



EN AFRIQUE
COMME AILLEURS
PAS DE DÉMOCRATIE
SANS JUSTICE FISCALE !

METTRE LA FISCALITÉ DES MULTINATIONALES
AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL



TOURNONS LA PAGE

Auteur : Ce rapport a été rédigé par Maylis Labusquière, consultante indépendante, au nom des coalitions Tournons la Page, sous la direction d'un Comité éditorial composé de Laurent Duarte, de Tournons la Page / Secours Catholique - Caritas France, Abdel Nasser Kinefour de Tournons la Page / Secours Catholique - Caritas France, Samuel Pommeret du CCFD - Terre Solidaire, Bernard Gondoin de Peuples Solidaires - ActionAid et de Grégoire Niaudet du Secours Catholique - Caritas France.

L'auteure tient en particulier à remercier pour leurs précieuses contributions Marc Ona de Brainforest, Lucie Watrinet du CCFD - Terre Solidaire, Lison Rehbindler de Peuples Solidaires - ActionAid, Benoît Orval, ainsi que Marie-Caroline Caillet. Nous enfin souhaitons remercier William Bourdon et Apolline Cagnat du cabinet Bourdon-Forestier pour leur relecture juridique.

Le rapport et les recommandations qu'il contient sont l'expression d'un large consensus des organisations qui participent à «Tournons la page». Chacune de ces organisations, toutefois, avec sa sensibilité propre, aurait sans doute formulé un peu différemment les éléments de contexte.

Directrice de la publication : Véronique Fayet

Maquette et graphismes : Guillaume Seyral

Charte graphique : Entrez-sans-frapper

Edité par le Secours Catholique - Caritas France 106 rue du Bac 75007 Paris

Imprimeur : Wagram éditions

Date de parution : Janvier 2017

Contact : afrique.democratie@secours-catholique.org



INTRODUCTION

A l'heure où nous écrivons ce rapport, la République Démocratique du Congo est secouée par le désir d'alternance de toute une population ; une grande partie du peuple gabonais continue de faire pression pour une reconnaissance du candidat élu lors de la dernière présidentielle - Jean Ping -, le Congo et le Tchad subissent encore les contrecoups des coups d'Etats constitutionnels puis électoraux de début 2016. Ce qui réunit ces pays et cristallise la contestation contre leurs dirigeants, ce n'est pas seulement la confiscation du pouvoir politique¹, ce sont aussi l'opacité des décisions économiques et les affaires de corruption au plus niveau de l'Etat : scandales et affaires Philia Sa², Och-Ziff³, biens mal-acquis, Delta Synergie⁴... pour ne parler que des plus récentes ou emblématiques. Nombre de ces affaires impliquent des entreprises multinationales désireuses d'assurer la stabilité des profits. Car investir en Afrique, notamment sous des régimes autoritaires, garantit aux multinationales des taux de rendement hors pair⁵. Cette situation conforte donc une partie des dirigeants

Ce rapport réaffirme la nécessité d'un pacte fiscal au service de l'intérêt général, condition nécessaire à une alternance démocratique véritable.

d'entreprise et les chancelleries occidentales dans l'idée cynique qu'« en affaires, un dictateur stable vaut mieux qu'un mauvais démocrate ». Face à ce constat le rapport ***En Afrique, comme ailleurs, pas de démocratie sans justice fiscale*** réaffirme la nécessité d'un pacte fiscal au service de l'intérêt général, condition nécessaire à une alternance démocratique véritable. Comment construire un consentement à l'impôt lorsque entreprises et dirigeants ne montrent pas l'exemple ? Comment abolir les privilèges et les passe-droits sans une appropriation collective et démocratique de la question fiscale ? Comment enfin créer du développement économique grâce à une juste redistribution des recettes fiscales ? Ce sont autant de questions fondamentales au cœur de ce travail. En répondant à ces interrogations, il est possible de dégager une série d'engagements à même de contribuer à l'émergence d'un

- 1 Rapport de Tournons la page « En Afrique, comme ailleurs, pas de démocratie sans alternance », avril 2015.
- 2 Voir la sous-partie du rapport : « Le contrôle fiscal, un domaine réservé au pouvoir présidentiel », p.27.
- 3 Selon un rapport du département américain de la Justice et de la Commission boursière des Etats-Unis, le fonds d'investissement américain Och-Ziff a versé 100 millions de dollars en pots-de-vin à de hauts responsables congolais de 2005 à 2015 voir notamment : RFI, « Scandale Och-Ziff: de hautes personnalités de RDC mises en cause », 5 octobre 2016.
- 4 Voir le témoignage de Marc Ona Essangui (p.7) et la sous-partie du rapport : « La nécessaire publicité des règles », p.31.
- 5 Benoît Orval, « Afrique : régimes autoritaires, un investissement sûr », Revue Projet, n°351, avril 2016.

pacte fiscal transparent, efficace et juste. Il s'agit d'œuvrer à rendre les Etats africains, et ceux qui les dirigent, plus redevables. Les États autoritaires, pour la plupart Etats rentiers, sont d'autant moins redevables vis-à-vis des populations qu'ils ne dépendent pas d'elles pour les recettes fiscales. Etablir un rapport d'échange fructueux entre contribuables, entreprises et pouvoirs politiques consiste à demander des comptes à ceux qui confisquent les richesses des pays. Comme l'écrivait Achille Mbembe en 1999 : « c'est ce rapport d'échange – par lequel le sujet fiscal « achète » des droits sur l'État – qui distingue les démocraties politiques des systèmes fondés sur la coercition et l'arbitraire, puisque, dans ce dernier cas, ce qu'on appelle le bien commun ou 'utilité publique' n'est jamais supposé faire l'objet d'un véritable débat public »⁶. Faire de la politique économique, et a fortiori de la fiscalité, un objet de débat public, c'est créer les conditions d'une alternance démocratique en Afrique.

On pourrait penser que le consentement à l'impôt des entreprises n'est pas un problème en Afrique compte tenu de la faiblesse structurelle des économies et d'autres défis plus importants auxquels elle doit faire face. Pourtant, chaque année, les pays dits pauvres, - mais souvent riches en ressources exploitées par de grandes entreprises - dont un certain nombre en Afrique font cadeau de 180

milliards d'euros d'exonérations fiscales aux multinationales. Rien qu'en 2010, les multinationales ont été responsables de 40 milliards de dollars de fuite illicite de capitaux en Afrique ⁷! La pression des sociétés civiles et des bailleurs internationaux a conduit à des efforts de transparence comme les adhésions à l'ITIE⁸ ou la publication en ligne des budgets de certains Etats. Mais malheureusement, le vernis de transparence craquèle : sortie de l'ITIE de la part du Gabon, abandon du fonds des générations futures par le gouvernement tchadien, non publication de la plupart des contrats pétroliers signés au Congo ou en Angola... Ces retours en arrière confortent la nécessité de construire des

contre-pouvoirs, c'est-à-dire des organes de contrôle fiables, sous peine de voir tous les efforts balayés d'un revers de main par les pouvoirs en place. Construire un contrat fiscal à l'échelle de l'Etat, comme à l'échelle régionale, c'est fonder une obligation réciproque entre le peuple souverain et son représentant légitime pour entamer le processus d'affranchissement politique des peuples. Pour obtenir des résultats, la construction d'un nouveau pacte fiscal juste en Afrique ne doit pas être circonscrite aux seuls acteurs du continent. Ce projet engage l'ensemble de la planète, à commencer par les pays occidentaux dont les entreprises – parfois publiques – sont les premières à bénéficier d'un système fiscal international injuste. Les décideurs politiques et les dirigeants d'entreprise doivent se rendre à l'évidence : la transparence du jeu économique et politique d'un pays est propice aux affaires. Elle l'est surtout aux populations les plus démunies dont l'avenir politique a été confisqué.

La trame même de ce rapport insiste sur la responsabilité partagée (entreprises, Etats du Nord et du Sud, organisations internationales) face à la confiscation économique et politique du pouvoir en Afrique. Le système fiscal international

Déléguer la décision en matière d'impôts à des souverains souvent illégitimes, c'est indirectement détourner les yeux de la corruption.

6 Achille Mbembe, « Du gouvernement privé indirect », *Politique africaine* 1/1999 (N° 73) , p. 103-121

7 « Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique », 2015.

8 L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives est une norme permettant la publication de l'information sur les industries pétrolière, gazière et minière (voir Partie II rapport).

actuel facilite l'accaparement des ressources sans contrepartie fiscale par certaines multinationales. Malgré les différentes campagnes et actions des organisations de la société civile, dont les associations membres de Tournons la page sont parties prenantes depuis des années (EURODAD, Plateforme Paradis fiscaux et judiciaires, Publiez ce que vous payez...), l'Afrique est victime d'un détournement de ses recettes fiscales (Partie I). La plupart des Etats autoritaires d'Afrique reposent sur un système rentier où la dépendance à un contribuable unique freine la démocratisation. Les entreprises de l'industrie extractive sont, avec les pouvoirs en place, les principales bénéficiaires d'un fonctionnement économique extrêmement concentré et dépendant de l'extérieur (Partie II). Face à ce constat, la campagne Tournons la page souhaite proposer une alternative qui passe par un contrôle citoyen des questions fiscales en Afrique, une régionalisation des décisions en la matière et par un effort à l'échelle internationale pour plus de transparence et de régulation (Partie III).

Nous en appelons ainsi à un réveil citoyen : la question fiscale, bien que technique, doit être l'affaire de tous ! Déléguer la décision en matière d'impôts à des souverains souvent illégitimes, c'est indirectement détourner les yeux de la corruption. Nous en appelons aussi aux dirigeants africains qui souhaitent gagner leur indépendance. Dépendants de l'extérieur et accordant des passe-droits aux multinationales, les Etats africains perdent des recettes fiscales décisives et avec elles leur pouvoir de faire. Le système fiscal tel qu'il existe aujourd'hui n'est-il pas une entrave à votre souveraineté ? Enfin, être souverain, c'est certes détenir le pouvoir politique mais c'est avant tout faire et décider en fonction de la volonté populaire. Elle s'exprime haut et fort à travers la contestation sociale au Tchad, au Niger ou au Zimbabwe ou lors des manifestations pré ou postélectorales à Brazzaville, Kinshasa ou Libreville. Ce rapport et la campagne Tournons la page souhaitent être la caisse de résonance de ces mouvements en faveur de l'alternance démocratique. ■

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
CADEAUX FISCAUX ET ACCAPAREMENT DES TERRES AU GABON	7
UNE POLITIQUE FISCALE INTERNATIONALE PAR ET POUR LES PRIVILÈGES DES ENTREPRISES MULTINATIONALE	9
L'AFRIQUE, UN CONTINENT DÉPOSSÉDÉ DE SES RICHESSES ENTRETIEN AVEC MARIE-CAROLINE CAILLET,	10 13
GLENCORE, LE CUIVRE ZAMBIEN ET L'ÉVITEMENT DE L'IMPÔT ENTRETIEN AVEC LUCIE WATRINET	14 14
LES ETATS AFRICAINS ONT-ILS LEUR MOT À DIRE SUR LES RÈGLES FISCALES INTERNATIONALES ?	17
LA DÉPENDANCE À UN CONTRIBUABLE UNIQUE FREINE LA DÉMOCRATISATION	20
SORTIR DE LA DÉPENDANCE AUX INDUSTRIES EXTRACTIVES	20
INDUSTRIES EXTRACTIVES : À QUI PROFITENT LES CONTRATS ?	24
LE SUIVI FISCAL DES INDUSTRIES EXTRACTIVES, UN DOMAINE RÉSERVÉ	26
CONSTRUIRE L'ALTERNANCE DÉMOCRATIQUE À TRAVERS UN PACTE FISCALE JUSTE	30
METTRE FIN AUX CONTRATS OPAQUES QUI CONFISQUENT LA SOUVERAINETÉ FISCALE	30 30
L'HÉMORRAGIE DUE AUX INCITATIONS FISCALES	35
ALLER VERS DES POLITIQUES FISCALES RÉGIONALES PLUS AMBITIEUSES	38
CONCLUSION	40
NOS RECOMMANDATIONS	41
NOS RECOMMANDATIONS AUX ETATS ET AUX INSTANCES RÉGIONALES ET INTERNATIONALES	43 43
NOS RECOMMANDATIONS AUX ENTREPRISES	44
GLOSSAIRE	45

CADEAUX FISCAUX ET ACCAPAREMENT DU POUVOIR AU GABON

MARC ONA ESSANGUI, MILITANT ANTI-CORRUPTION ET COORDINATEUR DE LA CAMPAGNE TOURNONS LA PAGE AU GABON.



E. PERRIOT / SCCF

En tant que contribuable gabonais et acteur de la lutte contre la corruption, je me rends à l'évidence que le principal phénomène qui appauvrit notre pays et ruine les efforts de développement initiés par de nombreux acteurs, c'est le double accaparement du pou-

voir économique et politique par la famille Bongo. J'appartiens à une génération qui veut tourner la page des années 1960 quand la France et Omar Bongo ont construit une relation de collusion et de domination à leur seul profit. Depuis cinquante ans, une même famille s'accapare l'ensemble des pouvoirs et paupérise le pays. Le scandale des biens mal acquis a confirmé ce que nous savions tous : l'enrichissement personnel du pouvoir grâce à l'argent public. Les récentes affaires OLAM et Delta Synergie ont montré que l'emprise des Bongo sur l'activité économique était démesurée.

Aujourd'hui, Ali Bongo Ondimba vole les élections en même temps qu'il pille les caisses du trésor. Alors que la légalité juridique est brandie à tout-va pour faire taire les mouvements citoyens et les opposants, le Président de la République ne respecte pas le statut de la fonction publique qui stipule clairement dans ses articles qu'un fonctionnaire ne peut exercer

d'activité lucrative. Cette loi qui encadre les activités fonctionnaires va même plus loin s'agissant du Président de la République. La fonction de Président n'est compatible avec aucune activité commerciale. Or, pour ne parler que de la

La fonction de Président n'est compatible avec aucune activité commerciale.

fonction présidentielle, le scandale « Delta Synergie » révèle à la face du monde qu'Omar Bongo, auto-proclamé président « à vie » du Gabon, a mis en place cette holding familiale pour regrouper toutes les entreprises nationales et internationales dans lesquelles lui, président de la République depuis 1967, avait des participations. Aucune entreprise



E. PERRIOT / SCSF

n'a échappé à la mainmise de la famille présidentielle sur le tissu économique du pays : assurances, banques, agroalimentaire, sécurité, transport, médicaments, BTP, agriculture, matières premières, immobilier, aviation d'affaires, textile, média, vente de gaz et de pétrole, bois...¹. Selon le journal Mediapart qui a enquêté sur « ce « pillage digne de l'Ancien Régime » au moins quatre multinationales françaises sont liées à Delta Synergie : Bolloré, Bouygues, Eramet et la BNP. Ali Bongo, qui a succédé à son père grâce à des manœuvres frauduleuses à deux reprises (2009 et 2016), a donc hérité du système de prédation instauré par celui-ci.

Ali Bongo Ondimba continue d'utiliser Delta Synergie et ses ramifications pour faire prospérer ses affaires, en bafouant le statut de la fonction publique. Il fait bénéficier à des multinationales proches de son clan de largesses fiscales hors-normes. C'est le cas par exemple du groupe singapourien Olam, spécialiste de l'huile de palme qui, grâce à la loi n°010/2011 du 18 juillet 2011 réglementant les zones économiques spéciales, a obtenu un beau cadeau fiscal : l'exoné-

ration totale de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux pendant dix ans.

Le fait que le président soit actionnaire dans des entreprises d'Etat et des multinationales a permis de mettre en place des cadeaux fiscaux dont les bénéfices ne profitent pas à l'Etat, et encore moins au peuple, mais à une groupe d'amis et de responsables administratifs et politiques, ce en violation de la constitution. Ce pillage de l'Etat et des ressources accentuent la pauvreté des masses populaires. Alors que les citoyens gabonais s'acquittent de leur devoir de contribuable, au plus haut de l'Etat on bafoue la loi fiscale. Dès lors comment imaginer une redevabilité et une confiance en l'Etat ? Le système fiscal est au service d'une véritable mafia au sommet de l'Etat au détriment de la population dont le vœu, exprimé avec force lors du scrutin présidentiel d'août 2016 et des manifestations qui l'ont suivi, est de voir partir ces responsables. ■

¹ Fabrice ARFI « L'affaire des «BongoLeaks»: Gabon, le braquage du siècle», Mediapart, le 12 mars 2015 : <https://www.mediapart.fr/journal/international/120315/laffaire-des-bongoleaks-gabon-le-braquage-du-siecle>

UNE POLITIQUE FISCALE INTERNATIONALE PAR ET POUR LES PRIVILÈGES DES ENTREPRISES MULTINATIONALES

Parler d'Afrique éveille souvent les mêmes stéréotypes : le continent le plus pauvre du monde, où 43% de la population vit dans l'extrême pauvreté¹, le continent aux guerres multiples, le continent instable où il ne fait pas bon investir faute d'État de droit, le continent, enfin, des régimes corrompus et des affaires louches. Pas de commerce sans État de droit et sans démocratie pour garantir le climat des affaires. Ces stéréotypes, qui peuvent reposer sur des vérités, masquent pourtant une réalité tout autre : depuis des décennies, l'Afrique est pleinement intégrée dans le jeu de la mondialisation, en particulier pour l'exportation de ses matières premières. Cette intégration s'est d'ailleurs faite dans le prolongement de la période coloniale. Aujourd'hui, il ne s'agit plus uniquement des entreprises liées à l'ancienne puissance coloniale, mais aussi d'entreprises multinationales aux capitaux, mondiaux ou d'entreprises liées aux pays émergents qui investissent en Afrique dans tous les secteurs : minier, hôtellerie, construction, agriculture... Et certains théorisent que les régimes autoritaires attirent d'avantage les investissements, parce qu'ils garantissent une forme de stabilité. En comparant les cinq pays d'Afrique qui reçoivent le plus d'investissements directs étrangers² avec le classement de la Fondation Mo Ibrahim sur la gouvernance démocratique, aucun lien ne peut être fait entre présence des investisseurs étrangers et le caractère démocratique du pays : le Nigeria est à la 39^{ème} place sur 54 ; l'Afrique du Sud à la 4^{ème} place ; le Soudan à la 51^{ème} tout à la fin ; le Mozambique à la 21^{ème} et, enfin, le Congo Brazzaville à la 42^{ème} place³.

1 Chiffre de l'année 2012 dans Banque Mondiale, «Poverty in a rising Africa. Africa poverty report», 2015.

2 Classement des pays, sur la base de données FMI, issu de Benoît Orval, « Afrique : régimes autoritaires, un investissement sûr », Revue Projet n°351, avril 2016, p. 2.

3 Rang des pays selon l'indice de gouvernance globale de la Fondation Mo Ibrahim pour l'année 2015 (qui se décline en 4 grandes composantes 1/ Sécurité et état de droit 2/ Participation et droits de l'homme 3/ Développement économique durable 4/ Dévelop-

pelement humain), consulté en ligne <http://mo.ibrahim.foundation/static/iiag-data-portal-2015/index-fr.html>

4 Elle est ainsi supérieure à la croissance mondiale et «plusieurs pays africains (la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Éthiopie, le Mozambique, le Rwanda et la Tanzanie) se retrouvent dans le palmarès de tête, avec une croissance comprise entre 6 et environ 10 %», voir BAFD, OCDE et PNUD, «Perspectives économiques en Afrique 2016», p. 26.

En dépit de nombreuses caractéristiques communes, la diversité des situations politiques des États d'Afrique subsaharienne rend vaine toute tentative de chercher une règle commune, qui permettrait d'expliquer la logique d'établissement des investissements étrangers en fonction du modèle politique. Toutefois, à l'échelle du continent, deux points communs à la majorité des pays africains se dégagent : des niveaux record de croissance de 5% par an en moyenne sur la période 2001-2014⁴ et une hausse constante des investissements étrangers sur la période 2007-2013⁵. Ces deux phénomènes sont en grande partie liés à la période de boom minier des années 2000 ; comme le montre le top cinq des pays qui reçoivent le plus grand volume des investissements étrangers, ce sont tous des pays miniers et/ou pétroliers.

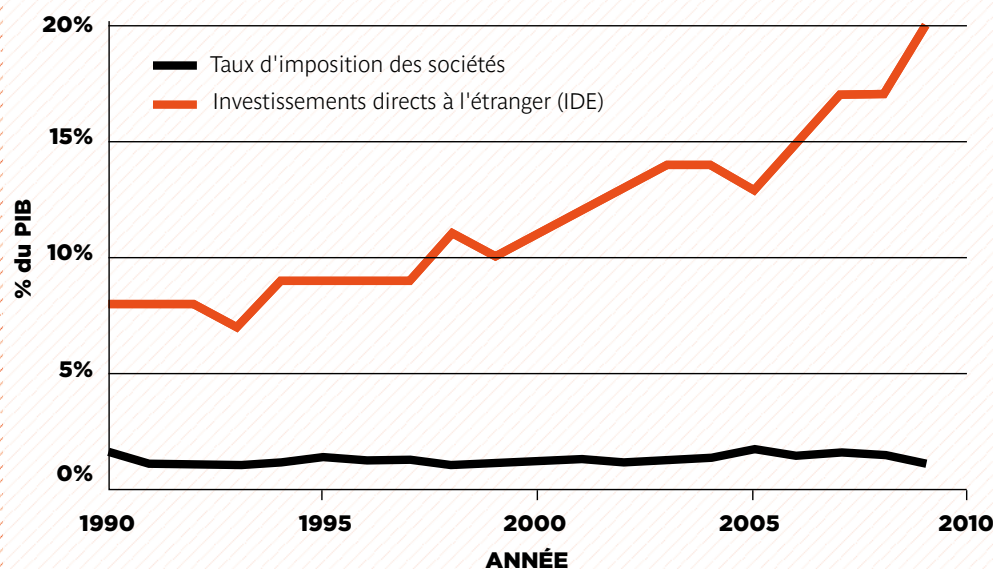
Comment expliquer alors que les retombées économiques de ces activités ne permettent pas de réduire la pauvreté ? C'est notamment à sa capacité à redistribuer ses ressources dans l'intérêt de tous que l'on peut mesurer le caractère démocratique d'un pays.

Les données sont peu encourageantes : ActionAid, ONG internationale de référence sur le sujet a calculé que, dans les pays à faible revenu, la part des investissements étrangers en proportion de leur richesse nationale (PIB) a plus que doublé depuis 1990 et que, pourtant, la part des impôts sur les sociétés est restée constante, à un niveau de 2% de la richesse nationale (PIB)⁶.

5 BAFD, OCDE et PNUD, «Perspectives économiques en Afrique 2016», p. 59.

6 ActionAid, « Levelling up. Ensuring a fairer share of corporate tax for developing countries », 2015, p. 9

C'est notamment à sa capacité à redistribuer ses ressources dans l'intérêt de tous que l'on peut mesurer le caractère démocratique d'un pays.



Source : ActionAid estimates based on ICTD and UNCTAD data

La responsabilité en incombe bien sûr aux dirigeants africains, qui jouent la compétition pour attirer les entreprises en offrant des avantages fiscaux disproportionnés, en ignorant les contre-pouvoirs. Les ressources naturelles sont parfois bradées pour des intérêts personnels de court terme, comme l'étude le montrera. Mais c'est, en premier lieu, le système fiscal international qui empêche aujourd'hui les Etats d'obtenir les justes retombées de cette activité économique. Les paradis fiscaux et les règles définies dans un cercle restreint de pays riches servent les intérêts des entreprises multinationales, au détriment de celui des Etats et des populations.

L'AFRIQUE, UN CONTINENT DÉPOSSÉDÉ DE SES RICHESSES

Il n'existe pas de données pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne, mais dans de nombreux pays africains, les investissements s'avèrent extrêmement profitables : « le rendement moyen des investissements directs étrangers s'établit, sur la période 2007-2011, à 15,7 % (voire 25,2 % hors Afrique du Sud), deux fois plus qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes (7,6 %) »⁷. Les chiffres de la Banque Mondiale montrent également qu'entre 2010 et 2012, 47 milliards de dollars ont quitté chaque année les pays

d'Afrique subsaharienne pour rémunérer le capital investi⁸. Un chiffre qui correspond au montant d'investissements étrangers entrants pour l'année 2013. Ce chiffre ne comptabilise que le rapatriement officiel de bénéfices : en intégrant les sommes rapatriées par le biais des mécanismes de fraude et d'évasion fiscale -par ces mêmes entreprises-, on obtiendrait un chiffre largement supérieur...

Or, les flux illicites qui quittent l'Afrique subsaharienne, sans aucune taxation, s'élèvent à 74 milliards de dollars pour la seule année 2013. Un montant presque équivalent à celui des aides internationales et des investissements étrangers officiellement accordés à ces pays. D'après l'ONG Global Financial Integrity (GFI), si l'Afrique subsaharienne est la région du monde la moins concernée par les flux financiers illicites, ces flux ne cessent d'augmenter dans la région depuis 2004⁹.

Les flux illicites sont des fonds qui sont reçus, transférés ou utilisés de façon illégale. Les calculs de GFI recouvrent une partie des activités criminelles, de

⁷ Benoît Orval, « Afrique : régimes autoritaires, un investissement sûr », Revue Projet n°351, avril 2016, p. 55.

⁸ Chiffres issus de la Banque mondiale qui ne sont pas disponibles pour de nombreux pays, c'est pourquoi ils n'ont pas été intégrés dans l'infographie, voir pour le détail Benoît Orval, « Afrique : régimes autoritaires, un investissement sûr », Revue Projet n°351, avril 2016, p. 56.

⁹ Dev Kar, Joseph Spanjers, « Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013 », Global Financial Integrity, 2015, p. 8.

LE VA-ET-VIENT DES FLUX FINANCIERS EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE (EN MILLIARDS DE DOLLARS)

- (1) Source : les données sont extraites de la base de données de l'OCDE (QWIDS, Query Wizard for international development) sur les déboursements d'aide publique au développement des pays OCDE et des pays non-OCDE à destination des pays d'Afrique sub-saharienne pour l'année 2013, en dollars courants.
- (2) Source : Flux entrant d'investissements directs étrangers en Afrique Sub-saharienne, en dollars courants, issus de la base de données UNCTAD STAT qui travaille les statistiques pour éliminer les flux d'investissements à des seules fins d'évasion fiscale.
- (3) Source : Le service de la dette publique est le montant que les Etats d'Afrique sub-saharienne remboursent chaque année pour honorer leur dette (en intérêts et en capital), en dollars courants, issus de la base de données « International Debt Statistics » de la Banque Mondiale.
- (4) Source : ce sont des estimations de flux financiers issus de l'évasion fiscale commerciale, d'activités criminelles et de la corruption qui quittent les pays d'Afrique Sub-saharienne pour l'année 2013. Dev Kar, Joseph Sparjers, « Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013 », 2015.

46

AIDE PUBLIQUE
AU DÉVELOPPEMENT (1)

39

INVESTISSEMENTS
DIRECTS ÉTRANGERS (2)

REMBOURSEMENT
DE LA DETTE
PUBLIQUE (3)

29

FLUX FINANCIERS
ILLICITES (4)

75

FLUX ENTRANTS FLUX SORTANTS

la corruption, mais surtout des fausses facturations dans les transactions commerciales, qui représentent 80% des ces flux financiers illicites. Par définition, ces données sur des phénomènes cachés sont difficiles à calculer et les débats méthodologiques sont nombreux¹⁰. A partir de ces estimations, deux constats s'imposent néanmoins :

- les estimations de flux financiers illicites ne couvrent pas tous les secteurs (seulement les échanges de bien, mais pas de service) ni tous les pays. Ainsi on ne trouve pas, dans la base de données de GFI, des chiffres réguliers pour la CEMAC (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale), certainement du fait de la faiblesse des statistiques de la région. Les chiffres pourraient donc être bien supérieurs encore ; pour la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA), même si les méthodologies diffèrent, les différentes estimations convergent¹¹.

La CEA a calculé que les pays africains perdaient 50 milliards de dollars par an du seul fait de la falsifica-

tion des factures commerciales par les entreprises multinationales. Sur la base de ce travail, le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en Afrique a conclu qu'une bonne partie de la richesse en Afrique subsaharienne s'envolait aussitôt produite : « *la tendance à la hausse des flux financiers illicites coïncide avec une période de croissance économique relativement forte observée en Afrique et les flux financiers illicites annulent donc l'impact attendu d'une accélération de la croissance du continent.* »¹².

Mondialisation des paradis fiscaux et confiscation démocratique

Depuis le début du XX^e siècle, le nombre de paradis fiscaux a augmenté de manière exponentielle, à la faveur de la récente libéralisation des échanges. Les entreprises ont aujourd'hui à leur disposition un réseau d'environ soixante paradis fiscaux¹³ qui leur offrent à la fois des taux d'imposition très bas et un degré d'opacité très élevé. La demande des entreprises pour ce type d'avantages a été décisive dans la multiplication des paradis

10 La méthodologie employée par GFI mesure la différence entre les exportations d'un pays et les importations de ce même pays enregistrées dans les statistiques des autres pays, ainsi que les erreurs et omissions dans la balance des paiements. Ces données devraient même être supérieures, car elles n'incluent pas le commerce de service, mais seulement de biens. Evidemment les chiffres n'incluent pas beaucoup d'autres transactions, comme celles de pots de vin, etc.

11 « Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique », 2015, p. 36.

12 « Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique », 2015, p. 36.

13 Pour la définition des paradis fiscaux et la liste complète des organisations de la société civile, définie sur la base de la liste élaborée par le Tax Justice Network, voir l'annexe 2 de CCFD - Terre Solidaire, Oxfam France, Secours Catholique - Caritas France, Plateforme Paradis fiscaux et judiciaires, « En quête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux », 2016, p. 39.



fiscaux ces dernières décennies, en s'appuyant sur les services de certains cabinets d'avocats, de banques et de certaines entreprises d'audit comptable¹⁴. Un grand nombre de dirigeants politiques ou de clans utilisent aussi les paradis fiscaux pour dissimuler leur fortune dans des sociétés écran ou des trusts, qui permettent de se cacher derrière un prête-nom, comme démontré par le scandale des Panama papers. Les rares pays qui, suite à une alternance, ont cherché à remettre la main sur des fonds publics détournés ou sur des biens mal acquis par les pouvoirs autoritaires ont appris à leurs dépens que la justice d'un paradis fiscal peut attendre des dizaines d'années avant de commencer à coopérer et échanger des informations avec les autres pays¹⁵. Les paradis fiscaux peuvent donc cacher les fortunes des dictateurs, les pots de vin en tout genre, mais aussi le fruit des activités criminelles qui y est blanchi.

14 Pour une perspective historique détaillée voir Nicholas Shaxson, «Les Paradis fiscaux : Enquête sur les ravages de la finance néolibérale», 2012.

15 CCFD-Terre Solidaire, «Bien mal acquis : à qui profite le crime?», 2009.

En trente ans, le nombre de multinationales a été multiplié par dix.

De leur côté les entreprises, en s'internationalisant, ont créé des centaines de filiales dans lesquelles des bénéfices peuvent être transférés, sur papier, afin d'éviter de payer des impôts. En

trente ans, le nombre de multinationales a été multiplié par dix. On compte aujourd'hui 70 000 multinationales qui possèdent 690 000 filiales basées à l'étranger¹⁶. Ces entreprises

sont jugées sur leurs résultats financiers au niveau mondial, une fois tous les bénéfices consolidés, pour redistribution sous forme de dividendes. Mais entre-temps, les Etats peuvent être mis en concurrence pour baisser leur taux d'imposition et des bénéfices peuvent être enregistrés dans les pays où l'entreprise n'a aucune activité. Les coûts de production restent, quant à eux, dans les pays où la richesse est créée. C'est le paradoxe de ces filiales juridiquement indépendantes les unes des autres et, pourtant, assimilables d'un point de vue

16 Chiffres de la CNUCED cités par le CCFD-Terre Solidaire : <http://ccfd-terresolidaire.org/mob/agir/campagnes/pacteterresolidaire/Regulation/Les-multinationales-font-des>

ENTRETIEN AVEC MARIE-CAROLINE CAILLET, DOCTEURE EN DROIT

MULTINATIONALES : DE L'USAGE DES FILIALES POUR ÉCHAPPER À L'IMPÔT ET À LA JUSTICE



DR

Il existe très peu d'exemples de procès menés par des dirigeants africains à l'encontre d'une entreprise étrangère, qui aurait violé les droits humains dans leurs pays ou entraîné une grave pollution. Au niveau international, il n'existe pas de tribunal spécial ou de recours juridique facile à mobiliser dans les pays des sociétés-mères. C'est surtout qu'il est souvent très difficile d'établir la responsabilité d'une société-mère sur une filiale locale, avec l'enchevêtrement de prises de participations dans cette filiale, parfois très opaque à travers plusieurs pays. Au final, les populations lésées se retrouvent sans recours juridique efficace au niveau national ou international.

Comment expliquer le paradoxe de multinationales qui calculent leurs bénéfices à partir d'un immense réseau de filiales utilisées pour échapper à l'impôt et qui, dans le même temps, ne sont presque jamais poursuivies en justice, en tant que société-mère (pour des cas de violations de droits de l'homme ou de graves pollutions par exemple) ?

Depuis les années 1990, la mondialisation a favorisé le développement de groupes de sociétés de plus en plus importants, qu'on appelle aujourd'hui des entreprises multinationales. Ces entreprises développent leurs activités à travers leurs filiales, mais également grâce à des partenaires commerciaux divers (sous-traitants, fournisseurs, distributeurs etc.). De nombreux services et produits nécessitent donc aujourd'hui le recours à de nombreuses sociétés, situées dans plusieurs pays différents, avec autant de législations différentes.

En multipliant le recours à ces relations commerciales, les entreprises diluent leur responsabilité. Si un sous-traitant est situé dans un pays qui ne respecte pas les droits de l'Homme, et que des individus sont victimes de violations, elles ne pourront pas rechercher la responsabilité des autres sociétés de la chaîne. Ces sociétés bénéficient pourtant, directement ou non, de ces situations. Il y a donc un décalage au niveau des règles juridiques qui, d'un côté, organisent les relations commerciales, économiques et financières entre ces sociétés, mais qui, de l'autre, ne permettent pas de remonter la chaîne des responsabilités.

Par rapport à l'inexistence dans le droit de la personnalité juridique des multinationales, y-a-t-il des avancées en Europe ou en France pour établir la responsabilité des entreprises multinationales ?

Des évolutions se font sentir sur certains sujets, comme en matière de travail dissimulé en France par exemple. Mais le plus difficile reste d'encadrer les relations commerciales entre sociétés situées sur des pays différents. De nombreux textes ont été adoptés ces dernières années en matière de responsabilité sociétale pour recréer ce lien justement et inciter les entreprises à prendre en compte les impacts de leurs activités, en France comme à l'étranger, au sein de leurs groupes, comme de leurs chaînes de valeurs.

Sous cette impulsion, une proposition de loi est aujourd'hui discutée devant le Parlement français pour créer une obligation de vigilance qui obligerait les sociétés mères et les sociétés donneuses d'ordre à surveiller et à prévenir les impacts sociétaux dans leurs diverses relations commerciales. Les choses évoluent également au niveau international puisque les Nations Unies travaillent sur un projet d'instrument juridique contraignant pour encadrer les entreprises en matière de droits de l'Homme. Ces évolutions existent aussi au niveau de l'OIT, de l'OCDE ou de l'Union européenne, et de plus en plus d'Etats réfléchissent à l'adoption de mesures similaires à la France. En attendant, c'est sur le juge qu'il faut compter pour faire évoluer les choses, en interprétant les textes existants à la lumière de ce nouveau contexte d'économie mondialisée. Et de ce côté aussi, les choses avancent dans de nombreux pays. ■

comptable. En clair, la définition des entreprises change selon le type de droit que l'on regarde, le pénal ou le comptable.

GLENCORE, LE CUIVRE ZAMBIEN ET L'ÉVITEMENT DE L'IMPÔT

Ce système fiscal injuste permet aux entreprises de se soustraire à l'obligation d'impôt, brisant le principe d'égalité des contribuables devant l'impôt et créant une concurrence déloyale pour les entreprises locales. Mais il existe des alternatives. L'ampleur de l'hémorragie fiscale pour les Etats africains est reconnue par les plus grandes instances, depuis la nomination du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites, présidé par l'ancien président sud-africain Thabo Mbeki, dont le rapport a été adopté par les 54 chefs d'Etats de l'Union Africaine en 2015. Certains Etats ont déjà réagi.

L'initiative pour la Transparence des Industries Extractives (voir p.34) a pour objectif de faire la lumière sur les paiements des entreprises du secteur extractif dans les pays où elles exercent leur activité. Dans l'un de ces rapports, la Zambie, deuxième exportateur mondial de cuivre après le Chili, a découvert avec une grande surprise que l'entreprise minière suisse Glencore, exploitant depuis plusieurs années un gisement de cuivre, n'avait pas payé d'impôt sur les bénéfices en 2008. Ce rapport montrait que c'était aussi le cas pour 7 autres entreprises minières sur les 16 que comptaient alors la Zambie. En plein boom des prix miniers et fort de ce constat, le gouvernement zambien a recherché de l'aide pour pouvoir réaliser un audit financier de la filiale zambienne, dont Glencore est actionnaire majoritaire, grâce à des auditeurs externes disposant de compétences sur les schémas de fraude et

ENTRETIEN AVEC LUCIE WATRINET, CHARGÉE DE PLAIDOYER «FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT» AU CCFD-TERRE SOLIDAIRE, COORDINATRICE DE LA PLATEFORME PARADIS FISCAUX ET JUDICIAIRES

LES BAILLEURS DE FONDS FINANCENT-ILS DE MAUVAISES PRATIQUES FISCALES DES ENTREPRISES ?



DR

Les pays bailleurs considèrent le secteur extractif comme stratégique pour lutter contre la pauvreté, ce qui justifie, selon eux, de soutenir de grands projets extractifs d'entreprises multinationales, à travers leurs Institutions de financement du développement (IFD¹) dédiées au secteur privé. La Banque Européenne d'Investissements (BEI) a accordé au consortium Mopani (Glencore) en Zambie un prêt de 48 millions d'euros en février 2005. De plus en plus d'organisations de la société civile travaillent sur le respect du mandat de lutte contre la pauvreté des IFD, au regard des pratiques fiscales des entreprises soutenues, ou simplement de l'utilisation de paradis fiscaux dans les montages financiers.

Plusieurs scandales ont récemment entaché les IFD, comme le cas Glencore en Zambie, ou encore les investissements de Proparco de la France dans des fonds situés dans des paradis fiscaux : est-ce que des mesures ont été prises depuis ?

Cela dépend évidemment des cas : dans celui de la BEI, certaines politiques ont été revues, notamment

celle concernant la transparence, mais c'est encore insuffisant. Généralement, les IFD ont choisi d'interdire les investissements dans les Etats et territoires non coopératifs selon les listes de l'OCDE, et ne se sont pas penchées sur les règles qu'elles pourraient imposer aux entreprises qu'elles financent. C'est très parlant dans le cas de Proparco : quand l'article du Canard enchaîné² est sorti, Proparco s'est

d'évasion fiscales que l'administration zambienne n'avait pas forcément.

La filiale Mopani Copper mines a donc été auditée en 2009¹⁷, grâce à des financements norvégiens, ce qui a permis de découvrir des procédés relativement simples pour éviter l'impôt :

- une production sous-estimée par rapport à la réalité, avec un effet immédiat sur le montant des redevances à payer, puisque ce montant est proportionnel au volume de production ;
- une augmentation des coûts d'exploitation ne correspondant à aucun changement notable dans la production. Les auditeurs soupçonnent notam-

17 Les Amis de la Terre, « Pilot audit report – Mopani Copper Mines », disponible en ligne : http://www.amisdela terre.org/IMG/pdf/pilot_audit_summary_eng-2.pdf

ment des fausses facturations dans le domaine du transport. Plus les coûts sont importants, moins il y a de bénéficiaires à imposer ;

- enfin, la production de cuivre est vendue à la maison mère, Glencore, en Suisse¹⁸, qui est un paradis fiscal notoire, à des prix bien inférieurs à ceux du marché¹⁹. C'est ensuite la maison mère qui revend et empêche les bénéfices en Suisse. Or, pour empê-

18 La Suisse appartient à la liste des 61 paradis fiscaux des organisations de la société civile, définie sur la base de la liste élaborée par le Tax Justice Network. Pour la définition et la liste complète, voir l'annexe 2 de CCFD - Terre Solidaire, Oxfam France, Secours Catholique - Caritas France, Plateforme Paradis fiscaux et judiciaires, « En quête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux », 2016, p. 39.

19 Sherpa, CTPD et al., « Circonstance spécifique visant les sociétés Glencore International AG et First Quantum Minerals Ltd pour violation des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales en raison des activités de la Mopani Copper Mines Plc. en Zambie », 2011, p. 11.

contenté de dire que « les pays incriminés dans l'article (île Maurice, îles Caïmans) n'étaient pas paradis fiscaux, selon leurs critères. L'importance pour les IFD de s'attaquer au problème, non pas de la fraude, mais de l'évasion fiscale, cette zone grise à la limite de la légalité, n'est pas complètement intégrée pour le moment. Pourtant, c'est une urgence : la place que prennent les institutions financières de développement dans le financement du développement est de plus en plus importante. Leurs investissements ont été multipliés par six depuis 2002 et, rien qu'en Europe, leur portefeuille est passé de 10 milliards d'euros en 2003 à 36 milliards d'euros en 2015³. Nous demandons notamment à ce que les institutions financières de développement imposent des critères de transparence aux entreprises, notamment un reporting pays par pays public (obligation pour les entreprises de publier des informations concernant leur chiffre d'affaires, leurs bénéficiaires, leur nombre d'employés, les impôts qu'elles paient, dans tous les pays où elles sont présentes) et qu'elles communiquent la liste des bénéficiaires effectifs.

Eurodad, une coalition d'ONG européennes, a calculé qu'environ 50% des financements des Institutions de financement du développement allaient à des intermédiaires financiers (banques, fonds d'investissements, etc.)⁴. Quelles sont les recommandations de la société civile pour promouvoir à travers eux des pratiques fiscales responsables ?

C'est effectivement un vrai problème : l'une de nos recommandations est, d'abord, de connaître le portefeuille des fonds dans lesquels les institutions financières de développement investissent. C'est-à-dire, en gros, de savoir quels projets sont financés par ces fonds. Ensuite, il est primordial de cesser de financer des fonds présents dans des paradis fiscaux. L'un des meilleurs moyens pour y parvenir, c'est que les fonds dans lesquels les IFD investissent soient situés dans les pays d'opération. Quand ce n'est pas possible, nous demandons qu'elles expliquent leur choix et, notamment, en quoi cette décision répond à des objectifs de développement. ■

1 Définition par l'OCDE : « Les institutions nationales et internationales de financement du développement (IFD) sont des banques ou des filiales spécialisées dans le développement qui ont été mises en place pour soutenir le développement du secteur privé dans les pays en développement. En général, les IFD sont majoritairement détenues par les gouvernements nationaux et leurs capitaux proviennent de fonds de développement nationaux ou internationaux ou elles bénéficient des garanties gouvernementales. Ceci garantit leur solvabilité, leur permettant de récolter de grandes quantités de capitaux sur les marchés internationaux et offrir des financements à des conditions très compétitives. »

2 Voir Le Canard Enchaîné, « L'aide au développement des paradis fiscaux », 11 juin 2014 et encore Eurodad, « Going Offshore: How Development Finance Institutions Support Companies Using the World's Most Secretive Financial Centres », 2014, p.11.

3 Eurodad, « Going Offshore: How Development Finance Institutions Support Companies Using the World's Most Secretive Financial Centres », 2014, p.8.

4 Eurodad, « A Private Affair: Shining a light on the shadowy institutions giving public support to private companies and taking over the development agenda », 2014, p.11.

cher les entreprises multinationales de déplacer les bénéfices des pays de production vers les territoires à faible fiscalité, les standards internationaux exigent de deux filiales du même groupe qu'elles échangent au prix moyen du marché, sous peine d'éveiller des soupçons de fraude dans la plupart des pays.

BEPS¹ : RÉFORMER POUR QUE RIEN NE CHANGE

Face aux scandales d'évasion fiscale des multinationales à répétition et suite à la mobilisation des organisations de la société civile pendant des années, l'OCDE a lancé une initiative pour réformer les règles de la fiscalité internationale. L'initiative « Erosion de la base fiscale et transfert de bénéfices » (en anglais Base erosion and profit shifting, BEPS) a été lancée en 2013, avec pour objectif d'aboutir à des recommandations pour quinze problèmes identifiés².

Il faut souligner que le processus est avant tout mis en place pour les membres de l'OCDE : c'est seulement fin 2014, à mi-parcours, que l'OCDE a annoncé inclure dans la réflexion 14 pays en développement, en plus des pays du G20. Comme le dénoncent les ONG « cette annonce n'a rien changé à l'exclusion du processus de décision de plus de 100 pays en développement »³.

L'initiative a d'ailleurs exclu du processus des sujets particulièrement pertinents pour les pays en développement comme la remise en cause du « principe de pleine concurrence » pour les transactions à l'intérieur des entreprises multinationales, encore plus difficile à vérifier pour les administrations fiscales avec peu de moyens. Le programme BEPS a surtout déclaré en 2013 que les réformes « ne sont pas directement prévues pour modifier les normes internationales existantes concernant la répartition des droits à taxer les bénéfices transfrontaliers », enjeu pourtant principal de la négociation des traités fiscaux.

Du côté des avancées, les recommandations reprennent la proposition phare de la société civile pour rendre transparents les bénéfices, activités et impôts payés des entreprises multinationales dans chacun des pays où elles sont présentes, afin de prévenir les transferts abusifs de bénéfices vers les paradis fiscaux. Seulement, selon ces recommandations, le reporting pays par pays des entreprises ne serait pas public et s'appliquerait à un très petit nombre de pays⁴.

1 Voir une présentation plus détaillée du processus dans Secours Catholique - Caritas France, « De la transparence des industries extractives à la lutte pour la justice fiscale, comment mettre l'économie au service du bien commun. Pistes pour une utilisation locale des données financières des entreprises et des Etats », 2016, p.66.

2 OCDE, « Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices », 2013 : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/plan-d-action-concernant-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices_9789264203242-fr#_WtLhDGg

3 Eurodad, « Cinquante nuances d'évasion fiscale au sein de l'Union européenne. Comment les politiques européennes en matière de lutte contre l'évasion fiscale ne sont toujours pas à la hauteur des enjeux pour les pays en développement », 2015, p. 13.

4 Voir une analyse plus détaillée des recommandations dans Eurodad, « Cinquante nuances d'évasion fiscale au sein de l'Union européenne. Comment les politiques européennes en matière de lutte contre l'évasion fiscale ne sont toujours pas à la hauteur des enjeux pour les pays en développement », 2015, p. 13.

Le manque à gagner en recettes fiscales et en dividendes pour l'État zambien (propriétaire de 10 % des parts de la mine) a été estimé à 174 millions de dollars, soit 132,3 millions d'euros pour une seule année. Ces méthodes d'évitement de l'impôt montrent une volonté de s'accaparer les ressources du sous-sol sans rétribuer le pays. L'entreprise a, en effet, investi dans un environnement fiscal on ne peut plus favorable, suite à la privatisation du secteur minier zambien et aux réformes d'ajustements structurels menées dans les années 1990. La multinationale avait obtenu, dans sa convention d'établissement signée en 2000, de nombreux allègements fiscaux, ainsi que le taux de redevance certainement le plus bas du monde à 0,6% de la production... Un cadeau d'autant plus incroyable que le taux de redevance officiel est déjà extrêmement bas : la *loi sur l'Investissement et la loi sur les Mines et Minéraux* de 1995²⁰ le fixe à seulement 3%.

Dans le cas de Glencore, une ONG zambienne et quatre ONG internationales ont interpellé directement les autorités suisses sur leur responsabilité, en dénonçant la violation des « Principes directeurs à l'intention des multinationales », texte non contraignant élaboré par l'OCDE pour réguler le comportement des multinationales. Malheureusement ce processus volontaire de médiation entre Etat, entreprises et société civile n'a que peu avancé depuis 2011²¹. La publicité autour des pratiques de l'entreprise nuit donc autant à Glencore qu'à la Suisse elle-même. En effet, depuis la crise financière de 2008, la Suisse tente de corriger son image de paradis fiscal non-coopératif.

Le défi de la fiscalité des pays souverains à l'heure de la globalisation

Le cas de Mopani, en Zambie, montre que les gouvernements et la société civile ont des moyens d'agir. D'abord par l'analyse des rapports ITIE sur les paiements des entreprises, ensuite en recourant à des mécanismes de plainte. Le cas de Mopani révèle surtout les trois principales difficultés rencontrées par les gouvernements pour obtenir une juste rétribution fiscale de la présence des multinationales étrangères dans leur pays. Ces trois difficultés seront développées tout au long du rapport :

- la responsabilité première est celle des gouvernements, qui ne doivent pas brader leurs ressources

20 Sherpa, CTPD et al., *ibid.*, 2011, p. 10

21 Selon l'ONG suisse Public Eye, qui a suivi la plainte depuis le début, les discussions ont été lentes et l'entreprise n'a pas donné suite à toutes les demandes d'information, voir les explications par Olivier Longchamp à l'adresse suivante : <https://www.publiceye.ch/fr/news/les-pratiques-fiscales-problematiques-de-glencore-en-zambie/>



E. PERRIOT / SCF

avec des législations fiscales et des contrats écrits dans le seul intérêt des multinationales.

- ensuite, l'explosion du nombre de filiales des entreprises multinationales qui permet sous couvert de l'échange commercial à l'intérieur des groupes même de placer les coûts et les bénéfices, dans des logiques non de production mais d'évitement de l'impôt, la problématique dite de la manipulation des prix de transfert.
- enfin, dernier point de ce système fiscal international injuste : les règles dans les traités fiscaux qui désavantagent souvent les pays les plus pauvres, sans qu'ils soient invités à la table des négociations pour l'élaboration de ces règles.

LES ETATS AFRICAINS ONT-ILS LEUR MOT À DIRE SUR LES RÈGLES FISCALES INTERNATIONALES ?

Avec l'économie mondialisée, les Etats sont chaque jour un peu plus en compétition lorsqu'il s'agit de déterminer la part qui leur revient dans les bénéfices réalisés par les entreprises multinationales. Les traités fiscaux se sont donc multipliés ces dernières années pour définir les règles et les droits des différents Etats. Les pays africains perdent souvent

des recettes à cause d'un traité fiscal²² que leurs dirigeants ont eux-mêmes négocié au rabais, et qui permet aux entreprises de payer moins d'impôts en toute légalité. Il ne s'agit pas d'un épiphénomène : la CNUCED calcule que 12% des investissements directs étrangers en Afrique proviennent de paradis fiscaux et 12% d'entités ad hoc²³.

Une enquête d'ActionAid de 2010 a mis à jour les pratiques de paiement des brasseries africaines de SABMiller aux autres filiales du groupe, implantées dans des paradis fiscaux : 41,4 millions d'euros versés de la filiale ghanéenne vers d'autres filiales du groupe SAB Miller, générant un manque à gagner en recettes fiscales de 10 millions d'euros pour le Trésor ghanéen. Le rapport détaillé d'ActionAid a permis de mettre à jour les manipulations fiscales suivantes :

- le paiement d'une redevance en échange de l'utilisation de marques possédées par une filiale aux Pays-Bas ;
- le versement de frais de gestion très importants à une filiale en Suisse ;
- la facturation de services d'approvisionnement à l'île Maurice pour des produits en provenance d'autres pays ;
- la sous-capitalisation de la filiale ghanéenne qui

²² Par souci de clarté, nous utiliserons dans le rapport le terme traité fiscal pour désigner les «conventions fiscales», signées entre deux Etats concernant leurs droits d'imposition respectifs.

²³ CNUCED, «Rapport sur l'investissement dans le monde. Réformer la gouvernance de l'investissement mondial», p. 39.

payait un prêt avec des intérêts bien supérieurs à ceux du marché à une filiale située à l'île Maurice²⁴. Les pays ont généralement des dispositifs pour empêcher que la quasi-totalité des bénéfices ne soit placée dans un pays avec de faibles taux d'intérêt. Il s'agit de retenues à la source, qui donnent le pouvoir à l'administration fiscale de taxer ces paiements qui sortent du pays. C'est un enjeu des négociations des traités fiscaux. Dans le cas de SABMiller, le Ghana avait fait passer le taux d'imposition des flux de redevance de 10 à 8% et ceux de frais de services techniques du siège de 15 à 8%, dans ses traités fiscaux avec les Pays-Bas et la Suisse. En négociant à la baisse ces traités, le Ghana a entraîné une perte encore plus importante de ses revenus, de fait non redistribués au profit de la population²⁵.

Reprenre la main sur les traités fiscaux

Les pays africains doivent prendre l'initiative de renégocier les traités fiscaux existants, et cesser de signer en l'état les textes qui leur sont proposés. En 2013, L'Afrique du Sud a montré le chemin en renégociant son traité fiscal avec l'île Maurice. Cette renégociation s'est effectuée sans annulation, et a permis de renforcer la collecte d'impôts dans le pays par la réinstauration des droits suivants :

- le droit de taxer les plus-values réalisées dans le pays lors de ventes d'actifs d'entreprises résidentes à l'île Maurice
- la mise en place de taxe (de taxes ou d'une taxe) de retenues à la source sur les paiements à l'étranger de redevance, d'intérêts et de dividendes ;
- des procédures qui rendent difficile aux entreprises gérées en Afrique du Sud la possibilité de migrer comme résident fiscal à l'île Maurice²⁶.

La capacité des administrations fiscales africaines à renégocier ces traités est évidemment un problème. Le manque de moyens et d'expertise est indéniable en comparaison des pays les plus riches. Mais il ne faut pas négliger le rapport de force asymétrique entre les pays qui conduisent la négociation. Les

24 ActionAid, «Calling time. Why SABMiller should stop dodging taxes in Africa », 2010.

25 ActionAid, «Calling time. Why SABMiller should stop dodging taxes in Africa », 2010, p. 22.

26 Martin Hearson, "Tax treaties in Sub-Saharan Africa. A critical review", Tax Justice Network Africa, 2015, p. 28.

pays riches ou émergents défendent dans cette négociation leurs droits à imposer les individus et les entreprises, qui mènent leurs activités entre les deux pays. Ils défendent aussi dans ces traités la compétitivité des entreprises qui ont leur siège

chez eux : moins l'entreprise paie d'impôt, plus elle est bénéficiaire. Ainsi, un fonctionnaire du marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA) témoigne que souvent "l'initiative de négocier une convention de non double imposition vient des multinationales"²⁷. La question est donc éminemment politique

et démocratique : quels sont les garde-fous permettant d'assurer que le traité fiscal soit élaboré dans l'intérêt général et non dans celui d'une entreprise ou d'un pays riche ? Comment assurer la transparence nécessaire à une appropriation publique des politiques fiscales ? La technicité des débats est souvent utilisée pour justifier le peu de débat public dont ces traités font l'objet.

Or, ces débats sont essentiels pour que les dirigeants ou les Parlements qui doivent ratifier les traités ne se comportent pas en simple chambre d'enregistrement, mais en législateurs formés et aguerris. C'est d'autant plus nécessaire que la clé ne réside pas dans la seule reprise en main des traités fiscaux nationaux. La compétition qu'instaurent les territoires offrant aux multinationales un taux d'imposition proche de zéro, fait de la fiscalité des pays africains un problème mondial.

L'absence d'organisation fiscale internationale

Il n'existe toujours pas d'arbitre international ni d'organisation légitime pour dire quel pays aura le droit de taxer telle partie des bénéfices des entreprises multinationales. L'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE), qui réunit les 34 pays les plus riches du monde, définit la majorité des normes fiscales internationales en vigueur. Ces normes privilégient justement un droit de taxation pour les pays de résidence, c'est-à-dire les pays des société-mères (souvent un pays riche ou un paradis fiscal), au détriment du pays de source, du pays pro-

27 Eurodad, «Cinquante nuances d'évasion fiscale au sein de l'Union européenne. Comment les politiques européennes en matière de lutte contre l'évasion fiscale ne sont toujours pas à la hauteur des enjeux pour les pays en développement», 2015, p. 25.



E. PERRIOT / SCF

ducteur où la valeur ajoutée est réellement créée. L'OCDE a par ailleurs élaboré un modèle de traité fiscal offrant moins de droits de taxation que le modèle du Comité technique fiscal des Nations Unies, qui recommande de mettre en place un dispositif anti-abus pour les paiements de redevance et ne fixe aucun plafond aux taux de retenue à la source sur les paiements effectués à l'étranger²⁸.

Face à l'absence de juste rétribution des pays en développement ressort la nécessité d'une organisation fiscale internationale, où les Etats seraient représentés sur un pied d'égalité. C'est ce qu'ont exprimé, en 2014, les ministres des Finances des pays à faible revenu dans une déclaration commune : «Le système fiscal mondial est organisé pour favoriser le paiement des taxes dans les pays du siège des entreprises multinationales, plutôt que dans les pays où les matières premières sont produites. Les traités internationaux sur la taxation et l'investissement doivent être revus pour donner la préférence au paiement des taxes dans les pays de la source. [Les pays à faible revenu] ont besoin d'aide pour revoir leurs codes fiscaux et éliminer les exonérations, pour renégocier les traités fiscaux et d'investissement, et pour résister à une compétition dommageable globale visant à réduire

les impôts directs. [...] L'origine de ces problèmes est le manque de pouvoir décisionnel des pays à faible revenu dans les négociations globales sur les taxes.»²⁹ Lors de la Conférence sur le financement du développement des Nations Unies, qui s'est tenue à Addis Abeba en juillet 2015, de nombreux pays en développement ont défendu la création d'une organisation fiscale internationale. Après des hésitations et de longues discussions, l'Union européenne et les Etats-Unis notamment se sont opposés à sa création³⁰. Malheureusement les gouvernements africains n'ont que timidement soutenu cette proposition qui a été au centre des négociations finales. Ils ont probablement subi des pressions fortes de la part des pays développés sur les risques d'échec d'une conférence internationale sur le continent, mais aussi sur l'accès aux flux d'aide publique et aux processus de gestion de dette.

Les paradis fiscaux provoquent une véritable hémorragie fiscale pour le continent africain. Dans un monde où la compétition fiscale est devenue la norme, les règles de taxation privent le continent d'autres recettes encore. Il s'agit d'écrire ces règles fiscales avec les deux autres tiers des gouvernements qui

28 ActionAid, « Levelling up. Ensuring a fairer share of corporate tax for developing countries », 2015, p. 13.

29 Réseau des Ministres des Finances des PFR Francophones, note de presse du 9 octobre 2014, disponible http://www.francophonie.org/IMG/pdf/reumin_washington_9oct2014_note_de_presse_fr.pdf
30 Eurodad, 2015, *ibid*, p. 16 et p. 29.

LA DÉPENDANCE À UN CONTRIBUABLE UNIQUE FREINE LA DÉMOCRATISATION

SORTIR DE LA DÉPENDANCE AUX INDUSTRIES EXTRACTIVES

Héritant du système colonial, beaucoup de pays africains ont conservé une économie extravertie, dominée

par l'exportation de matières premières vers l'étranger et peu de création de valeur ajoutée sur place. L'exploitation du sous-sol s'est récemment accélérée en Afrique, à un rythme encore plus rapide que pour le reste du monde. Aujourd'hui sur les cinquante-cinq pays de l'ensemble du continent africain, quarante-quatre pays exportent des métaux et des minerais. Parmi eux, quatre pays seulement (République Démocratique du Congo, Ghana, Afrique du Sud, Zambie) concentraient 70% de la production, en 2009. Dix-neuf pays produisent des hydrocarbures, dont quatre seulement (l'Algérie, l'Angola, la Libye et le Nigéria) concentrent 77% de la production de pétrole¹. Parmi les pays à plus faibles revenus, beaucoup sont dépendants de la rente créée par cette exploitation et rares sont les cas où l'Etat a mené une politique de diversification de l'économie pour sortir de cette dépendance à la rente.

Après la période de privatisation et de libéralisation économique des années 1990, les Etats se sont retrouvés en concurrence pour attirer les investisseurs étrangers, capables d'exploiter leur sous-sol. Alors que les pays possèdent cette richesse dont les revenus pourraient les sortir de la pauvreté, ils offrent des conditions fiscales très avantageuses aux entreprises pour les attirer. Une stratégie recommandée par les institutions financières internationales dans les années 1990, pour que le secteur se développe. A l'époque, le secteur extractif africain est largement moins exploité que dans le reste du monde. Cette stratégie a entraîné une succession de réformes des codes miniers et pétroliers toujours plus libéraux, faisant passer les Etats d'un rôle de

producteur à un rôle de régulateur². Lors du boom des prix des matières premières jusqu'en 2011, peu d'Etats réalisent la dépendance dans laquelle les nations riches et émergentes se trouvent par rapport à ces ressources. Une telle prise de conscience aurait permis d'exiger une plus juste répartition de la valeur créée entre l'Etat et les entreprises. Ces pays ont donc perdu des revenus potentiels considérables et l'opportunité de redistribuer les richesses du sous-sol à leur population.

Accapement des ressources et confiscation du pouvoir

A l'échelle nationale, les sommes engrangées, en particulier pour le pétrole,

sont tellement importantes qu'elles enferment les dirigeants et les quelques entreprises extractives dans un tête-à-tête et une dépendance réciproque. La négociation des conditions fiscales de l'exploitation du sous-sol, puis les recettes engrangées sont cachées. Dans cette

Aujourd'hui sur les cinquante-cinq pays de l'ensemble du continent africain, quarante-quatre pays exportent des métaux et des minerais.

opacité, les collusions d'intérêt sont nombreuses pour des financements de campagne, des cadeaux de bien de luxe, etc. Dans le système Françafrique, des dirigeants africains ont même été soutenus militairement ou continuent de l'être par la France, pour réprimer toute velléité d'opposition aux dérives autoritaires. La France souhaitait par exemple sécuriser son approvisionnement en pétrole au Congo ou au Gabon, par exemple.

C'est la malédiction des ressources ou le paradoxe de l'abondance théorisés par de nombreux universitaires : au lieu de permettre de sortir de la pauvreté, la rente extractive dans un pays entraîne une course clientéliste pour toucher les dividendes de l'exploitation, une concentration des décisions au plus haut niveau du pouvoir, un affaiblissement des institutions de contre-pouvoir et, parfois, des conflits violents, en particulier entre pouvoir central et régions productrices.

1 BAD, OCDE, PNUD, CEA, "African economic outlook. Structural transformation and natural resources", 2013, p. 44.

2 Bonnie Campbell, «Ressources minières en Afrique. Quelle réglementation pour le développement ?», 2010.

Le Nigeria exploite son pétrole depuis les années 1960. Le pays en est même devenu le premier producteur africain. Pourtant, le taux de pauvreté dans le pays n'a cessé d'augmenter : de 27% de la population en 1980 à 65% de la population en 2010³. Le Nigeria a pourtant reçu des milliers de milliards de dollars de recettes et, aujourd'hui encore, 80% de son budget provient des rentes pétrolières et gazières. La mauvaise utilisation des recettes publiques et le détournement de certains fonds est connu au Nigeria, en particulier durant la période dictatoriale de Sani Abacha⁴. La bonne gestion de la rente extractive est évidemment liée à la qualité des institutions politiques. Comme le montre l'infographie sur l'impact de la rente sur la réduction de la pauvreté dans cinq pays africains, seul le Botswana a réussi à diviser par deux la mortalité maternelle en dix ans. Aussi le Botswana est-il souvent cité en exemple : non seulement parce qu'il a su améliorer les soins de santé offerts à sa population, mais surtout parce qu'il a réussi à diversifier son économie et à éviter la dépendance aux revenus du diamant. C'est aussi un pays qui dispose de contre-pouvoirs politiques forts : il arrive au troisième rang sur le classement de la gouvernance de la Fondation Mo Ibrahim. A l'inverse, le régime dictatorial du Tchad, qui a multiplié ses recettes par dix avec l'exploitation du pétrole à partir de 2003, est dans une dépendance budgétaire d'environ 70% aux recettes pétrolières⁵. Surtout cette rente a été utilisée pour doubler les dépenses militaires du pays et pour financer des guerres permettant à Idriss Déby de rester au pouvoir. Les dépenses pour la réduction de la pauvreté augmentent, quant à elles, bien plus faiblement⁶, en dépit des premiers accords signés avec la Banque mondiale sur l'allocation de la rente, puis résiliés⁷. Le taux de mortalité maternelle a même augmenté sur cette période des revenus faciles du pétrole ! Absente de cette infographie, la pauvreté de la Guinée équatoriale ne peut être expliquée que par la cupidité de ses dirigeants, illustrée dans l'affaire des « Bien mal acquis »⁸. Les Equato-Guinéens sont, en effet, aussi riches que les Européens sur le papier, avec un ratio de revenus par habitant équivalent à



E. PERRIOT / SCDF

celui de l'Union européenne⁹. Pourtant, en 2006, selon la Banque mondiale, trois quarts des habitants s'y trouvaient sous le seuil de pauvreté national !

Ces exemples posent avec acuité la question de la transparence des recettes extractives et de leur bonne gestion. Ils soulèvent également la question de la négociation des contrats avec cet enjeu pour l'Etat d'obtenir une meilleure part de la rente extractive, en particulier en période de boom des prix mondiaux. La rente, composée des recettes fiscales et non-fiscales (redevance), est le premier et presque unique atout pour compenser la perte de ces ressources naturelles finies et la pollution de sites. Les industries extractives sont, en effet, consommatrices de capitaux, génèrent une rentabilité hors norme quand les gisements sont confirmés, mais créent peu

3 Evelyn Nwamaka Osaretin Ogbeide, David Onyinyechi Agu, "Poverty and income inequality : any causality ?", *Asian Economic and Financial Review*, 2015, p. 2.

4 CCFD-Terre Solidaire, « Bien mal acquis : à qui profite le crime? », 2009, p. 33.

5 Ministère des Finances tchadien, « 50 ans d'indépendance du Tchad. Quel bilan économique et financier », 2011, pp. 17.

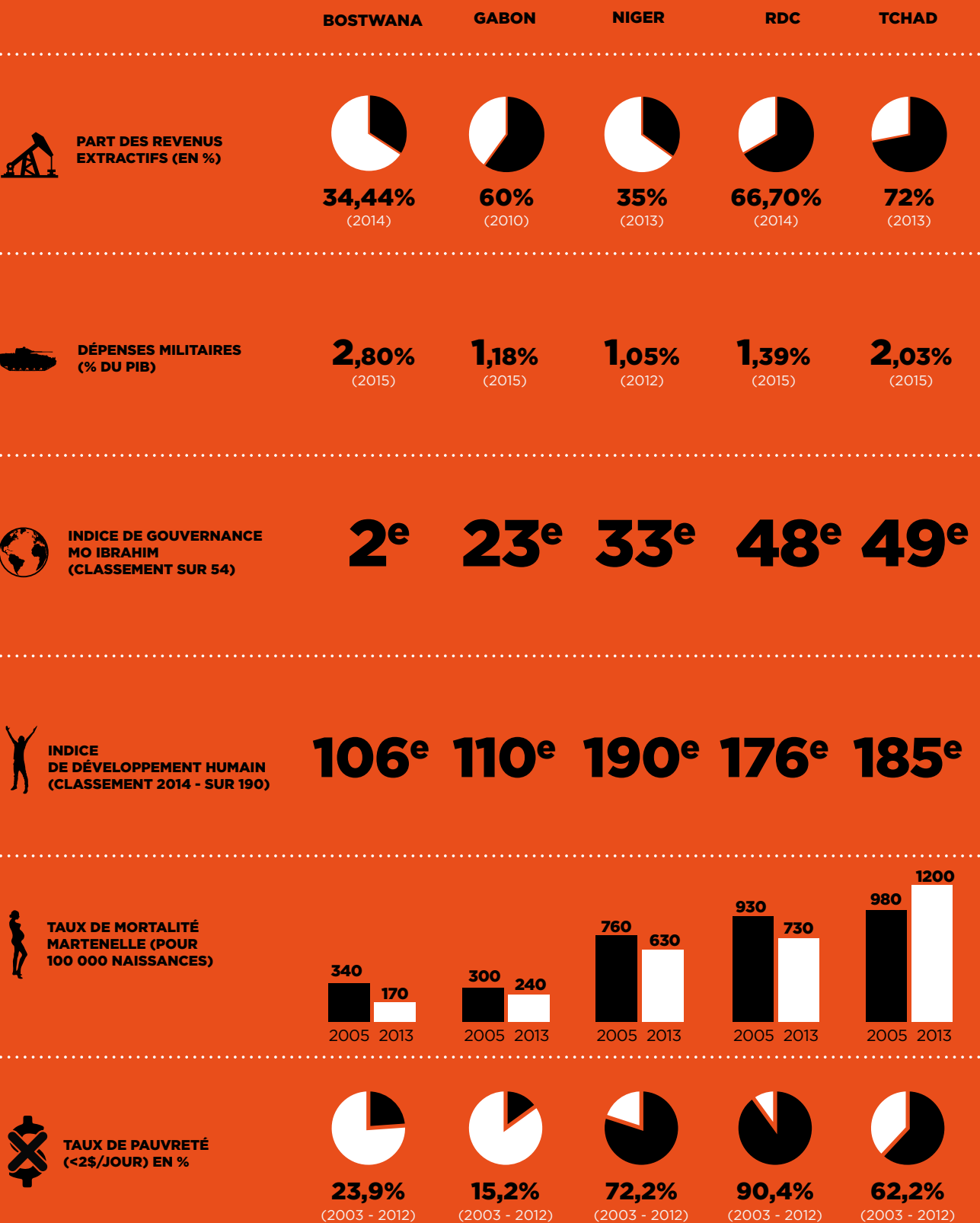
6 Les chiffres d'augmentation des dépenses militaires sont bien plus élevés selon d'autres sources, voir CCFD- Terre Solidaire, « Le développement piégé : les transferts d'armes et le développement au Tchad (2005-2010) », 2012, pp. 56.

7 Pegg, S., 'Can policy intervention beat the resource curse? Evidence from the Chad-Cameroon Pipeline Project', *African Affairs*, 2006.

8 CCFD-Terre Solidaire, « Bien mal acquis : à qui profite le crime? », 2009, p. 33.

9 BAD, OCDE, PNUD, CEA, "African economic outlook. Structural transformation and natural resources", 2013, p. 38.

QUI BÉNÉFICIE DE LA RENTE EXTRACTIVE ?



d'emplois ou d'opportunités économiques locales. La période de «super cycle» jusqu'en 2011, a aidé certains dirigeants à contourner cette dépendance à un contribuable extérieur presque unique, qui n'est pas partie prenante de l'intérêt général. Certains Etats ont posé la question d'une plus juste rétribution de la rente et ont tenté d'en faire un débat national pour gagner du soutien. La Zambie a par exemple essayé de mettre en place une taxe sur les

supers bénéfiques réalisés par les entreprises minières avec l'envolée des cours mondiaux, avant de renoncer sous la menace d'une procédure d'arbitrage international initiée par les entreprises. Le Niger, à la faveur de l'expiration de son contrat avec Areva pour l'exploitation de l'uranium, a pu obtenir des conditions fiscales plus avantageuses, quoi que toujours opaques aujourd'hui. La tendance majoritaire est toujours de se confiner dans un tête-à-tête, sans

L'INTERMINABLE RENÉGOCIATION DES CONTRATS MINIERES ENTRE AREVA ET LE NIGER

Le Niger est le dernier pays de l'Index de développement humain du PNUD et 60% de sa population vit dans l'extrême pauvreté (en dessous de 1\$ / jour). C'est pourtant le 4^{ème} producteur mondial d'uranium, qui représente 50% de ses exportations. Areva, entreprise composée à 80% de capitaux publics français, exploite les ressources en uranium du pays, depuis les années 1970. Une clause d'« approvisionnement préférentiel » a dès le départ garanti l'approvisionnement de l'ancienne puissance coloniale¹. Les retombées fiscales ont toujours été jugées trop maigres par les Nigériens : des calculs estiment que seuls 15% de la rente extractive seraient redistribués à l'Etat nigérien, sur une valeur cumulée estimée à plus de 3,5 milliards d'euros pour Areva depuis 1970². Le budget du pays est, aujourd'hui encore, composé à 40% d'aides internationales, qui demeurent indispensables pour faire face aux crises alimentaires récurrentes.

Lors de l'envolée des prix des minerais, l'ancien Président Mamadou Tandja a exercé une pression sur Areva pour qu'elle revalorise le prix du kilo d'uranium. Pour cela, il ouvre le secteur minier et pétrolier à la concurrence. Entre 2006 et 2009, pas moins de 139 permis de prospection et d'exploitation ont été vendus à des entreprises chinoises, canadiennes,

britanniques, sud-africaines, australiennes, indiennes, par l'entourage de Tandja. Les observateurs pensent que l'attribution à Areva du gisement d'uranium d'Imouraren, 2^{ème} au monde en termes de réserve, aurait même pu être remise en cause. En 2007, le gouvernement nigérien obtient finalement un premier avenant au contrat qui revalorise le prix de l'uranium et qui octroie 300 tonnes au Niger pour la revente sur les marchés³.

Deuxième épisode de cette bataille pour une meilleure rétribution : le gouvernement a saisi l'opportunité de la fin des conventions d'établissement des deux sites en exploitation par Areva en décembre 2013. Entourées d'une grande opacité, les négociations se déroulent au plus haut niveau, dans les cercles politiques et non experts⁴. Deux années après l'annonce nigérienne d'une nouvelle signature, il est impossible de dresser un bilan clair des gains pour les Nigériens. Les conventions minières détaillées précisant les conditions d'exploitation des deux mines n'ont toujours pas été publiées, contrairement à ce qu'exige l'article 150 de la Constitution du Niger. Cependant, de la signature d'un « accord de partenariat stratégique » entre l'Etat du Niger et Areva le 26 mai 2014, il est possible d'affirmer que :

- Areva reconnaît l'application de la redevance progressive du nouveau code minier de 2006, allant de 5% à 12% de la valeur du minerai extrait, selon les cours mondiaux et les résultats de l'entreprise ;
- la contrepartie donnée à Areva par les autorités nigériennes semble être l'exonération totale de TVA sur ses achats de biens et services. Le ROTAB et Oxfam chiffrent les pertes de recettes fiscales à 4,9 millions d'euros, ce qui correspondrait à la construction de près de 500 classes au Niger ;
- pourtant, d'anciennes exonérations fiscales n'ont pas été remises en cause par le gouvernement nigérien, dans ce nouvel accord.

De nombreux éléments manquent encore pour savoir si le nouveau contrat est déséquilibré, notamment le taux d'imposition des bénéficiaires ou la part en nature de la production d'uranium qui reviendrait à l'Etat nigérien. Il est toutefois choquant de voir une multinationale négocier de telles exonérations fiscales au bout de cinquante ans de présence dans le pays, soit très longtemps après la phase initiale d'investissements qui justifie ces exonérations. Surtout, cette renégociation s'est effectuée à une période de production croissante et des résultats bénéficiaires de 90 milliards de FCFA pour les filiales nigériennes d'Areva⁵.

1 Raphaël Granvaud, «Areva en Afrique. Une face cachée du nucléaire français», Agone, 2014.

2 SOMO cité par ROTAB, Oxfam France, «Contrat d'Areva au Niger à quand la transparence? », 2015, p. 3.

3 Raphaël Granvaud, «Areva en Afrique. Une face cachée du nucléaire français», Agone, 2014.

4 Oxfam France et ROTAB, «Niger : à qui profite l'uranium ? L'enjeu de la renégociation des contrats miniers d'AREVA», 2013

5 ROTAB, Oxfam France, «Contrat d'Areva au Niger à quand la transparence? », 2015, p. 2.

faire jouer la concurrence entre les entreprises. Ainsi, les dirigeants politiques continuent de bénéficier de quelques privilèges octroyés par les quelques entreprises étrangères qui exploitent le sous-sol national... un contribuable unique et bienveillant, mais seulement pour ses interlocuteurs directs.

INDUSTRIES EXTRACTIVES : À QUI PROFITENT LES CONTRATS ?

Le tête-à-tête entre entreprises extractives et gouvernements est symbolisé par la négociation de contrats opaques. La plupart des pays disposent d'un modèle de convention d'établissement pour le secteur, afin de standardiser les obligations respectives des Etats et des entreprises. Cependant, au regard des énormes investissements de capitaux et des spécificités du secteur comme le besoin par exemple de créer des infrastructures liées au gisement, la pratique est souvent de négocier

des conventions spécifiques. Les négociations sont menées au plus haut niveau par l'exécutif loin des contre-pouvoirs ou du Parlement qui devrait avoir un rôle de ratification (voir la 3ème partie de ce rapport). A l'issue des négociations, les conventions d'établissement ne sont que trop rarement publiées. Dès lors, avec un texte non connu qui déroge au droit commun, les possibilités d'accorder des conditions d'exploitation au rabais sont nombreuses. Il peut s'agir de réduire les taux d'imposition, d'accorder des droits sans fin à l'utilisation de l'eau souterraine, de ne pas garantir les droits de l'ensemble des travailleurs, de diminuer les obligations de l'entreprise pour la remise en état du site après exploitation, etc. L'enjeu est de savoir si les négociations sont le fruit de l'intérêt général ou de quelques avantages personnels. L'OCDE a déclaré que le secteur extractif était le plus corrompu : il représente 19% des 427 cas de corruption qu'ils ont étudiés, devant le secteur de la construction (15%), des transports (15%) et de l'information et de la communication (10%)¹⁰. L'attribution et la négociation des contrats sont souvent entachées d'affaires de corruption. Les étapes sont nombreuses de l'exploration à l'exportation, ce qui donne à la corruption une dimension structurelle dans le secteur. Une étude universitaire menée au Cameroun explique que : « Toute procédure (octroi de permis, redevances, *joint-venture*, paiement de

taxes) est une occasion nouvelle pour « monnayer des interventions ou des arrangements ». La signature des conventions, puis de contrats miniers et les demandes de renouvellement des permis et d'autorisations diverses que doivent solliciter les entreprises dans le domaine minier est l'un des moyens de renégocier en permanence les relations avec le secteur privé¹¹. Toujours au Cameroun, des témoignages pointent même des cas d'escroqueries des entreprises : « Il est difficile de savoir qui octroie précisément les concessions, quel est le rôle respectif de chaque ministère ou à qui les concessionnaires doivent s'adresser lorsqu'il n'y a pas de guichet

unique, autant de zones de flou qui multiplient les occasions de corruption et de détournements. Ainsi, il n'était pas rare d'entendre, au cours de mes entretiens, des histoires de fonctionnaires profitant des imprécisions du code minier et négociant directement les termes

des contrats avec des compagnies minières désireuses de s'engager dans des projets d'exploitation à une échelle industrielle, pour finalement en empêcher tous les gains, sans en informer ni le ministère des Mines ni la présidence. »¹²

Casser un contrat pour fait de corruption

En arrivant au pouvoir en 2010 en Guinée-Conakry, Alpha Condé a lancé un exercice de revue des contrats miniers et institué un Comité technique dédié à cela, inédit en termes de transparence¹³. Après des investigations aux multiples rebondissements¹⁴ qui ont mobilisé la justice de six pays¹⁵, le Comité a annoncé officiellement que le contrat pour le projet de fer de Simandou, attribué en partie au groupe de l'israélien milliardaire Steinmetz (BSGR), était invalidé pour fait de corruption¹⁶. Le groupe

L'OCDE a déclaré que le secteur extractif était le plus corrompu : il représente 19% des 427 cas de corruption qu'ils ont étudiés

¹⁰ OCDE, Rapport sur la corruption transnationale. Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, 2014, p. 8.

¹¹ Victoria Lickert, « La privatisation de la politique minière au Cameroun : enclaves minières, rapports de pouvoir trans-locaux et captation de la rente », Politique africaine 2013/3 (N° 131), p. 113.

¹² Victoria Lickert, 2013, *ibid*, p. 114.

¹³ Les documents de travail et conventions minières sont publiés à l'adresse suivante : <http://www.contratsminiersguinee.org>

¹⁴ Voir l'enquête de Benoît Hopquin du journal Le Monde, « Les Milliards de Simandou », datée du 24 septembre 2013.

¹⁵ La Déclaration de Berne/ Public Eye a reconstitué le schéma complexe du groupe BSGR avec plusieurs filiales dans les paradis fiscaux, permettent certainement de réaliser de l'optimisation fiscale et de procéder à des versements corrompus, voir https://www.publiceye.ch/fr/medias/communiquede-presse/soupcons_de_corruption_en_guinee_opacite_a_geneve_le_groupe_steinmetz_sous_pression/

¹⁶ La note technique est disponible à l'adresse suivante : <https://www.documentcloud.org/documents/1105545-titres-vbg-rapport->



E. PERRIOT / SCF

est soupçonné par les autorités guinéennes d'avoir corrompu l'une des épouses de l'ancien Président Conté pour obtenir deux blocs du gisement de fer de Simandou, en échange d'un investissement minime de 165 millions de dollars. Dix-huit mois plus tard, en 2010, 51% des parts de l'entreprise qui détenait ces concessions sont revendues pour 2,5 milliards de dollars au groupe brésilien Vale. Cette plus-value incroyable réalisée par le groupe BSGR aurait dû alimenter les caisses de l'Etat. Ce gisement de classe mondiale encore non exploité pourrait, pour certains observateurs, doubler le PIB de la Guinée. En mai 2014, le gouvernement signe un nouvel accord pour l'exploitation du gisement par Rio Tinto. L'entreprise avait obtenu la concession dans les années 1990, mais elle n'avait alors pas commencé les travaux, en partie parce que le gouvernement guinéen ne l'avait pas autorisé à exporter le fer par le Liberia. Le nouvel accord de 2014 est finalement beaucoup plus avantageux pour les Guinéens : l'entreprise accepte de réaliser des investissements faramineux de 20 milliards de dollars pour construire un chemin de fer et un port en eau profonde sur la côte guinéenne, par lesquels le fer sera exporté. L'accord prévoit également que la propriété des infrastruc-

tures sera transférée au gouvernement après trente années de fonctionnement. Il n'est cependant pas sûr que seuls de meilleurs avantages pour le peuple guinéen aient motivé ce nouvel accord, puisque des soupçons de corruption auprès d'un conseiller de l'entourage du Président ont été révélés par Mediapart¹⁷. Aujourd'hui, l'exploitation n'a pas commencé et il est question que Rio Tinto cède ses parts à Chinalco, une entreprise chinoise déjà présente dans le consortium qui exploite le site¹⁸.

Des arrangements au-dessus de la loi

Les contrats sont censés créer de la valeur ajoutée et des recettes fiscales durables pour l'économie du pays et ses politiques de redistribution sociale. Ils sont, cependant, souvent utilisés pour accorder des exonérations fiscales qui ne semblent pas toujours rationnelles économiquement pour attirer les investisseurs étrangers, en particulier lorsque l'Etat possède des ressources dans son sous-sol (voir la 3ème partie de ce rapport). Glencore dans son contrat avec l'Etat zambien avait obtenu le plus bas taux de redevance au monde à 0,6% pour son exploitation du

17 Mediapart, «Guinée: au cœur de la corruption, un pilier du capitalisme français», article de Dan Israel daté du 9 novembre 2016.

18 «Guinée : Conakry annonce le retrait de Rio Tinto du projet minier du Simandou» : <http://guineeline.com/guinee-conakry-annonce-le-retrait-de-rio-tinto-du-projet-minier-du-simandou/>

cuivre (voir la 1^{ère} partie). Ces avantages fiscaux sont accordés dans des conventions d'établissement en dérogation du droit commun, elles engagent le pays sur des périodes de vingt à trente ans, la durée de la convention. En effet, la plupart des conventions comportent des clauses de stabilité qui obligent le pays à respecter les intérêts de l'investisseur et, ainsi, à ne pas changer la législation qui s'applique à l'entreprise au moment de la signature. Ces clauses fiscales injustes engagent durablement le pays, en dehors de tout processus démocratique : en cas de changement de régime après une dictature ou simplement de changement de la législation fiscale, les nouvelles dispositions ne peuvent s'appliquer. Selon l'enquête menée par ActionAid auprès de quarante entreprises en Afrique de l'Ouest, 62% des firmes interrogées avaient obtenu de telles clauses de stabilité dans leur contrat¹⁹.

Pire encore, les clauses de stabilité peuvent décourager les dirigeants d'améliorer leur législation, puisqu'ils s'exposent aux éventuels recours des entreprises en procédures d'arbitrage international. Ces procédures, qui fonctionnent à huis-clos avec des magistrats experts, peuvent infliger aux Etats de lourdes amendes, si les intérêts financiers des investisseurs sont jugés lésés. La convention d'établissement, qui déroge au droit commun, est en fait reconnue en droit international des investissements comme le document juridique ultime, supérieur aux codes miniers ou à la législation fiscale. Le Guide des principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE recommande, ainsi, que les contrats n'édicte pas d'exonérations fiscales qui ne seraient pas inscrites dans la loi de droit commun, le Code général des impôts²⁰.

LE SUIVI FISCAL DES INDUSTRIES EXTRACTIVES, UN DOMAINE RÉSERVÉ Des administrations fiscales dépassées

Les risques de corruption ne s'arrêtent évidemment pas à l'attribution et la négociation des contrats. Tout au long du processus d'extraction puis d'exportation, la faiblesse des moyens et des salaires de l'adminis-

tration fiscale nuit à l'efficacité des contrôles que doit assurer l'administration nationale. Des fonctionnaires sous-payés sont plus facilement tentés, et les possibilités de corruption sont nombreuses : règlement de la facture au fisc chaque année, levée du minerais (à laquelle la douane est censée assister pour attester du volume de la production) etc. Dans le secteur extractif, à cause de la technicité de l'industrie, les choses vont encore plus loin. L'administration fiscale dépend le plus souvent des informations fournies par l'entreprise, en particulier sur les coûts de production réel, au regard de la technicité de l'industrie, et sur les volumes de production, dont dépend la

somme importante de redevance. Le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique reconnaît l'incapacité des administrations fiscales : « Les membres du Groupe sont particulièrement préoccupés de voir que la plupart des pays africains n'ont pas les moyens de vérifier les quantités de ressources naturelles

Plus de la moitié (56,2%) de ces flux [financiers illicites] au cours de la période [entre 2000 et 2010] provenait du pétrole, des métaux et minéraux précieux, des minerais, du fer et de l'acier, ainsi que du cuivre.

qu'ils produisent, et s'en remettent au contraire aux déclarations des exportateurs. L'autodiscipline est la règle et les pays africains ont recours à diverses incitations pour encourager l'exactitude des déclarations faites²¹». Le rapport du Groupe de haut niveau montre pourtant que le secteur extractif est, de loin, le plus sujet aux pratiques d'évasion fiscale : « Plus de la moitié (56,2%) de ces flux [financiers illicites] au cours de la période [entre 2000 et 2010] provenait du pétrole, des métaux et minéraux précieux, des minerais, du fer et de l'acier, ainsi que du cuivre. De plus, ces flux sont très concentrés dans quelques pays seulement. La Zambie est à l'origine de 65% des flux financiers illicites provenant d'Afrique qui concernent le cuivre »²².

Le problème, c'est que les inspecteurs des impôts disposant d'une expertise de ces procédures industrielles manquent cruellement. Depuis les récentes prises de conscience, les Etats se dotent progressivement de dispositions législatives pour contrer la manipulation des prix de transfert, c'est-à-dire le déplacement des bénéfices réalisés dans leur pays

19 ActionAid, *The West African Giveaway : use and abuse of corporate tax incentives in ECOWAS*, 2015, p. 11.

20 IIED, "Foreign investment, law and sustainable development: A handbook on agriculture and extractive industries", 2013, p.53.

21 « Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique », 2015, p. 30.

22 « Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique », 2015, p. 99.

à travers les filiales d'un même groupe pour éviter l'impôt. A ce jour, seuls le Ghana et le Nigeria l'auraient déjà fait en Afrique de l'Ouest²³. En septembre 2016, le Nigeria a aussi attaqué une dizaine de compagnies pétrolières sur son territoire : il leur réclame la somme de 12,7 milliards de dollars pour ne pas avoir déclaré l'exportation de 57 millions de barils de bruts, produits au Nigeria et exportés vers les États-Unis entre 2011 à 2014. Trois compagnies en particulier sont dans le viseur de la justice nigérienne : le français Total, l'italien ENI et l'américain Chevron²⁴.

Depuis quelques années, pour aider les pays à faire face à de tels enjeux, l'aide internationale a davantage investi le domaine fiscal. Il s'agit également de renforcer la collecte d'impôts, afin de préparer des baisses d'aide internationale, en pleine crise budgétaire européenne. En ce qui concerne le secteur extractif, les initiatives se sont beaucoup concentrées sur l'appui juridique à la négociation contrats²⁵, il pourra toutefois bénéficier des nombreuses autres initiatives d'appui aux administrations fiscales²⁶. Il faut toutefois noter, qu'en 2011 0,1% de l'aide internationale seulement était affecté à la modernisation des administrations fiscales, au recouvrement des impôts et à la gestion des finances publiques²⁷.

Le contrôle fiscal, un domaine réservé au pouvoir présidentiel

Au-delà des compétences et des moyens, le contrôle fiscal est un domaine éminent politique quand il concerne les quelques entreprises contribuable, dont dépend la rente du pays. La logique qui prévaut pour le suivi fiscal de ces entreprises semble ne pas faire exception au reste de la gouvernance du secteur extractif : « la libéralisation du secteur minier a abouti non pas à sa « dépolitisation », mais au contraire à une multiplication des acteurs politiques qui y interviennent et, dans le même temps, à une recentralisation du pouvoir autour de l'espace présidentiel. »²⁸.

Le cas du Congo démontre qu'il est possible d'avoir une raffinerie nationale déficitaire, ne rapportant

aucun centime aux caisses de l'Etat, pendant que les affaires continuent pour d'autres. En mars 2015, l'ONG Public Eye révèle un étonnant contrat qui confère à une petite société, Philia SA, établie à Genève et jusque-là inconnue, le droit exclusif d'exportation du pétrole raffiné congolais. Le contrat est signé par Denis-Christel Sassou-Nguesso, fils du dictateur au pouvoir depuis 37 ans, qui est dans son rôle d'administrateur général de la Congolaise de raffinage (la CORAF), par ailleurs directeur général adjoint de la Société nationale des pétroles congolais (SNPC). Denis-Christel Sassou-Nguesso est connu pour ses dépenses somptuaires « détaillées par l'enquête des juges français sur les biens mal acquis (BMA) : 473 796 euros pour de l'habillement entre 2005 et 2011 dans plusieurs boutiques parisiennes de luxe, ainsi que sept voitures - Porsche Cayenne, Maserati, Bentley coupé et autres. La plupart de ces achats avaient été réglés par des virements en provenance de banques suisses²⁹».

Le fait troublant est qu'il « n'y a pas eu d'appel d'offres pour la sélection de Philia SA comme intermédiaire, et elle est autorisée à prélever 2 % de marge, le double des pratiques du marché ». Surtout « le système de revente systématique des cargaisons à des tiers [de véritables négociants de matière première] adopté par Philia ne semble avoir aucune justification économique pour la CORAF. Au contraire, puisque la raffinerie s'est privée ainsi d'une marge qui lui revenait de droit, et qui aurait dû, au final, alimenter les caisses du Trésor public congolais. »³⁰ Public Eye soupçonne en fait un traitement de faveur de la part de la CORAF, bien que toutes les transactions soient légales. Ainsi, pour expliquer ces pertes fiscales, l'ONG suisse considère l'hypothèse d'éventuelles rémunérations occultes avec les bénéficiaires à Philia SA : « Dans le cas de Philia, rien ne nous permet à ce jour d'affirmer que les bénéficiaires de la société alimentent les poches de l'élite congolaise. Un faisceau d'éléments laissent toutefois penser que l'actionnaire unique de Philia, Jean-Philippe Amvame Ndong, entretient des relations privilégiées avec Denis Christel Sassou Nguesso »³¹. L'entreprise a toujours nié ces allégations et déclare publiquement : « *La majorité des cargaisons sont vendues par Philia directement à des grandes sociétés de raffinage de pétrole au meilleur prix possible sur le marché. La valeur ajoutée qu'apporte Philia à la CORAF, et donc indirectement à la République du Congo, est de garantir un prix de base stable pour ce produit, ce qui résulte en un revenu stable et prévisible* »³².

23 Open Society Initiative for West Africa, « Mobilisation des ressources domestiques en Afrique, opportunités manquées », 2015, p.39-40

24 Jeune Afrique, « Total, ENI et Chevron poursuivis par le Nigeria dans un contentieux à 12,7 milliards de dollars », septembre 2016.

25 Par exemple les facilités de soutien juridique les initiatives de la Banque Africaine de Développement ou de la Banque mondiale, ou l'initiative allemande Connex.

26 Par exemple le Forum de l'administration fiscale africaine ou l'initiative « Inspecteurs des impôts sans frontières » lancée en 2015

27 FMI, OCDE, Nations unies et Banque mondiale, « Supporting the Development of More Effective Tax Systems: A report to the G20 development working group by the IMF, OECD, UN and World Bank », 2011, p.21.

28 Benjamin Rubbers, « Les sociétés africaines face aux investissements miniers », Politique africaine 2013/3 (N° 131), p. 19.

29 Le Monde, « Les millions à Genève de Denis-Christel Sassou Nguesso », mars 2015.

30 Public Eye, « Un contrat raffiné : les arrangements douteux de la société suisse de négoce Philia au Congo », mars 2015.

31 Public Eye, 2015, ibid.

32 Cité dans un article de Bilan par Ian Hamel, « Étranges arrange-

Le contrôle de la fiscalité du secteur extractif est avant toute chose une affaire politique, où la volonté des dirigeants doit faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts personnels. Concernant les possibles détournements ou arrangements au sein de l'administration, les dirigeants disposent généralement déjà des outils permettant d'améliorer la situation : audit externe des activités, publication transparente des recettes et du nombre de redressements, etc. Si la question n'est pas celle des outils, c'est donc celle de la volonté politique et du respect des aspirations populaires.

Industries extractives : faire de la transparence la norme

L'enjeu est donc de maximiser la rente pour assurer le développement des pays, tant dans les premières phases de négociation des conditions fiscales que dans celles de contrôle fiscal, en particulier pour les questions d'évasion fiscale. La plupart des pays semble bien loin des préconisations du FMI, qui recommandent aux gouvernements de conserver 40 à 60% de la rente minière et 65% à 85% de la rente pétrolière³³. La part de la rente provenant de l'exploitation du cuivre zambien revenant au gouvernement était seulement de 12% en 2008, avant sa réforme fiscale ; celle résultant de l'exploitation de l'or en Tanzanie de 10% en 2009³⁴. Améliorer la taxation du secteur s'avère évidemment plus compliqué dans les pays où la rente a financé des pouvoirs autoritaires, sans alternance, et a alimenté des réseaux clientélistes par son détournement. Quand le pays est très dépendant de la rente qui compose la majeure partie de ses revenus, la fiscalité sur les autres activités ou sur les revenus des individus est très peu développée. Cela casse le lien de redevabilité des gouvernants avec leur population, si l'Etat n'a pas besoin d'eux pour prélever ses ressources et fonctionner. Le cercle vertueux des contribuables, représentés par des contre-pouvoirs qui cherchent à améliorer les politiques de redistri-

bution de l'Etat, ne fonctionne plus. Pire, certains Etats ne prenaient pas la peine de mettre à disposition du public les chiffres de leurs recettes du secteur extractif. C'est justement pour contrer cette malédiction des ressources naturelles que la société civile a demandé une plus grande transparence du secteur, au début des années 2000. Il s'en suit la création de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE), avec l'appui du gouvernement britannique et des institutions financières internationales en 2002, en réponse aux demandes de la coalition Publiez Ce que Vous Payez. L'organisation composée des gouvernements riches en ressources naturelles, des entreprises du secteur et de la société civile, a institué comme norme la transparence des recettes publiques issues du secteur, dans 51 pays³⁵. Entre-temps, la transparence des revenus du secteur n'a pas été laissée à la seule volonté des Etats, comme dans le cadre ITIE, mais elle est devenue une norme

contraignante pour les entreprises cotées et non cotées de plusieurs pays (voir encadré). En une quinzaine d'années, ce nouveau paradigme de la transparence des recettes pour améliorer la régulation du secteur est devenu incontournable et constitue un précédent pour de nombreux autres secteurs. Les acteurs gouvernementaux et non gouver-

nementaux travaillent désormais à des processus de transparence ou de gouvernance sur bien d'autres questions que les recettes (cf. partie III). Grâce à ce travail de transparence une brèche s'ouvre pour sortir du tête-à-tête «entreprises multinationales-dirigeants» et éviter les conflits d'intérêt. Il s'agit d'une avancée décisive en faveur de la redevabilité et de la construction d'un pacte fiscal démocratique. ■

Améliorer la taxation du secteur s'avère évidemment plus compliqué dans les pays où la rente a financé des pouvoirs autoritaires, sans alternance, et a alimenté des réseaux clientélistes par son détournement.

ments entre le Congo et une société genevoise», janvier 2016.

33 BAD, OCDE, PNUD, CEA, "African economic outlook. Structural transformation and natural resources", 2013, p. 57.

34 Chiffres CNUCED cités par Public Eye, «Plaidoyer pour une autorité de surveillance du marché des matières premières. Le rôle de la Suisse dans la malédiction des matières premières et ses responsabilités politiques», p. 7.

35 Un rapport du Secours Catholique - Caritas France détaille la mise en œuvre et les exigences de la nouvelle norme de l'ITIE, voir « De la transparence des industries extractives à la lutte pour la justice fiscale, comment mettre l'économie au service du bien commun. Pistes pour une utilisation locale des données financières des entreprises et des Etats », 2016, p. 16.

LE SECTEUR EXTRACTIF MONTRE LA VOIE POUR LA TRANSPARENCE DES RECETTES PUBLIQUES

L'ITIE est une avancée décisive en faveur de la redevabilité des dirigeantes sur l'utilisation de la rente extractive et, donc, un premier pas vers la construction d'un pacte fiscal démocratique. L'ITIE est restée une initiative volontaire des pays, pour laquelle ne se sont pas engagés nombre de pays autoritaires et opaques sur leur gestion de la rente¹. Pire d'autres pays ont candidaté et se sont vus suspendus par le conseil d'administration international de l'ITIE : le Gabon, la Guinée équatoriale, la RCA. Aussi, très variables d'un pays à l'autre, les données ne permettaient pas toujours de connaître les volumes de production ou les montants d'impôts désagrégés, ce qui a empêché d'analyser la pertinence des politiques fiscales dans ces pays². Face aux résultats inégaux du processus ITIE, notamment en fonction du caractère démocratique du pays, des parlementaires et des organisations de la société civile aux Etats-Unis ont appelé à la responsabilité des pays des sociétés mères. Le Président Obama a signé, le 21 juillet 2010, la loi de réforme financière dite « Dodd-Frank » qui contient une obligation pour les entreprises extractives, cotées en bourse, de déclarer les différents paiements qu'elles versent aux autorités des pays, dont elles exploitent les ressources, projet par projet. En optant pour une réglementation boursière, l'obligation couvre 90% des plus grandes entreprises pétrolières internationales et huit des dix plus grandes entreprises minières, sans exception pour les entreprises étrangères cotées aux Etats-Unis. Suite à une intervention en justice du lobbying pétrolier, la loi n'a pu être éla-

borée définitivement qu'en juin 2016. Entre-temps l'idée, relayée par la société civile, a été reprise dans d'autres pays du monde. Des lois similaires ont déjà été votées, au sein de l'Union européenne, au Canada et en Norvège. En Europe, les sociétés cotées à Londres ou Paris ont publié en 2016 leurs premières données sur les paiements réalisés dans les pays d'exploitation³. Les ONG, les media, les politiques et les universitaires, pourront bientôt connaître la présence des entreprises étrangères dans leur pays et leurs différents projets, ainsi que les impôts payés. Les Comités ITIE au niveau national, quand ils existent, devront en tirer les enseignements pour réformer le secteur et les finances publiques.

Du côté des recettes, d'autres initiatives pour une plus grande transparence sont à signaler en Afrique. La banque centrale du Nigeria publie chaque mois un rapport économique sur les recettes pétrolières : les ventes, la production et les redevances pétrolières et gazières. Le Ministère des finances mauritanien publie également des données similaires en ligne. Une des zones d'ombres demeure les revenus des Fonds de ressources naturelles, où les Etats peuvent placer une partie des recettes pour faire face aux périodes de baisse des prix ou, encore, épargner pour les futures générations. Beaucoup ont servi de caisse noire aux régimes africains, comme le célèbre Libyan Investment Authority, premier fonds souverain du continent avec un capital d'environ 65 milliards de dollars. Ces fonds sont encore opaques, mais le FMI ou des ONG comme Natural Resources Governance Institute travaillent sur des standards de bonne gestion et de gouvernance⁴.

Du côté des dépenses, pour s'assurer que la rente extractive parvienne bien aux populations qui en ont besoin, un travail important de recommandations et d'analyse des budgets est réalisé par International Budget Partnership, qui publie son propre index sur la transparence des données budgétaires⁵. Une plateforme d'acteurs étatiques et non gouvernementaux «Open Government Partnership» a été lancée en 2011 pour débattre et échanger sur les meilleures pratiques de leurs gouvernements, en termes de transparence et de redevabilité pour améliorer leurs politiques publiques. A ce jour, environ 70 pays ont rejoint l'initiative, mais l'Afrique y est largement sous-représentée. Ces initiatives, bien que limitées, ont le mérite d'enclencher une dynamique favorable à la transparence des finances publiques et de mettre à l'agenda politique le débat sur une utilisation efficace et démocratique des recettes nationales.

1 A titre d'exemple, n'ont jamais participé à l'initiative la Libye, le Soudan, le Zimbabwe ou l'Angola. Le statut exact des différents pays est disponible sur le site officiel : <https://eiti.org/fr/pays>

2 Voir les réflexions et les exemples d'analyse des données de paiement du secteur expliqués dans Secours Catholique - Caritas France, « De la transparence des industries extractives à la lutte pour la justice fiscale, comment mettre l'économie au service du bien commun. Pistes pour une utilisation locale des données financières des entreprises et des Etats », 2016, p. 41 et 63.

3 Voir le détail des obligations des entreprises cotées dans Secours Catholique - Caritas France, « De la transparence des industries extractives à la lutte pour la justice fiscale, comment mettre l'économie au service du bien commun. Pistes pour une utilisation locale des données financières des entreprises et des Etats », 2016, p.9 et 58.

4 Natural Resources Governance Institute, Columbia Center on Sustainable Investment, «La gestion

des fonds de ressources naturelles : comment assurer des retombées pour tous», 2014.

5 Open Budget Survey

CONSTRUIRE L'ALTERNANCE DÉMOCRATIQUE À TRAVERS UN PACTE FISCAL JUSTE

La politique fiscale des pays africains est souvent prise en otage par les intérêts personnels de ses dirigeants. Cela peut commencer dès l'attribution des marchés publics ou lors des négociations d'incitations fiscales. En détournant la politique fiscale du regard citoyen, les pouvoirs non démocratiques empêchent la construction d'une redevabilité, valeur centrale d'une démocratie qui fonctionne. Comment mettre fin à ces pratiques ? Quels mécanismes construire, en Afrique comme ailleurs, pour lutter contre l'impunité des groupes au pouvoir et des entreprises internationales ?

METTRE FIN AUX CONTRATS OPAQUES QUI CONFISQUENT LA SOUVERAINETÉ FISCALE

Beaucoup de contrats passés par les Etats ne donnent pas lieu à un appel d'offre public, en dépit des exigences des codes de marchés publics en vigueur. Ces procédures opaques facilitent la négociation de conditions qui désavantagent l'Etat concerné.

Une partie de la politique fiscale se joue de facto dans les conventions d'établissement attribuées aux groupes étrangers. Pour que le pays s'y retrouve en termes de retombées fiscales, plusieurs questions se posent :

- qui décide de l'attribution du marché ? Les décideurs sont-ils prémunis du risque de collusion d'intérêt personnel ?
- est-ce que l'entreprise qui offre les meilleures conditions d'exploitation, y compris fiscales, qui a été choisie, suite à un processus transparent de mise en compétition des entreprises ?
- le rapport de force entre l'Etat et l'entreprise est-il équilibré au moment de la négociation du contrat ? Ce contrat est-il conforme aux modèles formulés par la loi, notamment sur le plan fiscal ?
- ce contrat est-il ratifié par le Parlement et/ou est-il rendu public ? Autrement dit : est-il possible de s'assurer que les intérêts de l'Etat n'ont pas été bradés pour des intérêts personnels ?¹

¹ Un rapport du Secours Catholique - Caritas France détaille les différentes étapes de cette contractualisation qui peuvent donner lieu à des actes de corruption, voir « De la transparence des industries extractives à la lutte pour la justice fiscale, comment mettre l'économie au service du bien commun. Pistes pour une utilisation locale des données financières des entreprises et des Etats », 2016, p. 45.

L'enjeu ne concerne pas seulement la démocratie africaine : l'OCDE estime que, dans le monde entier, l'attribution de contrats peut favoriser la corruption. Les sommes perdues représenteraient 10% à 20% des budgets consacrés aux achats publics². Trop de pays africains attribuent leurs marchés sans réelle transparence. L'enjeu est d'autant plus grand que le secteur est stratégique et mobilise d'importants volumes financiers (infrastructures, transports, extractif, énergie, télécommunications...) : il s'agit donc de respecter la mise en œuvre d'une procédure d'appel d'offre officielle avant de délivrer un permis d'exploitation. Le cas du projet de rail par l'entreprise française de Bolloré en Afrique de l'Ouest apparaît, à ce titre, riche d'enseignements. L'entreprise serait parvenue à contourner des attributions de marché préexistantes pour lancer son projet... sans aucune convention d'établissement.

Perturbations sur la ligne ferroviaire de Bolloré

Pour créer sa boucle ferroviaire en Afrique de l'Ouest, le groupe Bolloré prévoit de rénover des lignes existantes et d'en construire de nouvelles, de Cotonou au port d'Abidjan. Au total la ligne ferait 3000 km de long et nécessiterait 2,5 milliards d'euros d'investissements. Cette ligne modifierait la vie économique des régions traversées, mais elle viserait surtout le transport de marchandises et en particuliers des minerais extraits sur le parcours de la ligne. Le groupe Bolloré qui a déjà la gestion de quinze ports en Afrique de l'Ouest, devrait profiter de synergies avec les terminaux à conteneurs qu'il gère dans les ports en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Togo. Selon l'hebdomadaire Jeune Afrique, Les travaux pour construire le nouveau chemin de fer démarrent en avril 2014 au Niger « sans la moindre autorisation juridique », le projet « a depuis été formalisé par une concession en bonne et due forme, signée le 13 août 2015 par les deux États africains et le groupe français »³. En parallèle « le projet de l'industriel est contesté par deux procédures judiciaires lancées par des proches de l'ancien premier ministre français Michel Rocard [Africarail SA, dont il était le président d'honneur] et par l'homme d'affaires béninois Samuel Dossou, qui affirment avoir

² OCDE, « The OECD Principles for Public Integrity in Public Procurement », 2013, p. 9.

³ Jeune Afrique, « Afrique de l'Ouest : la boucle ferroviaire de Bolloré est-elle en train de dérailler ? », article 9 décembre 2015.



E. PERRIOT / SCF

des droits accordés par les Etats. Au Bénin, un arrêt de la Cour d'appel du 19 novembre 2015 a ordonné l'arrêt des travaux entrepris par le groupe Bolloré entre le Bénin et le Niger »⁴. L'enquête du journal *Le Monde* a en effet révélé que suite à un protocole avec l'homme d'affaire béninois en 2007, le Niger avait demandé « qu'un appel d'offres international soit lancé. Chose faite en août 2008, remporté l'année suivante par Samuel Dossou. [...] « Finalement muni de son adjudication, Samuel Dossou négocie la concession ferroviaire, multiplie audits et études. »⁵, mais n'aura finalement pas eu le temps d'obtenir la concession ferroviaire. Les hommes d'affaires sauront éventuellement faire converger leurs intérêts financiers, au-delà des procédures judiciaires, pour ne pas perdre trop d'argent. Toujours est-il que l'affaire étonne par les procédures très centralisées au plus proche du pouvoir présidentiel pour l'attribution de ce marché. Elle laisse planer des soupçons de jeu d'influence au plus haut niveau, notamment en France, qui a toujours des intérêts stratégiques au moins au Niger où Areva exploite l'uranium. Un soutien de la France s'expliquerait aussi par le fait que le Président du Niger de l'époque, Mamadou Tandja, avait enclen-

ché des discussions avec des entreprises chinoises pour cette même exploitation ferroviaire⁶. Quant à la question centrale de la qualité de la convention d'exploitation finalement octroyée par le Bénin et le Niger, certaines critiques ont déjà été formulées. Amadou Boubacar Cissé, responsable politique nigérien qui a quitté la coalition présidentielle pour se présenter à la présidentielle de 2016 contre Mamadou Issoufou, déclare à propos de la convention signée avec le Groupe Bolloré : « Personnellement, je pense que les accords étaient déséquilibrés. Ils méritaient d'être négociés davantage. »⁷. Pourtant le contenu des conventions n'avait pas été dévoilé en août 2015⁸.

La nécessaire publicité des règles

La plupart des pays étant dotés d'un code des marchés publics, des règles d'attribution de marché existent bel et bien. L'essentiel réside dans la publicité de l'appel d'offre sur une commande

4 *Le Monde Afrique*, « Vincent Bolloré financera seul sa « boucle ferroviaire » en Afrique », article du 14 janvier 2016.

5 *Le Monde*, « A la conquête de l'Ouest (de l'Afrique) 1/6 : les rubans coupés de Cotonou », article du 2 août 2015.

6 *Le Monde*, « Ligne Cotonou-Abidjan : « Vincent Bolloré est en train d'essayer de nous voler » dénonce Rocard », article du 3 septembre 2015.

7 *Jeune Afrique*, « Amadou Boubacar Cissé : « Je serai le principal challenger de Mahamadou Issoufou à la présidentielle » au Niger », article du 29 octobre 2015.

8 *Jeune Afrique*, « Bolloré signe les conventions d'exploitation et de construction du chemin de fer Cotonou-Niamey », article du 17 août 2015.

publique, la mise en concurrence des candidats, la clarté des responsables qui décident. Publier la liste des candidats ainsi que le candidat retenu et le montant du marché conclu est également nécessaire. Les règles sont ainsi plus ou moins connues. La question est ensuite, et surtout, de savoir comment empêcher la collusion d'intérêt entre les entreprises étrangères et les dirigeants qui font la politique fiscale. La tentation est trop grande d'accorder des avantages fiscaux pour quelques avantages personnels.

Plus grave, nombreux sont les cas sur le continent et dans le monde, où pouvoir politique rime avec implication personnelle dans les affaires. Au Gabon, Mediapart a révélé comment la famille Bongo avait eu le temps, en un demi-siècle, de se construire un empire, grâce à sa mainmise sur l'économie gabonaise au travers de la société Delta Synergie. On retrouve de nombreuses caractéristiques d'un conflit d'intérêt généralisé où le régulateur, au plus haut niveau, aurait des intérêts directs de rémunération à travers des participations dans nombre d'entreprises (étrangères⁹ ou non) du pays. En effet, suite au décès de son père, « Ali Bongo est passé post-succession à 19,25 % du capital. Ce qui fait de lui le principal actionnaire de Delta Synergie avec sa sœur Pascaline, ancienne

directrice de cabinet de Bongo père »¹⁰. Le document d'audit de la société Delta Synergie, publié par Mediapart, révèle de nombreux conflits d'intérêt : des entreprises, dans lesquelles Delta Synergie a des actions, se voient confier des marchés publics. Evidemment, ce conflit d'intérêt permet aussi de négocier des avantages fiscaux : « Delta Synergie détient 51 % de la société d'agroalimentaire Ank Gabon, dont l'un des actionnaires minoritaires est Jean-Pierre Lemboumba-Lepandou (10,05 %), par ailleurs conseiller d'Ali Bongo. Or, d'après l'audit de 2012, M. Lemboumba a personnellement négocié une subvention de 2,3 milliards de francs CFA directement avec... Ali Bongo. Le rapport évoque également des discussions pour obtenir une exo-

nération d'impôt sur les sociétés »¹¹. En accordant une subvention, et éventuellement une exonération fiscale, si cette dernière est confirmée, le Trésor gabonais est alors deux fois perdant, et la société enregistre plus de bénéficiaires qui seront redistribués personnellement sous forme de dividendes. **C'est la Constitution gabonaise elle-même qui empêche cette collusion d'intérêt au plus haut niveau : selon son article 14 de la Constitution du Gabon,** « Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec l'exercice de toute autre fonction publique et activité privée à caractère lucratif »¹². En plus de l'interdiction pour les dirigeants politiques de faire des affaires, il faut aussi un arsenal législatif pour connaître les patrimoines des dirigeants quand ils arrivent au pouvoir et, par la suite, pour vérifier qu'il n'y ait pas eu d'enrichissement indu. Mais en réalité, toutes les démocraties du monde se heurtent aujourd'hui à l'opacité des paradis fiscaux, où il est

si facile de cacher une partie de sa fortune avec un prête-nom.

Une autre manière de s'assurer que les marchés publics accordés ne viennent pas enrichir une poignée d'individus est d'avoir une transparence réelle sur les propriétaires ultimes des entreprises. Pour cela, il faut exiger la publication d'un registre des entreprises qui listerait

les individus physiques derrière les actionnaires. Il s'agit d'éviter l'attribution de concessions foncières ou minières à des politiques ou à des entreprises dont le seul but est de spéculer (pour empêcher la revalorisation de la ressource), alors même qu'ils n'étaient pas compétents pour exploiter.

Un Parlement souverain sur les contrats

Les conventions d'établissement se négocient trop souvent dans les couloirs des ministères ou à la Présidence. Pour renverser l'asymétrie des relations et obtenir les meilleures conditions, les Etats auraient intérêt à élargir le cercle d'initiés pour aller chercher du soutien et multiplier les possibilités de contrôle. C'est particulièrement le cas sur le plan fiscal, les entreprises ayant les moyens de se payer les meilleurs avocats spécialisés. Le Parlement doit

**Dans le domaine
des minerais, du gaz
et du pétrole les contrats
engagent le pays sur
un si long terme que certains
pays ont décidé de faire
du vote du Parlement
une exigence légale.**

9 « Delta Synergie a par ailleurs pris des participations dans cinq multinationales françaises très actives au Gabon (Veolia, Bolloré, Bouygues, Eramet et la BNP), lesquelles doivent profiter de leurs bonnes relations avec la famille régnante pour décrocher des marchés. » dans Mediapart, «BongoLeaks» : le rapport qui accuse le clan présidentiel au Gabon », article du 27 avril 2015.

10 Mediapart, «BongoLeaks» : le rapport qui accuse le clan présidentiel au Gabon », article du 27 avril 2015.

11 Mediapart, «BongoLeaks» : le rapport qui accuse le clan présidentiel au Gabon », article du 27 avril 2015.

12 Mediapart, «BongoLeaks» : le rapport qui accuse le clan présidentiel au Gabon », article du 27 avril 2015.



E. PERRIOT / SCF

donc être associé à la finalisation des négociations d'une convention d'établissement, ou au moins à la validation du document final. Le parlement, théoriquement détenteur de la souveraineté populaire, pourrait vérifier que les intérêts du pays ne soient pas bradés, mais aussi soutenir le gouvernement dans des demandes vis-à-vis de l'entreprise en faveur d'un meilleur partage de la valeur ajoutée. Le fait de ne pas présenter au Parlement une convention d'établissement accordée à une entreprise multinationale, qui concède des droits spécifiques par rapport à la loi déjà votée par la représentation nationale, devrait être considéré comme suspect. Les tête-à-tête peuvent être préférables au début d'une négociation, quand elle peut encore échouer, mais lors des étapes suivantes ils laissent une possibilité infinie de collusions d'intérêts. Une fois signées, les conventions ne représentent pas uniquement une transaction commerciale privée : elles font office de politique publique qui engage les revenus de l'Etat, ainsi que l'environnement, la santé, les retombées économiques et sociales pour nombre d'habitants. Des consultations des différentes parties prenantes pourraient être considérées sur des sujets et des calendriers délimités. Il est donc capital qu'une partie au moins de ce processus soit transparent et permette aux gouvernements, parfois engagés

dans des bras de fer avec les entreprises, d'avoir un véritable soutien politique.

Dans le domaine des minerais, du gaz et du pétrole les contrats engagent le pays sur un si long terme que certains pays ont décidé de faire du vote du Parlement une exigence légale. Cela peut aussi être considéré comme une sécurité pour l'investisseur. Parmi les pays qui l'exigent, (ce qui ne signifie pas qu'ils le mettent systématiquement en œuvre) :

- le Ghana¹³ ;
- le Liberia où le Parlement doit ratifier les contrats d'investissement après négociation et signature par les ministères exécutifs ;
- le Sierra Leone où le Parlement doit avoir accès aux contrats d'exploitation minière avant qu'ils soient signés, bien qu'il n'ait qu'un pouvoir consultatif et qu'il ne puisse que suggérer l'introduction de modifications¹⁴.

La contrepartie d'une ratification par le Parlement

¹³ Lorenzo Cotula, Investment contract and sustainable development. How to make contracts for fairer and more sustainable natural resource investments, International Institute for Environment and Development, 2010, p. 87.

¹⁴ Peter Rosenblum, Susan Maples, « Contrats confidentiels : pour en finir avec les accords secrets dans le secteur extractif », 2009, p. 48.

LE SECTEUR EXTRACTIF MONTRE LA VOIE : LA PUBLICATION DES CONTRATS UNE NORME

Suite à de nombreux scandales sur des contrats signés dans le domaine extractif qui s'avéraient défavorables aux pays, de nombreuses organisations internationales ont fait de la publication des contrats une norme de gouvernance qui n'est plus discutée :

- le FMI en a fait un principe de bonne gestion dès 2007 dans son « Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles »¹ ;
- la Société Financière Internationale, branche de la Banque mondiale pour le secteur privé, acteur majeur de financement des projets extractifs, l'a incluse dans les 8 « nouvelles normes de performance sur la viabilité sociale et environnementale » en 2012² ;
- La Nouvelle norme de l'ITIE en 2016 en a fait une recommandation aux gouvernements³. La publication des contrats n'est pas obligatoire, mais elle doit être justifiée dans les rapports ITIE.

Certains pays ont même fait de la publication des contrats une obligation légale. C'est le cas du Liberia qui l'a incluse dans la législation sur l'ITIE, en 2009. C'est aussi le cas du Niger qui dans l'article 50 de sa Constitution stipule : « Les contrats de prospection et d'exploitation des ressources naturelles et du sous-sol, ainsi que les revenus versés à l'État, désagrégés, société par société, sont intégralement publiés au Journal Officiel de la République du Niger »⁴. Le cas du Niger montre que l'existence d'une telle obligation légale ne garantit pas sa mise en œuvre, comme démontré dans le cas des contrats avec Areva (voir l'encadré de la deuxième partie). La liste des pays qui publient déjà une grande partie de leurs contrats extractifs est beaucoup plus longue : Australie, Canada, République Démocratique du Congo, Equateur, Etats-Unis, Guinée, Liberia, Mali, Niger, Norvège, Pérou, Royaume-Uni, Zambie...

Qui se cache derrière les contrats ?

La norme de l'ITIE révisée en 20016 a aussi fait progresser une autre demande ancienne de la société civile : elle exige que les pays divulguent les propriétaires réels des entreprises extractives actives sur leur territoire au plus tard le 1er janvier 2020, pour rester conforme. Il s'agit de connaître les actionnaires qui se cachent derrière les sociétés officielles, et de connaître leur identité : celle des individus. La difficulté est grande lorsqu'on comprend qu'il s'agit souvent de remonter une longue chaîne de sociétés jusqu'à la société mère et aux individus physiques qui possèdent le capital de cette société-mère. Les paradis fiscaux entrent ici en jeu, dont le fonds de commerce est justement l'opacité des propriétaires des entreprises pour faciliter soit la corruption soit l'évasion fiscale. L'ITIE soutient donc des expérimentations : « 29 pays de l'ITIE ont commencé à se pencher sur la question de la propriété réelle. Les résultats sont mitigés, car seuls neuf de ces pays sont parvenus à obtenir qu'une ou plusieurs entreprises se plient à cette demande ». Toutefois « 14 pays ont publié des rapports ITIE divulguant les propriétaires légaux d'une ou plusieurs entreprises »⁵.

1 FMI, « Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles », 2007, pp. 89.

2 Société Financière Internationale, « Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale », janvier 2012.

3 L'ensemble de la nouvelle norme 2016 est disponible à l'adresse suivante : <https://eiti.org/fr/node/4922#r2-4>

4 ITIE, « Contract transparency in EITI countries. A review on how countries report on government's contract transparency policy », 2015.

5 ITIE, Note sur les propriétaires réels, 2016 : https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_beneficial_ownership_brief_fr_0.pdf

devrait aller de pair avec le soutien aux parlementaires, afin de leur garantir le temps et les compétences nécessaires pour ratifier les contrats. Sans formation et sans capacité de modifier les textes des conventions d'établissement, le débat politique peut tourner court avec une posture simpliste et réductrice : « pour ou contre la convention ».

Le plus stratégique est aussi de fixer au préalable dans un code minier ou dans la loi fiscale, les différentes conditions qu'un pays est prêt à accorder aux investisseurs étrangers. Ces conditions peuvent être entérinées dans un modèle de convention d'établissement, duquel le gouvernement essaie le moins possible de déroger. Dans l'idéal, un contrat signé entre une entreprise et un Etat ne devrait spécifier que des mesures précises que la législation ne prend pas en compte. Donner des standards communs aux investisseurs étrangers, préalablement discutés par la représentation nationale, est la meilleure manière de permettre aux administrations fiscale, environnementale, etc. de faire un suivi des différentes exploitations.

Des contrats transparents

Dans tout ce processus d'attribution, de négociation, puis de validation d'un important contrat d'investissement, il est fondamental de finir par publier le contrat avec les engagements respectifs de l'entreprise et de l'Etat. Il s'agit de permettre au Parlement, ou à tout autre contre-pouvoir, de demander des comptes à l'entreprise privée et aux autorités à différents échelons, en respectant les prérogatives de chacun consignées dans le document. Par ricochet, avec la connaissance des dispositions de nombreux contrats, les pays peuvent se former et renforcer leurs capacités de négociations avec les entreprises. La pertinence de publier les contrats n'est plus discutée dans le secteur extractif, pour s'assurer que les ressources du pays ne soient pas bradées. Ainsi, 880 contrats du secteur extractif, couvrant la période de 1958 à 2016, ont déjà été publiés sur internet¹⁵. Ces démarches démontrent que les arguments avancés contre cette publication (clause de confidentialité ; informations commerciales sensibles, fuite des investisseurs) ne tiennent pas. La publication du contrat permet une vérification des conditions fiscales, et notamment un contrôle de l'ampleur des incitations fiscales accordées à l'entreprise, par des media et des organisations de la société civile. A condition bien sûr que l'Etat publie l'intégralité du contrat... Le cas du Mali est ici instructif. Le gouvernement malien a montré une volonté d'améliorer la gouvernance de

15 Ils sont publiés en ligne sur le site suivant <http://www.resource-contracts.org> qui dispose d'un moteur de recherche avec des mots clé pour une analyse rapide de leur contenu.

l'exploitation de l'or au Mali, en publiant neuf contrats miniers sur le site internet du Ministère des mines. Seulement lorsque la coalition d'organisations de la société civile Publiez Ce que Vous Payez – Mali a analysé la teneur des contrats, cela n'a pas été chose facile sur la fiscalité. Le contrat de la première mine d'or au Mali, Loulo dans la région de Kayes exploitée par le sud-africain Randgold, a été publié en ligne sans les articles 17 et 18 concernant spécifiquement la fiscalité¹⁶. La transparence n'est pas un gage de sérieux en soi. Pour être efficace, le contrôle citoyen des politiques économiques a besoin d'un jeu démocratique véritable et de contre-pouvoirs forts.

L'HÉMORRAGIE DUE AUX INCITATIONS FISCALES

Nombre d'incitations fiscales sont en entérinées dans les conventions d'établissement, sans passer par la représentation nationale. Sans transparence de ces contrats signés avec les entreprises, il est difficile de connaître le degré de générosité d'un gouvernement. Ce qui est sûr, c'est que l'addition est souvent très salée pour les recettes fiscales. Pour donner un ordre de grandeur, on estime que l'exonération de l'impôt sur les bénéfices des sociétés à elle seule, fait perdre 138 milliards de dollars par an aux pays en développement. Un chiffre vertigineux, surtout lorsqu'on réalise qu'il s'agit là d'un seul type d'exonération fiscale, et qu'il en existe beaucoup d'autres¹⁷... Car les incitations fiscales prennent différentes formes. Il peut s'agir d'une exonération totale de payer un impôt sur une certaine période (le temps d'investir, par exemple, dans les secteurs minier et pétrolier), ou d'une forme de réduction du taux de taxation des entreprises. Le plus souvent, il s'agit des taxations sur les bénéfices, de la TVA et des droits de douane. Il ne s'agit pas ici d'être dogmatique : les incitations fiscales ne sont pas nécessairement mauvaises, et peuvent servir une multitude d'objectifs valables : aider les plus pauvres en réduisant le taux de TVA sur les produits de première nécessité, ou encore développer une filière économique en réduisant les taux d'imposition sur les énergies renouvelables.

De l'utilité réelle des incitations fiscales

Concernant les incitations accordées aux multinationales, le raisonnement est simple : ces sommes perdues pour le Trésor sont compensées par les bénéfices de l'installation de nouveaux investisseurs étrangers dans le pays. L'argument le plus utilisé est la lutte contre

le chômage avec la création d'emplois, en particulier chez les jeunes. Autre argument avancé : le développement de nouvelles infrastructures ou de nouveaux produits, en considérant qu'après les incitations en début d'activité, les entreprises nouvelles finiront par payer des impôts. C'est le discours que tenaient les institutions financières internationales dans les années 1990, encourageant la libéralisation des économies africaines et l'ouverture des frontières aux capitaux étrangers. Les Etats continuent de multiplier les incitations fiscales ou de créer des zones franches¹⁸ où les entreprises ne sont pas soumises aux mêmes impôts que sur le reste du territoire d'un Etat. En d'autres termes, il s'agit de brèches au principe d'égalité de tous devant l'impôt, socle d'un système fiscal juste et pérenne.

Une seule et unique question se pose dès lors : le manque à gagner est-il justifié ? L'incitation fiscale a-t-elle bel et bien permis d'attirer des investisseurs étrangers qui ne se seraient pas venus dans d'autres conditions ? C'est ce qui reste à prouver... Une enquête de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel, menée auprès de 7 000 entreprises de 19 pays africains, classe les incitations fiscales au onzième rang des facteurs qui motivent le choix d'un lieu d'investissement. L'avant dernier rang, loin derrière les motivations concernant la qualité des infrastructures, la qualité de la main d'œuvre ou la stabilité de la politique macro-économique¹⁹. Une autre étude, universitaire, portant sur 12 pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale sur la période 1994-2006, n'a pas mis en évidence de relation entre exonérations fiscales et investissement²⁰.

Le secteur extractif n'échappe pas à la règle des incitations fiscales

Le plus étonnant dans cette course vers le bas pour attirer les investisseurs étrangers, c'est que le secteur extractif n'y échappe pas, bien au contraire puisqu'il est considéré comme une industrie qui a besoin de nombreux capitaux à investir pour l'exploration avant d'extraire, puis pour mettre en route la production. C'est pourtant dans le secteur extractif que l'on trouve les taux de rentabilité les plus importants au monde. En Mauritanie, par exemple, la moitié des incitations fiscales décidées par le gouvernement jusqu'en 2013

16 Publiez Ce Que Vous Payez – Mali, « L'analyse comparative des contrats miniers au Mali », 2016, p. 8 et la convention minière est disponible au lien suivant : <http://www.mines.gouv.ml/conventions-avec-les-sociétés-minères>

17 Calculs par ActionAid expliqués au lien suivant : <http://www.actionaid.org/2013/07/tax-incentives-cost-138-billion>

18 La proportion des pays qui offre des zones franches en Afrique sub-saharienne est passée de 3% en 1980 à 46% en 2005, selon le FMI cité dans ActionAid, « Give us a break: how big companies are getting tax-free deals », 2013, p.6.

19 United Nations Industrial Development Organisation, "Africa Investor Report 2011. Towards Evidence-based Investment Promotion Strategies", 2011, p. 56.

20 Van Parys, Stefan et Sebastian James, "The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone", 2010, International Tax and Public Finance.



E. PERRIOT / SCSF

concernait les secteurs pétrolier et minier²¹. Or, la capacité des entreprises à faire jouer la concurrence est proportionnelle à la qualité ou à la rareté des ressources proposées par un Etat. Pourquoi un gouvernement devrait-il brader ses richesses ? Des richesses d'autant plus exceptionnelles qu'elles sont finies, et qu'elles peuvent être utilisées pour le développement national. Le boom des investissements étrangers en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale est directement lié au développement du secteur extractif qui ne semble pourtant pas répondre à l'objectif de créer des emplois en contrepartie des incitations fiscales accordées. Au Nigeria, ActionAid relève que 80% des investissements directs étrangers concernent le secteur pétrolier qui fonctionne comme une enclave et emploie moins de 2% de la population active²². Dans ce même pays pourtant, ActionAid a révélé qu'un consortium d'entreprises associées à l'Etat pour l'exploitation du gaz, Shell, Total et ENI, a bénéficié d'un allègement fiscal qui a coûté 3,3 milliards de dollars de 1999 à 2012. C'est l'équivalent de trois fois le budget alloué à la santé au Nigeria en 2015, alors que 15 enfants sur 100 y meurent avant

l'âge de cinq ans. Et pourtant, ces 3,3 milliards ne représentent qu'un peu plus de 4% des bénéfices mondiaux des trois entreprises. Cet énorme allègement fiscal a été permis par une loi unique adoptée en 1990. Le consortium a bénéficié d'un allègement extraordinaire d'impôt sur les bénéfices pour une période 5 ans, après la première période classique d'exonération d'impôts sur les sociétés pendant les cinq premières années²³. Au-delà de l'irrationalité économique de telles exonérations d'impôt pour attirer les investisseurs, des études ont montré que dans le domaine extractif les entreprises peuvent décider leur rythme de production sur celui des avantages fiscaux. Les ressources d'un gisement sont connues et finies dans le temps par définition, cela peut provoquer une surexploitation durant la période de gratuité pour engranger encore plus de bénéfices à redistribuer aux actionnaires. La FIDH a expliqué ce phénomène pour les deux premières mines d'or du Mali exploitées par AngloGold Ashanti : à Sadiola dans la région de Kayes, durant la période d'exonération d'impôt sur les bénéfices, «entre 1997 et 2000, la mine a produit 60,5 tonnes d'or, presque la moitié de ses réserves». «In fine, la mine vivra 11 ans au lieu des 13 prévus»²⁴.

21 56 mesures sur 120 exactement dans Ministère des Finances, Cellule des études et des réformes des finances publiques, «Portrait des dépenses fiscales de l'année 2013 de la République Islamique de Mauritanie», 2015, p. 14.

22 ActionAid, *The West African Giveaway: use and abuse of corporate tax incentives in ECOWAS*, 2015, p. 10.

23 ActionAid, «Fuite de revenus : Comment un allègement fiscal accordé à des entreprises gazières européennes a coûté des milliards au Nigeria», 2016.

24 FIDH, «Mali, l'exploitation minière et les droits humains», 2007, p. 40

Rétropédalage du FMI et de l'OCDE sur les incitations fiscales

Les mêmes organisations internationales qui défendaient les incitations fiscales pour les investisseurs étrangers ont aujourd'hui retourné leur veste. Le FMI a pris clairement position par exemple au Niger, reconnaissant que ces exonérations n'attiraient pas les investisseurs étrangers, alors qu'elles représentaient « 149 milliards de FCFA [5% du PIB], » en 2011. Ces exonérations étaient « pour la plupart liées au code des investissements », c'est-à-dire décidées par la loi et non dans des contrats opaques. L'Union européenne aurait même conditionné une partie de son aide au Niger à la suppression d'une exonération d'impôts sur les bénéfices des sociétés²⁵. Son message semble très clair : en temps de crise en Europe, l'aide européenne ne peut se substituer aux efforts des pays partenaires pour collecter l'impôt et, encore moins, à celui des entreprises qui doivent les payer. C'est donc un changement de paradigme qui a eu lieu dans les organisations internationales. Continuer de fournir des incitations fiscales aux entreprises étrangères serait donc, pour les pays africains, pour le moins paradoxal... pour ne pas dire insensé. Pire, c'est se tirer une balle dans le pied, comme le résume l'OCDE, « les incitations fiscales ne permettent nullement de contrebalancer la médiocrité des conditions offertes aux investisseurs. Au bout du compte, elles diminuent la base de recettes des pays en développement et érodent les ressources dont ils disposent pour agir sur les véritables leviers des décisions d'investissement que sont l'infrastructure, l'éducation ou la sécurité. »²⁶.

Pour une attribution concertée des incitations fiscales

Comment expliquer alors que la facture soit si salée ? Les incitations fiscales ont initialement été créées pour remplir des objectifs spécifiques, mais leur nombre a explosé avec les codes miniers, pétroliers et avec les codes des investissements issus de la vague de libéralisation des années 1990. Parfois la seule signature d'un officiel suffit pour obtenir une incitation fiscale. C'est

le cas lorsqu'une agence de promotion de l'investissement ou certains ministères ont des compétences qui se superposent (« Economie » ; « Mines » ; « Industrie » etc.) : les incitations peuvent alors être accordées sans aucune coordination. ActionAid a réalisé une enquête auprès d'entreprises de la zone CEDEAO : 50% des entreprises interrogées ont dit avoir reçu des incitations fiscales de la part du ministère des Finances, chargé par ailleurs de collecter les impôts, et aucun des pays n'avait une seule et même administration chargée d'administrer les incitations fiscales²⁷. Elles peuvent donc très facilement être discrétionnaires et être la source de faveurs pour les responsables qui les accordent.

Les incitations sont dans ce cas inscrites dans des conventions d'établissement, pour la durée du projet ou pour une période donnée. Le problème est que ces conventions d'établissement ont généralement une clause de stabilisation qui permet de protéger les investissements réalisés : sur un contrat minier de 20 ou 30

ans, il n'est plus possible de modifier ces avantages fiscaux accordés, même en cas de changement de la loi. Il est donc impératif que l'attribution d'incitations fiscales ne soit pas capturée par des intérêts personnels et inscrite dans des contrats opaques, mais accordé dans le cadre de la loi votée au Parlement. C'est aussi une question d'équité

pour éviter une concurrence déloyale entre les entreprises, notamment nationales quand elles ont moins de pouvoir que de grandes entreprises étrangères.

Il s'agit surtout d'une mesure de bon sens pour faciliter le travail de l'administration fiscale. En plus de contrôler le paiement des impôts au regard de la loi fiscale et de quelques régimes dérogatoires (code des investissements, code minier, code pétrolier), l'administration n'est en effet pas en mesure de maîtriser les différents avantages fiscaux de chaque convention d'établissement dans le pays.

Le Parlement a un rôle crucial pour ratifier les conventions d'établissement signées avec les entreprises étrangères et s'assurer. C'est lui qui peut vérifier que des avantages fiscaux indus non pas été accordés et, ainsi, éviter d'engager le pays sur une longue durée. Car on notera que les clauses de stabilité inscrites dans ces contrats ne permettent pas à un futur gouvernement

L'attribution d'incitations fiscales ne soit pas capturée par des intérêts personnels et inscrite dans des contrats opaques, mais accordé dans le cadre de la loi votée au Parlement.

25 Cités dans ROTAB et Oxfam France, Niger : à qui profite l'uranium ? L'enjeu de la renégociation des contrats miniers d'AREVA, 2013, p. 6.

26 OCDE, Fiscalité et développement. Principes pour améliorer la transparence et la gouvernance des incitations fiscales à l'investissement dans les pays en développement, p. 1.

27 ActionAid, The West African Giveaway : use and abuse of corporate tax incentives in ECOWAS, 2015, p. 11.

ou à la représentation nationale de revenir ni même de modifier l'avantage fiscal accordé. Pour diminuer l'hémorragie fiscale, il faut donc établir une discussion annuelle et rationnelle sur les impacts économiques réels de ces incitations fiscales, et décider si le jeu en vaut la chandelle au niveau du Parlement. C'est au moment clé du vote du budget que le Ministère des Finances doit pouvoir présenter une analyse de la dépense fiscale, c'est-à-dire du coût que représente chaque incitation fiscale par secteur et type d'impôt exonéré. Certains pays ont commencé ce travail d'analyse des dépenses fiscales, en regroupant les informations des différents ministères, parfois avec l'appui de la coopération internationale : ce travail doit être systématique, annuel, et surtout être accessible au moins au Parlement, voire publiés en ligne dans les documents budgétaires pour l'ensemble des contre-pouvoirs. L'analyse de ces coûts doit reposer sur un audit régulier de l'impact des incitations par rapport aux objectifs qui leur sont attribués. C'est la seule manière de lutter contre les décisions arbitraires, mais aussi de garantir une politique fiscale plus juste : où les entreprises les plus fortunées paient à la hauteur de leurs moyens effectivement. Sans un minimum de transparence sur les incitations fiscales, il ne peut y avoir de dialogue politique réel sur les priorités budgétaires du pays. Les recettes potentielles continuent de disparaître, sans discussion, tandis que les urgences pour le développement se multiplient et que les Etats ne remplissent pas leurs engagements. Ainsi, seuls dix pays africains sur 54 ont consacré au moins 10% de leur budget à l'agriculture, conformément aux engagements de Maputo et aux déclarations de l'Union africaine²⁸.

ALLER VERS DES POLITIQUES FISCALES RÉGIONALES PLUS AMBITIEUSES

L'ampleur du coût des incitations fiscales montre bien que les politiques fiscales régionales n'ont pas permis de mettre un terme à la course vers le bas des Etats dans leurs politiques fiscales. Pourtant, l'UEMOA est souvent citée comme un exemple d'harmonisation fiscale parmi les unions commerciales et douanières. Comme la CEMAC, il s'agit d'un espace régional dans lequel les barrières douanières sur les produits issus des pays membres ont été abaissées, afin de favoriser le commerce intra union. L'autre priorité a été de se doter d'un tarif extérieur commun pour le commerce avec les autres régions.

28 FAO, '2025: United behind the African agenda to eradicate hunger', 2013.

Les Etats suivent toujours le paradigme, très libéral, prôné par les institutions financières internationales dans les années 1990.

Un processus continu de discussions, en particulier avec l'Union européenne à travers les Accords de Partenariat économique, est également mené.

Les unions douanières se sont progressivement dotées de règles pour harmoniser leurs propres politiques fiscales sur la TVA, les droits d'accise (sur l'alcool ou

le tabac par exemple) et plus tardivement d'imposition des sociétés²⁹. Cependant, toutes les mesures d'harmonisation des incitations servant à attirer les investisseurs étrangers sont restées beaucoup plus difficiles... Au sein de l'UEMOA, les direc-

tives concernant l'impôt sur les sociétés autorisent « les exonérations au titre des Codes des investissements nationaux ou d'autres codes particuliers communautaires ou non (minier, pétrolier, forestier...) »³⁰. La situation est similaire dans la CEMAC. Les codes des investissements au niveau national apportent un peu de clarté et définissent dans la loi les droits des investisseurs étrangers, par rapport aux décisions discrétionnaires des conventions d'établissement au cas par cas. Toutefois une rapide comparaison des dispositions des codes des investissements dans les pays de l'UEMOA démontrent que les Etats suivent toujours le paradigme, très libéral, prôné par les institutions financières internationales dans les années 1990 : tous les codes offrent une exonération de l'impôt sur les sociétés, variable selon la durée et selon le montant de l'investissement³¹. Alors même qu'il a été démontré, et assumé par ces mêmes institutions, que ce n'est pas un facteur déterminant pour les investisseurs étrangers ! Les dérogations sont telles que certains universitaires estiment que le régime commun est devenu l'exception et le régime dérogatoire (conventions d'établissement, code des investissements, code minier, etc.) la norme³².

29 Mario Mansour, Grégoire Rota-Graziosi, « Coordination fiscale dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine. Tax Coordination in the West African Economic and Monetary Union », Revue d'économie du développement 2012/3 (Vol. 20), p. 10, en UEMOA « La coordination des impôts directs concerne l'impôt sur les bénéfices des personnes morales (IS) et l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (intérêts, dividendes, gains de capitaux). La Commission a produit cinq directives relatives à la fiscalité directe » ; en CEMAC, il y a une harmonisation du taux d'imposition des bénéfices ; au sein de la CEDEAO, l'harmonisation est plutôt limitée aux taxes indirectes (TVA et droits d'accise), le reste de la politique de coordination est à l'état d'ébauche voir ActionAid, The West African Giveaway: use and abuse of corporate tax incentives in ECOWAS, 2015, p. 16.

30 Mario Mansour, Grégoire Rota-Graziosi, « Coordination fiscale dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine. Tax Coordination in the West African Economic and Monetary Union », Revue d'économie du développement 2012/3 (Vol. 20), p. 10.

31 Idem p. 21

32 Présentation sur le «Renforcement des unions douanières et

Face à l'hémorragie fiscale due à cette concurrence entre les Etats pour attirer les investisseurs étrangers, certains appellent à davantage de coordination fiscale. L'objectif est donc de régionaliser les codes spécifiques. C'est la conclusion d'un chercheur travaillant sur la fiscalité pétrolière dans la CEMAC, sur la base d'un constat sans appel : « les régimes d'incitation et d'exonération qui avaient pour objectif de stimuler l'activité pétrolière ont connu un grand développement dans la CEMAC. Ils ont occasionné des pertes de recettes aux Etats qui risquent de les inciter à alourdir les fiscalités internes de droit commun »³³. La coordination peut-elle se substituer à la concurrence fiscale, pour permettre aux Etats d'être plus forts ? Et d'édicter une fiscalité au service des Etats et non des investisseurs étrangers ? Si l'on en croit le contenu du code minier élaboré par l'UEMOA, il semble que les Etats ensemble recherchent plutôt le plus petit dénominateur commun. Le code est clairement dans l'objectif de limiter la concurrence fiscale, puisqu'il ne concerne presque exclusivement que les questions fiscales (par rapport aux directives minières de la CEDEAO qui traitent l'ensemble de la gouvernance du secteur, mais n'ont pas abouti encore à un code commun).

Surtout d'inspiration très libérale, le code protège les intérêts des investisseurs plutôt que ceux des Trésors en édictant lui aussi des exonérations³⁴, que l'Etat ne peut contourner, puisque le Code étant d'application directe avec primauté sur le droit interne aux pays membres³⁵.

L'harmonisation fiscale au niveau régional semble être l'une des voies pour diminuer la concurrence fiscale entre les Etats, et donc les pertes dues aux incitations accordées de manière discrétionnaire. Le chemin semble cependant encore très long, en particulier pour la CEDEAO et la CEMAC. Il s'agit surtout d'une question de méthode : ces décisions régionales sur la fiscalité s'appliquent aux Etats et ne peuvent être laissées à la seule responsabilité de techniciens ou de lobbys. Les dirigeants doivent annoncer leurs propositions et rendre des comptes à leur population sur l'avancement de ces politiques régionales. Les poli-



E. PERRIOT / SCCF

tiques d'harmonisation rendent en partie caduque le rôle des Parlements nationaux. Il s'agit donc d'impliquer à l'échelle régionale les parlementaires et les organisations de la société civile des différents pays. L'enjeu fondamental est de pouvoir compenser les pertes fiscales des recettes douanières, qui ne cessent de baisser avec la libéralisation à marche forcée au sein de ces unions régionales et avec l'extérieur. S'il n'y a pas une compensation de ces recettes, grâce en partie à une meilleure taxation des investisseurs étrangers, la charge fiscale retombe sur l'ensemble de la population pas nécessairement dans sa forme la plus juste, c'est-à-dire avec les taxes sur la consommation qui touche tout un chacun, sans prendre en compte ses revenus. C'est la TVA qui a connu un développement très important dans la majorité des pays de la CEDEAO et de la CEMAC, tandis que les formes de taxation directe des revenus, en proportion de la capacité à payer du contribuable, sont souvent plus difficiles et longues à mettre en œuvre. ■

harmonisation fiscale» par A-M Geourjon (FERDI), O. Cadot (FERDI), S. Calipel (CERDI), G. Chambas (CERDI), C. de Quatrebarbes (CERDI), B. Laporte (CERDI), 2014, en ligne : <http://slide-player.fr/slide/1298893/>

33 Albert Leonard DIKOUME, « La fiscalité pétrolière des Etats membres de la CEMAC Cameroun, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, Tchad, Centrafrique », 2008.

34 Par exemple en phase d'exploitation « pendant trois ans à compter de la date de la Première Production : de la contribution des patentes ; de l'impôt sur les bénéfices ; de la taxe patronale sur les traitements et salaires » article 33 du Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA portant adoption du Code minier communautaire.

35 Thierry Lauriol, « Le cadre législatif et réglementaire minier régional (Code minier UEMOA et Directive minière CEDEAO) », présentation à Campus Mali 2014, p. 13 : http://precedents.avocatcampusinternational.org/pdf/supports_pedagogiques_mali/Thierry_Lauriol.pdf

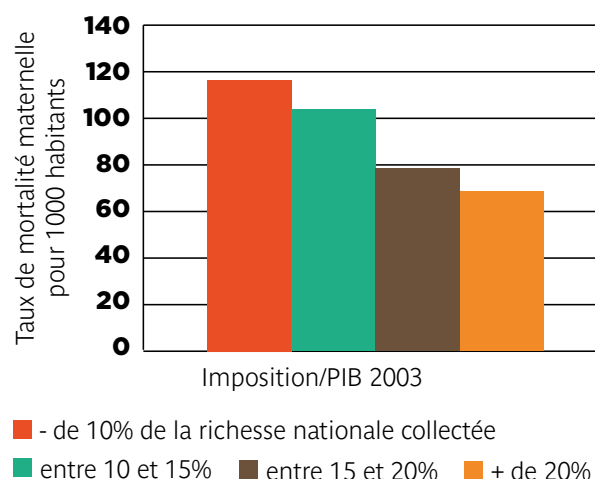
CONCLUSION

Face aux logiques des entreprises de mettre en concurrence les pays entre eux pour leur législation fiscale et face aux règles fiscales internationales plus favorables aux pays riches, les dirigeants africains semblent à peine prendre conscience des enjeux. Il ne s'agit pas seulement d'un enjeu financier difficile à chiffrer, c'est une question d'indépendance politique. Les centaines de milliards perdus pour les caisses étatiques sont en partie compensés sur le continent par l'endettement et par l'aide internationale, utilisés en rendant davantage compte à l'extérieur qu'à la population.

Plutôt que de chercher la meilleure rétribution de l'exploitation par les entreprises étrangères du sous-sol, des terres, des transports... en construisant de larges alliances politiques, beaucoup de dirigeants s'enferment dans un tête-à-tête avec ces investisseurs où règne le mélange des genres entre intérêts personnels et intérêts du pays. C'est loin du regard de tout contre-pouvoir qu'on laisse les entreprises multinationales faire de l'optimisation fiscale ou qu'on leur accorde de nouvelles exonérations fiscales dans des conventions d'établissement. La politique fiscale est souvent, d'une part, confisquée par le niveau présidentiel et, d'autre part, déléguée de manière technique aux organisations régionales. Le Parlement se retrouve non seulement avec peu de pouvoirs concernant la fiscalité des multinationales, mais aussi désinformé avec l'opacité qui entourent les contrats accordés aux grandes entreprises étrangères.

Cette confiscation de la politique fiscale a un coût exorbitant qui se mesure en classes d'école en moins, en nombre d'infirmières ou de sages-femmes ou en manque d'investissements pour une agriculture familiale et durable. L'austérité prônée par les dirigeants des pays riches est déjà de rigueur dans beaucoup de pays africains pour éviter l'endettement excessif, depuis les ajustements structurels. C'est un drame humain qui continue de faire régresser de nombreux indicateurs sur la qualité de l'enseignement donné aux générations futures ou la qualité des soins. Les femmes sont particulièrement touchées. Une étude montre par exemple que moins les pays africains collectent d'impôts en proportion de leur richesse nationale, plus la mortalité maternelle est élevée¹ : presque 120 femmes meurent sur 100 000 naissances dans les pays où moins de 10% de la richesse nationale est collectée (PIB) en impôt, tandis que 70 femmes meurent sur 100 000 naissances dans les pays africains où une moyenne de 20% de la richesse nationale est collectée en impôt.

IMPOSITION ET MORTALITÉ MATERNELLE (EN AFRIQUE)



Il ne s'agit pas seulement de collecter l'impôt bien sûr, mais de garantir des institutions démocratiques qui contrôlent que les investissements du gouvernement soient affectés à des services publics accessibles et des politiques économiques pour l'intérêt de tous.

A moyen terme, les pertes de recettes fiscales, dues à la libéralisation du commerce régional et aux comportements des entreprises multinationales, sont compensées par l'imposition des plus pauvres. Conscients du besoin d'augmenter le niveau de recettes fiscales pour moins dépendre de la dette ou de l'aide internationale, les gouvernements essaient de diversifier leurs recettes. Seulement la tendance est plutôt de développer des taxes sur la consommation, comme la TVA, plutôt que sur les revenus des plus riches, plus difficiles à imposer puis à administrer. Avec ce type d'impôt, les riches ne sont pas plus imposés que les pauvres.

Ainsi, loin des taux de croissance fascinants annoncés chaque année pour l'Afrique par les institutions internationales, l'activité économique semble ne pas créer la richesse attendue pour tous, mais plutôt creuser les inégalités sur le continent. Si les entreprises paient de moins en moins d'impôts et les riches moins en proportion de leurs revenus que la grande majorité pauvre de la population, le statu quo n'est pas tenable. Le principe d'égalité devant l'impôt est au cœur du consentement à l'impôt, nécessaire pour créer une société plus juste qui permette à chacun de la sortir de la pauvreté. Si ce principe est brisé comme aujourd'hui, justice fiscale et alternance démocratique pourraient très vite devenir le même mot d'ordre sur le continent africain. ■

¹ Attiya Waris, Matti Kohonen, "Linking Taxation to the Realisation of the Millennium Development Goals in Africa", 2011.

NOS RECOMMANDATIONS

I) METTRE FIN À L'ÉVASION ET À LA FRAUDE FISCALE

QUOI ?	ACTIONS	QUI ?
REPORTING COMPLET PAYS PAR PAYS (chiffre d'affaires, bénéfices, impôts payés et nombre d'employés)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Règle uniforme dans les grands centres financiers 	Pays d'origine des multinationales
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mettre en place une obligation d'appels d'offre pour toute commande publique ou concession d'exploitation, en respectant les règles des codes des marchés publics, en particulier sur la transparence 	Gouvernements africains et aux instances régionales et sous-régionales africaines
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Promouvoir des études indépendantes sur la mise en place d'une taxation unitaire des bénéfices des entreprises multinationales en s'appuyant sur l'expertise de la société civile 	A l'OCDE, au South Centre, comité fiscal des Nations Unies...
FIN DE L'OPACITÉ DES BÉNÉFICIAIRES DES SOCIÉTÉS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mettre en place des registres publiquement accessibles sur les bénéficiaires effectifs des entreprises, des trusts et autres structures juridiques 	Tous les pays
RENFORCER LES LÉGISLATIONS ANTI-OPTIMISATION FISCALE DES ENTREPRISES	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Evaluation des législations en place et renégocier les conventions fiscales au cas par cas 	Gouvernements, parlements et ministères compétents des pays africains, ainsi que les institutions régionales et sous-régionales du continent
UNE ORGANISATION FISCALE INTERNATIONALE OÙ CHAQUE PAYS AURAIT UN POUVOIR DE DÉCISION SUR LES RÈGLES FISCALES INTERNATIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Appuyer et participer aux démarches entreprises à l'ONU sur le sujet 	Tous les pays
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Devant les blocages existants au sein du G20 et de l'OCDE, développer des organismes alternatifs de règlementation (South centre et autres...) 	Tous les pays
ARRÊTER LA COURSE FISCALE VERS LE BAS	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Chiffrer le coût des incitations fiscales existantes dans chacun des pays et les faire valider dans le budget annuel par le Parlement. Évaluer l'atteinte des objectifs qui leur sont fixés. 	Gouvernements, parlements et ministères compétents des pays africains
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Faire ratifier tous les accords avec les entreprises multinationales qui sont différents du droit commun par le parlement et rendre public le contenu de ces conventions d'établissement 	Ministères compétents et parlements des pays africains
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Œuvrer en faveur d'organes régionaux de contrôle fiscal et renforcer la place de la société civile dans l'organe de pilotage de es organes. 	Institutions régionales et sous-régionales du continent (UA, CEDEAO, CEMAC, CEEAC, COMESA...)

II) CONSTRUIRE UNE REDEVABILITÉ ENVERS LES POPULATIONS

QUOI ?	ACTIONS	QUI ?
<p>UNE ADMINISTRATION FISCALE FORTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mettre en place une coopération technique entre instances fiscales régionales (inspecteurs sans frontières par exemple) avec des modèles respectant les spécificités et les intérêts locaux ▶ Assurer l'indépendance de la Cour des comptes ou de l'organe en charge de l'audit des comptes publics ▶ Transposer en lois contraignantes les engagements volontaires du type ITIE 	<p>Institutions régionales et sous-régionales du continent (UA, CEDEAO, CEMAC, CEEAC, COMESA...), ministères et administrations compétents des pays africains</p> <p>Gouvernements africains</p>
<p>PARTICIPER ET RESPECTER LES INITIATIVES DE TRANSPARENCE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Système de sanctions préventif pour asseoir l'exemplarité et éviter la corruption ▶ Mise en œuvre d'audits externes et indépendants des comptes publics et des accords fiscaux 	<p>Parlements et gouvernements africains</p> <p>Parlements et gouvernements africains</p> <p>Gouvernements africains, centres académiques et organisation de la société civile</p>
<p>UNE VÉRITABLE SÉPARATION DES POUVOIRS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Promotion et respect de l'indépendance de la justice et des inspecteurs des impôts ▶ Nomination transparente des juges constitutionnels et des membres de la Cour des comptes ▶ Renforcer les organes et les acteurs exerçant un rôle de contre-pouvoirs et institutionnaliser leurs rôles : parlements, media, organisations de la société civile, syndicats, etc. 	<p>Gouvernements et ministères compétents africains</p> <p>Gouvernements africains</p> <p>Gouvernements africains, bailleurs de fonds, organisations régionales</p>

RECOMMANDATIONS AUX ENTREPRISES

Nos recommandations concernent avant tout les dirigeants africains et les instances sous-régionales du continent dans le but de renforcer les règles démocratiques. Néanmoins, les entreprises multinationales qui sont au cœur de ce rapport, ont elles aussi un rôle important à jouer en faveur d'une stabilité démocratique et d'un pacte fiscal juste et fort.

- Les entreprises exerçant des activités sur le continent africain, comme ailleurs, doivent autant envisager les externalités positives et la durabilité (environnementale, sociale et politique) de leurs actions que le taux de rentabilité comme critère d'installation.
- L'impôt est à envisager comme un bienfait pour la prospérité économique du pays et de l'entreprise concernée car il contribue à un efficace investissement pour la société (infrastructures, institutions et administrations, éducation...) plutôt que comme un coût.
- Jouer le jeu de la transparence plutôt que d'utiliser les failles des systèmes fiscaux.
- Le lobbying doit servir à la promotion d'un cadre législatif et économique favorable au plus grand nombre plutôt que de dénaturer la volonté politique locale par la complexification et la promotion d'une opacité du droit.

Favoriser la mise en place et le respect de cadres contraignants qui se situent dans la ligne de contrôles volontaires (ex. ITIE).

GLOSSAIRE

Les définitions rassemblées dans ce glossaire se basent notamment sur les documents suivants : le glossaire du rapport Secours Catholique - Caritas France « De la transparence des industries extractives à la lutte pour la justice fiscale, comment mettre l'économie au service du bien commun. Pistes pour une utilisation locale des données financières des entreprises et des Etats », le glossaire du rapport « En quête de transparence, sur la piste des banques françaises dans les paradis fiscaux »¹, ainsi que le glossaire du rapport Open Oil sur les contrats pétroliers².

1 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 »

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

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.

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 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.¹³⁸

Fond souverain de ressources naturelles : Les fonds de ressources naturelles sont un type de fonds extra-budgétaire. Ce qui les différencie des

autres types de fonds gouvernementaux (un financement pluriannuel, un fonds de donateurs ou un fonds de développement), c'est que leur principale source de financement provient de l'exploitation du pétrole, du gaz ou des minerais et qu'ils investissent une partie de leurs fonds dans des actifs étrangers, dans le but d'obtenir un résultat financier positif. De même, leur objectif global est, de manière générale, de relever les défis macroéconomiques, tels que le syndrome hollandais ou la volatilité des dépenses.

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

Institution Financière de Développement : Les institutions nationales et internationales de financement du développement (IFD) sont des banques ou des filiales spécialisées dans le développement qui ont été mises en place pour soutenir le développement du secteur privé dans les pays en développement. En général, les IFD sont majoritairement détenues par les gouvernements nationaux et leurs capitaux proviennent de fonds de développement nationaux ou internationaux ou elles bénéficient des garanties gouvernementales. Ceci garantit leur solvabilité, leur permettant de récolter de grandes quantités de capitaux sur les marchés internationaux et offrir des financements à des conditions très compétitives.

1 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 http://www.francofonie.org/IMG/pdf/fluxfinanciersillicites_rapport_francais.pdf

Paradis fiscal, réglementaire et judiciaire : Trou noir de la finance internationale, il a comme caractéristique d'offrir un fort degré d'opacité, notamment grâce au secret bancaire ou à la possibilité de créer des sociétés écran qui préservent l'anonymat de leur propriétaire. Il dispose aussi d'une fiscalité faible ou nulle pour les non-résidents, et, généralement, ne coopère pas avec le fisc ou les juges étrangers.

Les organisations de la Plateforme paradis fiscaux et judiciaires considèrent comme un paradis fiscal une juridiction ou un territoire qui ont en commun un ou plusieurs des critères suivants :

- ils favorisent des pratiques fiscales dommageables et octroient des avantages fiscaux aux individus et entités juridiques non-résidents sans exiger que les revenus imposés soient issus d'une activité économique substantielle menée dans leur territoire ;
- ils proposent un taux d'imposition effectif très bas, voire nul ;
- les lois ou pratiques administratives en vigueur entravent l'échange d'informations fiscales entre gouvernements ;
- ils ont adopté des dispositions législatives, juridiques ou administratives qui maintiennent l'opacité sur la structure d'entités **légales (y compris les trusts, les fondations, etc.)** et conservent l'anonymat des détenteurs ou bénéficiaires effectifs des actifs.

L'OCDE et le gouvernement français utilisent le vocable d'«Etats et territoires non coopératifs», car ils ne se fondent que sur les règles d'échange d'informations en matière fiscale.

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.

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 sur 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).

Reporting public pays par pays : Le reporting public pays par pays est une mesure qui exige des multinationales qu'elles fournissent des informations concernant leur activité économique et les impôts qu'elles payent. Les organisations de la société civile demandent depuis plusieurs années qu'elles rendent publiques des informations comptables précises concernant leur activité, notamment le chiffre d'affaires, le bénéfice, le nombre d'employés ou les impôts payés dans chaque territoire où elles sont implantées, de manière

à mesurer si les impôts versés correspondent à la réalité de l'activité économique de l'entreprise.

Taxe sur la valeur ajoutée : Taxe appliquée à chaque stade de la fabrication et de la vente d'un produit ou service. Abréviation : 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.

Traité fiscal / Convention fiscale : Une convention fiscale (aussi convention relative à la double imposition) est un traité entre deux pays visant à éviter la double imposition des personnes et des entreprises. En particulier, elle définit comment est déterminée la résidence fiscale, c'est-à-dire le lieu d'imposition, de sorte que le citoyen ou l'entreprise d'un pays résidant dans un autre pays ne soit pas imposé une fois dans chaque pays. Le rapport utilise le terme traité fiscal pour désigner les «conventions fiscales», par souci de clarté.



TOURNONS LA PAGE
Pour l'alternance démocratique
en Afrique



TOURNONS LA PAGE
Pour l'alternance démocratique
en Afrique



TOURNONS LA PAGE
Pour l'alternance démocratique
en Afrique



TOURNONS LA PAGE
Pour l'alternance démocratique
en Afrique



TOURNONS LA PAGE
Pour l'alternance démocratique
en Afrique



TOURNONS LA PAGE
Pour l'alternance démocratique
en Afrique



TOURNONS LA PAGE
Pour l'alternance démocratique
en Afrique



TOURNONS LA PAGE
Pour l'alternance démocratique
en Afrique



TOURNONS LA PAGE
Pour l'alternance démocratique
en Afrique