



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development



Document pour consultation publique

Cantonement des revenus miniers : boîte à outils pour les administrateurs fiscaux et les décideurs politiques

Les parties intéressées sont invitées à transmettre leurs commentaires d'ici le 7 février 2025, par courrier électronique à l'adresse tax@iisd.org, au format Word (afin de faciliter leur communication aux responsables publics). Tous les commentaires doivent être adressés à l'Initiative mondiale en matière de fiscalité minière du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF).

Veillez noter que tous les commentaires sur ce document de consultation publique seront publiés. Les commentaires soumis pour le compte de « groupements collectifs » ou « coalitions », ou encore par toute personne agissant pour le compte d'une autre personne ou d'un groupe de personnes, doivent identifier toutes les entreprises ou personnes qui en sont membres, ou bien les personnes pour le compte desquelles ils sont soumis.



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development



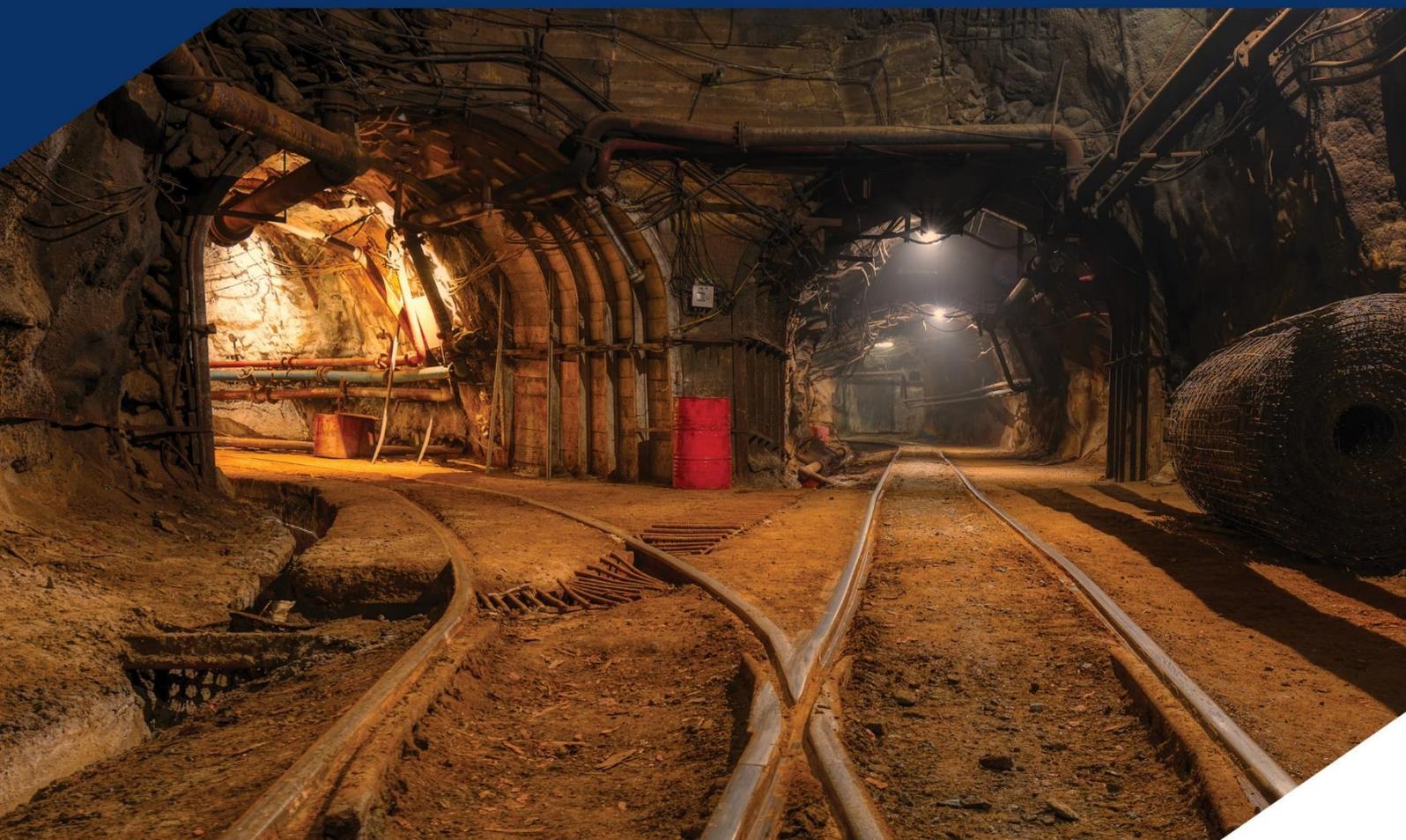
OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cantonnement des revenus miniers

boîte à outils pour les administrateurs fiscaux et les
décideurs politiques

DOCUMENT POUR CONSULTATION PUBLIQUE



Secrétariat hébergé par



Secrétariat financé par

Canada



Kingdom of the Netherlands



© 2024 Institut international du développement durable et Organisation de coopération et de développement économiques

Publié par l'Institut international du développement durable

Cette note pratique a été rédigée dans le cadre d'un programme de coopération entre le Secrétariat du Centre de politique et d'administration fiscales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF). Elle s'inscrit dans un effort plus large visant à remédier aux difficultés rencontrées par les pays en développement pour mobiliser des recettes fiscales dans le secteur minier, et s'intéresse plus particulièrement à la question de la détermination du prix des minéraux. Elle complète l'action menée notamment par la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales en vue de produire des guides pratiques sur les principaux problèmes fiscaux que rencontrent les pays en développement.

Elle reflète un large consensus entre le Secrétariat de l'OCDE et l'IGF, mais ne doit pas être considérée comme l'expression officielle des points de vue de ces organisations ou de leurs pays membres.

Les travaux de l'OCDE sur cette publication ont été cofinancés par l'Allemagne, l'Espagne, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et l'Union européenne. Les travaux de l'IGF sur cette publication ont été financés par le ministère des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement du Royaume-Uni. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'IGF et de l'OCDE et ne traduit pas nécessairement le point de vue des pays qui ont participé à son financement, ni celui de l'Union européenne.

Auteurs

Tomas Balco, conseiller principal, Équipe de renforcement des capacités BEPS de la Division des relations mondiales et du développement de l'OCDE

Jaqueline Taquiri, conseillère en politiques, fiscalité et industries extractives, IGF

Remerciements

Les auteurs souhaitent remercier pour leurs contributions respectives les gouvernements du Kenya, du Libéria, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, du Royaume-Uni et de la Zambie, ainsi que Thomas Baunsgaard, du FMI, et le Conseil international des mines et métaux (ICMM, International Council on Mining and Metals). Pour mener à bien ce travail de recherche, les auteurs ont bénéficié de l'aide précieuse des membres de l'Initiative mondiale en matière de fiscalité minière de l'IGF, notamment Kudzai Mataba, Alexandra Readhead et Ekpen Omonbude, ainsi que de collègues de l'OCDE, notamment Andrew Viola.

OCDE : www.oecd.org/en/about/programmes/beps-in-mining

IGF : www.igfmining.org/financial-benefits/



SOMMAIRE

1.0 Introduction	1
2.0 Principes de base du cantonnement.....	5
3.0 Avantages et risques du cantonnement	12
4.0 Quand le cantonnement est la solution de politique fiscale appropriée.....	23
5.0. Conception des règles de cantonnement.....	25
6.0 Mise en œuvre des règles de cantonnement	50
7.0 Conclusion	66
Références.....	67



Abréviations et acronymes

APP accord de partage de production

BEPS érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting*)

IGF Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (*InterGovernmental Forum*)

IRLR impôt sur le revenu locatif des ressources

IS impôt sur les sociétés

ISB impôt supplémentaire sur les bénéfices

TRI taux de rentabilité interne

ZFE zones franches d'exportation



1.0 Introduction

Pour la plupart des secteurs économiques, l'impôt sur les sociétés (IS) est prélevé au niveau de l'entité commerciale, ou personne morale, en tant que personnalité comptable. Cela signifie que les revenus tirés de divers projets ou activités commerciales entrepris par une seule entité commerciale sont fusionnés ou consolidés en une seule base d'imposition, ou assiette fiscale. Cette approche est communément appelée consolidation de l'assiette fiscale d'un contribuable.

Dans le secteur minier, une entreprise peut mener plusieurs projets et/ou entreprendre plusieurs activités tout au long de la chaîne de valeur minière, ou encore être impliquée dans des activités non minières telles que le transport, la fabrication ou même des activités sophistiquées d'investissement financier. Le cas échéant, quand des règles de consolidation sont en place, l'entreprise peut utiliser les coûts encourus dans le cadre d'un projet (par ex. l'exploration) et/ou d'une activité (par ex. des activités de fabrication) pour compenser les bénéfices réalisés dans le cadre d'un autre projet ou d'une autre activité.

Cette consolidation est fiscalement intéressante pour les contribuables du secteur minier, car elle permet de réaliser des économies d'impôt en déduisant les coûts liés à un projet ou à une activité des revenus générés par un autre projet ou une autre activité. Ces économies d'impôt réduisent ainsi le coût après impôt des investissements. Elles peuvent alors encourager des sociétés minières à investir dans l'exploration ou à poursuivre d'autres activités, minières ou non minières, parce qu'elles peuvent recouvrer leurs coûts plus rapidement, ce qui peut améliorer leurs flux de trésorerie.

Pour les gouvernements, en revanche, une telle consolidation peut reporter les recettes fiscales. En compensant les coûts ou pertes par les revenus des mines en production, les entreprises peuvent différer le paiement de l'impôt sur les sociétés, parfois pendant de très longues périodes, voire indéfiniment. La consolidation peut également entraîner une perte de recettes si les projets d'exploration n'aboutissent pas ou si un investisseur minier entreprend des activités non minières, comme des activités d'investissement financier spéculatives et à haut risque. En outre, lorsque les investisseurs miniers se livrent à des pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS), la consolidation peut donner lieu à des pertes permanentes de recettes fiscales pour la juridiction concernée.

Dans les pays en développement, un retard dans le paiement des impôts ou une perte permanente de recettes peut compromettre les dépenses publiques nécessaires au financement des besoins des populations. La pression liée à la mobilisation des recettes qui pèse sur les gouvernements est encore supérieure dans les pays riches en ressources minières qui offrent des incitations fiscales extrêmement généreuses aux acteurs du secteur, par exemple la déduction immédiate des coûts d'exploration ou de développement, indépendamment du fait que les opérations minières en question soient achevées et produisent des recettes.



Les représentants des gouvernements de ces pays riches en ressources minières pourraient répondre à ces risques et à ces pressions en envisageant d'adopter un système fiscal qui limite cette consolidation par les acteurs du secteur minier, une pratique connue sous le nom de « *ring-fencing* », ou cantonnement. Le cantonnement fonctionne à l'inverse de la consolidation ; il limite la capacité des investisseurs miniers à compenser les dépenses et les recettes entre les projets et les activités, ce qui accélère la rentrée des recettes publiques provenant de l'exploitation minière et protège l'assiette fiscale minière de pertes de recettes permanentes. De plus, il peut rendre la donne plus équitable entre les investisseurs anciens et nouveaux. Bien qu'il ne solutionne pas tous les problèmes associés aux pratiques BEPS, le cantonnement peut dissuader les investisseurs de former des accords d'érosion de la base d'imposition, de gonfler artificiellement les dépenses d'exploration ou de développement, ou encore d'abuser d'incitations fiscales spécifiques.

Néanmoins, le cantonnement présente également des inconvénients. Il ralentit ou reporte notamment les économies d'impôt potentielles pouvant résulter de la consolidation, ce qui peut décourager les acteurs de tout investissement minier, en particulier dans les gisements marginaux, c'est-à-dire les projets proches de la limite d'exploitabilité commerciale. Selon la façon dont il est conçu, le cantonnement peut aussi accroître la charge administrative des autorités fiscales, ainsi que le coût de la conformité fiscale. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces règles peut constituer un défi, par exemple lorsque la répartition des dépenses et des recettes générales et indirectes doit se faire entre différentes mines et/ou activités.

Le cantonnement est une caractéristique commune à la plupart des systèmes fiscaux qui reposent sur un système d'imposition cédulaire, dans lequel des impôts distincts frappent différentes catégories de revenus. Cette note a pour objectif d'analyser cette pratique répandue pour mettre en évidence les avantages et les risques liés au cantonnement, ainsi que les conditions qui doivent être réunies pour que les avantages l'emportent sur les inconvénients. Elle explore également les facteurs conceptuels et administratifs à prendre en compte lors de l'adoption d'une telle approche. Cette note peut inspirer les pays qui se demandent comment utiliser mieux et plus efficacement le cantonnement comme solution de politique fiscale aux retards dans la perception des recettes publiques et aux pratiques BEPS, ainsi que ceux qui cherchent à améliorer et à renforcer des règles de cantonnement existantes. Le cantonnement n'est pas nécessairement une option fiscale appropriée pour tous les pays riches en ressources minières, et chaque juridiction devra examiner les conditions de réussite ainsi que les aspects positifs et négatifs d'un éventuel régime de cantonnement avant de le mettre en œuvre.

1.1 À propos de cette note pratique

Cette note pratique vise à clarifier ce qu'est le cantonnement dans le secteur minier, les avantages à adopter des règles de cantonnement lorsque certaines conditions sont réunies, ainsi que les moyens d'atténuer les difficultés potentielles grâce à une politique fiscale bien conçue et à des pratiques d'administration fiscale efficaces. Elle décrit et évalue les différentes options de



conception des règles de cantonnement en s'appuyant sur l'expérience des pays riches en ressources minières et met en lumière les principaux problèmes de mise en œuvre révélés par ces options. Elle a pour vocation d'aider les gouvernements des pays en développement riches en ressources minières à déterminer si l'adoption de règles de cantonnement est nécessaire et, le cas échéant, comment les concevoir de façon à préserver le calendrier de perception des recettes publiques issues de l'exploitation minière.

1.2 À qui s'adresse cette note pratique ?

Cette note pratique s'adresse principalement aux décideurs politiques des pays en développement riches en ressources minières qui envisagent d'adopter des règles de cantonnement pour leur secteur minier, ainsi qu'aux gouvernements qui cherchent à améliorer la conception et l'application de règles de cantonnement existantes. Elle vise à favoriser la prise de décisions éclairées et bien fondées, en particulier eu égard à la décision d'introduire le cantonnement dans les régimes fiscaux miniers et à la conception des règles de cantonnement, en identifiant les avantages et les risques associés, et la manière de les gérer. Elle peut également être utilisée par les représentants de l'administration fiscale pour améliorer l'application et la gestion des règles de cantonnement. Enfin, cette note pratique peut aider les organisations internationales à conseiller les pays en développement riches en ressources minières quant à la conception et à la mise en œuvre de règles de cantonnement, ou encore permettre à des groupes de la société civile d'examiner les règles de cantonnement existantes pour renforcer la responsabilité des acteurs gouvernementaux et industriels en la matière.

1.3 Quelle lacune cette note pratique vise-t-elle à combler ?

Cette note pratique vise à combler deux lacunes. La première est l'absence de guides complets destinés aux représentants gouvernementaux des pays en développement concernant la conception et la mise en œuvre de règles de cantonnement dans le secteur minier. La seconde est le manque d'informations sur les difficultés de mise en œuvre de règles de cantonnement dans le secteur minier rencontrées par les pays riches en ressources minières, informations qui pourraient aider d'autres gouvernements à éviter des situations similaires.¹

Cette note pratique analyse les régimes fiscaux miniers et les contrats miniers comportant des règles de cantonnement afin de fournir des exemples concrets à même d'éclairer les pays en

¹ Il existe quelques guides sur les objectifs des règles de cantonnement dans le secteur minier, ainsi que sur leurs avantages et inconvénients. Nous vous invitons notamment à consulter les documents suivants :

- *International Taxation and the Extractive Industries* (FMI, 2016) ;
- *Administering Fiscal Regimes for Extractive Industries - A Handbook* (FMI, 2014) ;
- *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice* (FMI, 2010) ;
- *Mining Taxation in Developing Countries* (James M. Otto, 2000).

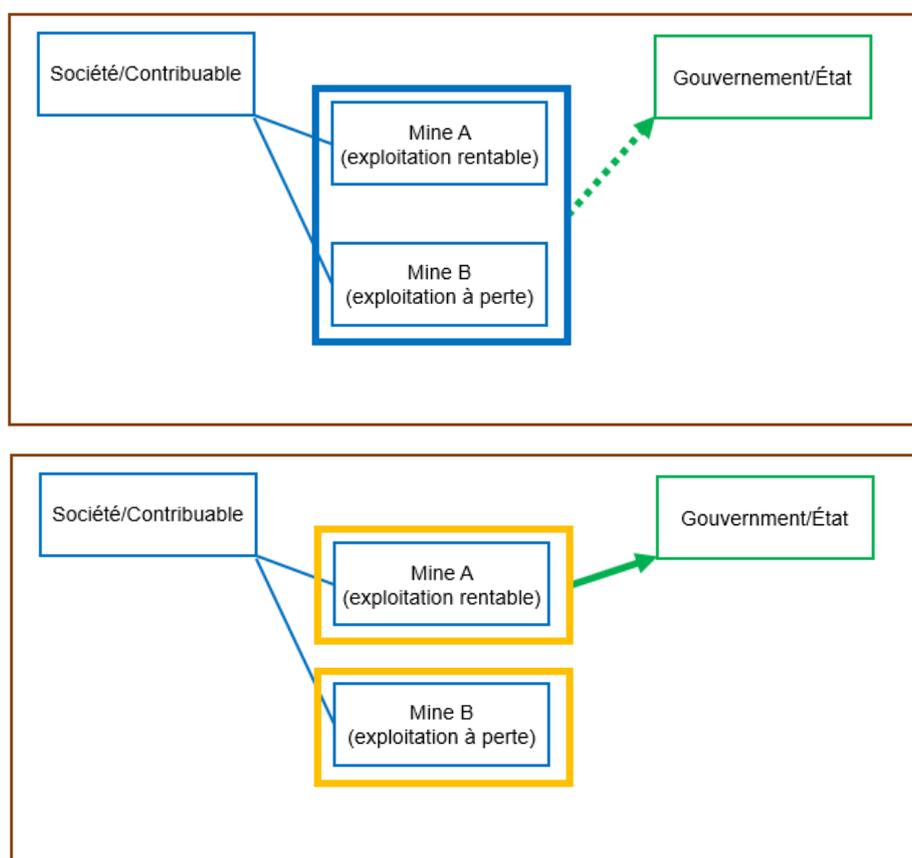


développement riches en ressources minières. Elle s'appuie sur des recherches documentaires et des entretiens qui ont permis d'identifier les défis quotidiens auxquels sont confrontés les représentants gouvernementaux lors de la mise en œuvre de règles de cantonnement.

2.0 Principes de base du cantonnement

Dans le secteur minier, le cantonnement des revenus miniers par les gouvernements est pratique courante. Le Fonds monétaire international (FMI) définit le cantonnement comme « une limitation de la consolidation des revenus et des déductions à des fins fiscales pour différentes activités ou projets entrepris par le même contribuable » (FMI, 2010a). En d'autres termes, lorsque des règles de cantonnement sont prévues et appliquées, les gouvernements imposent le secteur minier sur la base d'une assiette fiscale déterminée au niveau d'un projet individuel ou d'une activité individuelle plutôt qu'au niveau d'une entreprise ou d'une succursale. Tous les coûts déductibles associés à un projet donné ou à une activité donnée doivent être déduits des revenus tirés de ce projet ou de cette activité, et non d'autres projets ou activités entrepris par le même contribuable.

Graphique 1. Fonctionnement du cantonnement



Remarque : sans cantonnement (en haut), les bénéfices de la mine A peuvent être compensés par les pertes de la mine B, ce qui réduit les recettes publiques ; avec cantonnement (en bas), les bénéfices de la mine A et l'impôt à payer sur cette opération ne peuvent pas être compensés de cette manière.

Source : les auteurs



2.1 Source des règles de cantonnement

Les règles de cantonnement figurent normalement dans le code général de l'impôt sur le revenu, qui peut contenir des dispositions spéciales relatives à l'imposition des activités minières, ou dans le droit minier. Certains pays qui négocient des conditions fiscales spécifiques à chaque projet peuvent également chercher à négocier des règles de cantonnement allant au-delà du droit primaire (voir l'exemple de la Sierra Leone dans l'Encadré 1). La Guinée² et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG)³ incluent également des clauses de cantonnement spécifiques dans leurs contrats miniers. Cette pratique peut s'avérer particulièrement pertinente quand le droit primaire ne prévoit aucune disposition de cantonnement ou seulement quelques dispositions limitées, mais elle l'est également quand un projet donné représente des risques fiscaux spécifiques qui peuvent être atténués ou gérés grâce à des règles de cantonnement bien conçues.

Encadré 1. Le cantonnement dans les contrats miniers : le cas de la Sierra Leone

La Sierra Leone a introduit des règles de cantonnement pour l'exploitation minière en 2009. Le cantonnement y est appliqué sur la base du permis d'exploitation minière : « Le revenu imposable pour toute année d'imposition d'un titulaire de permis d'exploitation minière à grande échelle sera calculé séparément pour chaque permis d'exploitation minière à grande échelle au titre duquel ledit titulaire devra maintenir des bilans, des états et des livres de comptes séparés pour chaque permis d'exploitation minière à grande échelle en vertu duquel des opérations minières sont menées. »⁴

Le pays a également négocié dans certains contrats miniers des règles de cantonnement qui vont au-delà des règles générales. Dans le cadre de la concession SierraMin Bauxite Limited (2017) et de la concession Tonguma Limited (2012), le gouvernement a négocié un niveau opérationnel supplémentaire de cantonnement. Toutes les activités menées par la société minière qui sont distinctes des opérations minières envisagées dans les contrats sont considérées comme des « activités hors projet ». Ces activités non minières doivent être comptabilisées séparément, comme si elles étaient entreprises par une entité commerciale différente, et sont soumises à la loi d'application générale.

2.2 Prévalence des règles de cantonnement dans les industries extractives

Les règles de cantonnement sont répandues dans le monde entier. Elles le sont tout particulièrement dans les secteurs miniers des pays en développement. Les conclusions de

² [ResourceContracts.org](https://www.resourcecontracts.org/) - Winning Consortium Simandou SAU, Exploitation License, 2020

³ [ResourceContracts.org](https://www.resourcecontracts.org/) - Ramu Nickel Limited, Orogen Minerals (Ramu) Limited, JVA, 2000

⁴ S.155 (1), [Sierra Leone Mines and Minerals Act](https://www.resourcecontracts.org/), 2009



l'Encadré 2 sont issues d'une enquête sur les règles de cantonnement menée par le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF).

Encadré 2. Analyse par l'IGF des règles de cantonnement dans l'industrie minière : détermination de la pratique de cantonnement

L'analyse et les conseils des sections 3 à 5 de cette note sont basés sur une étude des règles de cantonnement existantes réalisée par les auteurs de cette boîte à outils.

Les pays étudiés ont été sélectionnés en fonction de leur dépendance économique à l'égard des recettes minières, sur la base de l'Indice de contribution minière du Conseil international des mines et métaux (ICMM, International Council on Mining and Metals). Les 25 pays dont les rentes minières sont les plus élevées en pourcentage du PIB ont été sélectionnés pour constituer l'échantillon initial, et 13 autres ont été ajoutés à la suite d'une recherche plus approfondie. La recherche documentaire a ainsi permis d'examiner les lois et réglementations de 38 pays riches en ressources minières et d'identifier les règles de cantonnement minier dans 25 d'entre elles (voir Graphique 1). L'enquête a également permis d'identifier dans trois pays riches en ressources minières cinq contrats miniers comprenant des dispositions de cantonnement. Une fois les règles de cantonnement identifiées, le texte des règles a été analysé afin d'identifier les objectifs politiques, la conception législative et les implications politiques. La méthodologie a consisté en une recherche purement documentaire complétée par des entretiens avec des représentants gouvernementaux lorsque des règles de cantonnement étaient identifiées.

Une comparaison des règles de cantonnement dans ces 25 pays a révélé que les conceptions législatives du cantonnement les plus courantes étaient appliquées par les pays riches en ressources minières.⁵ La plupart des juridictions de notre échantillon ont introduit des règles de cantonnement après 2000.⁶ La PNG, l'Afrique du Sud et la Tanzanie appliquent toutes trois des règles de cantonnement pour l'exploitation minière depuis plus de 40 ans.

Enfin, nous avons observé que les règles de cantonnement sont fréquemment utilisées dans l'industrie pétrolière et gazière. Nous avons utilisé le [*Global Oil and Gas Tax Guide*](#) de 2019

⁵ Certaines études de cas nationales ont été incluses dans cette note pratique afin de fournir des exemples concrets des effets économiques de la mise en œuvre de règles de cantonnement. Ces études fournissent une base empirique solide sur laquelle d'autres pays riches en ressources minières peuvent s'appuyer pour envisager des options similaires lorsqu'ils décident d'instaurer ou non des règles de cantonnement.

⁶ L'utilisation d'incitations fiscales dans le secteur minier a atteint son apogée dans les années 1990. L'expérience associée à l'octroi d'incitations fiscales a été mitigée au cours des années 2000, période à laquelle les juridictions ont décidé d'accélérer la perception des recettes issues des industries extractives en utilisant différentes mesures fiscales, notamment des règles de cantonnement.



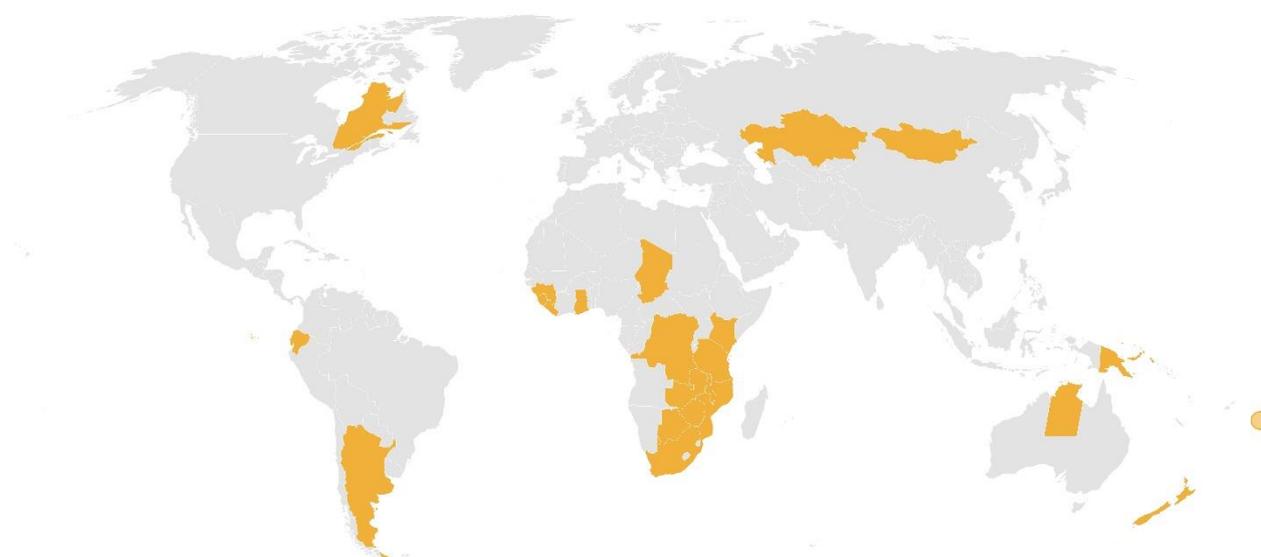
d'Ernst and Young, qui résume les régimes d'imposition des sociétés pétrolières et gazières de 86 pays, pour évaluer la prévalence du cantonnement dans le secteur pétrolier et gazier. Ce rapport et d'autres recherches ont permis d'identifier des règles de cantonnement pour l'exploitation du pétrole et du gaz dans 34 juridictions. Cela indique que des questions et des considérations similaires sont présentes dans l'industrie pétrolière et gazière, qui peuvent être considérées comme une source d'inspiration dont le secteur minier peut tirer des leçons précieuses.

2.2.1 Le cantonnement dans le monde : répartition géographique

D'après l'enquête, les règles de cantonnement pour l'exploitation minière sont plus courantes en Afrique que dans les Amériques ou la région Asie-Pacifique. Sur l'ensemble des juridictions de l'échantillon disposant de règles de cantonnement pour l'exploitation minière, 64 % se trouvent en Afrique. Cela n'est pas surprenant compte tenu de l'importance du secteur minier pour de nombreuses économies africaines et de la volonté de mobiliser davantage de recettes intérieures. L'Équateur et l'Argentine sont les seuls pays identifiés comme ayant instauré des règles de cantonnement dans les Amériques, bien que la République dominicaine ait l'intention d'en introduire dans son nouveau code minier.⁷ Les grands pays miniers tels que le Pérou, le Chili, le Brésil et plusieurs provinces et États du Canada et d'Australie, respectivement, n'ont pas de règles de cantonnement.

⁷ Articles 101 et 102, *Proyecto de Ley de Minería Nacional*, 10 juin 2019

Graphique 2. Juridictions disposant de règles de cantonnement pour l'exploitation minière



Juridictions disposant de règles de cantonnement pour l'exploitation minière

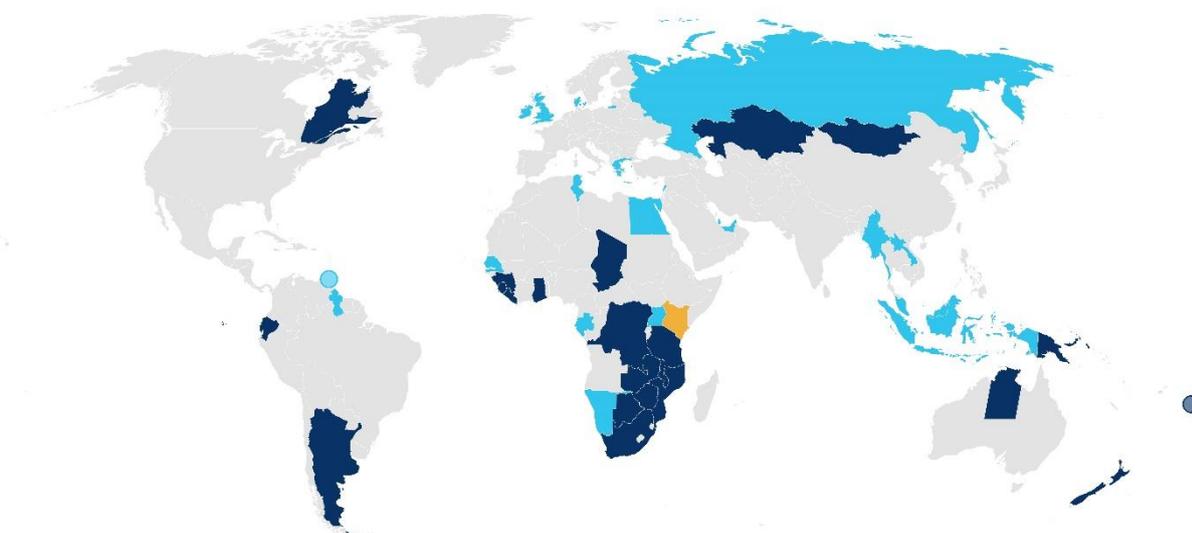
- | | | | | | | |
|-----------|--------------------------------|------------------|---------------------------|--------------|----------------|----------------------------------|
| Argentine | Australie (Territoire du Nord) | Botswana | Canada (Québec) | Tchad | Îles Cook | République démocratique du Congo |
| Équateur | Ghana | Guinée | Kazakhstan | Kenya | Libéria | Malawi |
| Mongolie | Mozambique | Nouvelle-Zélande | Papouasie-Nouvelle-Guinée | Sierra Leone | Afrique du Sud | Tanzanie |
| Zambie | Zimbabwe | | | | | |

Source : les auteurs, d'après les données de l'enquête de l'IGF

2.2.2 Le cantonnement dans le secteur pétrolier et gazier et dans le secteur minier

En règle générale, les règles de cantonnement sont plus courantes dans le secteur pétrolier et gazier que dans le secteur minier. Pour le pétrole et le gaz, le cantonnement limite généralement la consolidation des revenus et des dépenses entre les puits, les champs ou les activités. Si plusieurs pays disposent de règles de cantonnement aussi bien pour le secteur pétrolier et gazier que pour le secteur minier, d'autres n'en ont instauré que pour le premier. Le Kenya est un pays riche en ressources minières qui ne prévoit de règles de cantonnement que pour l'exploitation minière (voir Graphique 3).

Graphique 3. Juridictions disposant de règles de cantonnement



Juridictions disposant de règles de cantonnement

Secteur minier uniquement	Secteur pétrolier et gazier uniquement	Secteur minier et secteur pétrolier et gazier
Kenya	Danemark	Égypte
Grèce	Guyana	Gabon
Irlande	République démocratique populaire lao	Indonésie
Malaisie	Myanmar	Liban
Qatar	Sénégal	Namibie
Trinité-et-Tobago	Russie	Timor-Leste
Tunisie	Ouganda	Thaïlande
Royaume-Uni		Émirats arabes unis
		Argentine
		Canada (Québec)
		République démocratique du Congo
		Guinée
		Malawi
		Nouvelle-Zélande
		Afrique du Sud
		Zimbabwe
		Australie (Territoire du Nord)
		Botswana
		Îles Cook
		Ghana
		Libéria
		Mozambique
		Sierra Leone
		Zambie
		Tchad
		Équateur
		Kazakhstan
		Mongolie
		Papouasie-Nouvelle-Guinée
		Tanzanie

Source : les auteurs, d'après les données de l'enquête de l'IGF

Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi le cantonnement est plus courant dans le secteur pétrolier et gazier, notamment les suivantes :

- Le secteur pétrolier et gazier est généralement plus intégré verticalement que le secteur minier. Les pays peuvent vouloir empêcher les compagnies pétrolières et gazières de consolider leurs revenus entre les différentes étapes de la chaîne de valeur, en particulier lorsque ces étapes sont soumises à des taux d'imposition différents (par ex. des impôts plus élevés pour l'amont et moins élevés pour l'aval).
- Les accords de partage de production (APP) sont le type le plus courant d'accord contractuel pour l'exploration et l'exploitation pétrolières. Les APP couvrent des champs/projets individuels (Bindeman, 1999). La responsabilité fiscale est alors déterminée par référence à des contrats spécifiques, ce qui aboutit à un résultat de



cantonnement *de facto*. La charge liée à la mise en œuvre des règles de cantonnement peut être perçue comme moins lourde en raison de cette approche contractuelle des projets pétroliers par l'administration fiscale. Le recouvrement des coûts est généralement cantonné, comme expliqué dans l'Encadré 3.

- Les APP ne se sont pas imposés dans le secteur minier. Cette question est examinée dans l'ouvrage *La fiscalité minière du futur* (Readhead et al., 2023).

Encadré 3. Le cantonnement et les APP

Les APP sont généralement conçus pour inclure des instruments de recouvrement des coûts et de partage de la production. Le partage des recettes entre le gouvernement hôte et l'investisseur est normalement déterminé par des accords de répartition des volumes de production. L'obligation de payer l'impôt sur les sociétés (IS) et d'autres taxes peut être imposée à l'investisseur ou à une entreprise publique, au nom de l'investisseur. Le recouvrement des coûts est souvent circonscrit au permis d'exploration et/ou d'exploitation dans une zone contractuelle, ce qui signifie que les coûts d'exploration et/ou d'exploitation associés à un permis particulier doivent être recouverts à partir des revenus générés dans le cadre de ce bloc ou de ce permis (Nakhle, 2010)⁸. En d'autres termes, s'il existe des règles de cantonnement pour différents permis couverts par un APP, un investisseur n'est normalement pas en mesure de consolider les revenus et les pertes provenant de différents permis couverts par un APP⁹.

En résumé, pour la plupart des secteurs de l'économie, l'assiette de l'impôt sur les sociétés est déterminée au niveau de la filiale ou de la succursale, et non au niveau du projet ou de l'activité. Dans le secteur minier, cependant, il est courant que les gouvernements séparent les projets miniers et/ou les revenus miniers des autres sources de revenus. Cela leur permet d'administrer le régime fiscal spécifique à chaque projet minier et/ou activité minière séparément des autres activités commerciales, ce qui accélère la rentrée des recettes publiques et protège l'assiette fiscale. L'application des règles de cantonnement n'est pas exclusive aux secteurs extractifs. Certains pays appliquent également les règles de cantonnement dans les secteurs de la

⁸ Nakhle, C. (2010), « Petroleum Fiscal Regimes: Evolution and Challenges », in Daniel, P., M. Keen et C. McPherson (dir. pub.), *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*, FMI, Washington.

⁹ Le cantonnement des APP a été discuté au Guyana par rapport à l'APP de Stabroek. Ram, C. (2019), « Why Ring-fencing matters and why it does not », Starbroek News, Guyana, disponible à l'adresse : <https://www.stabroeknews.com/2019/07/05/features/the-road-to-first-oil/why-ring-fencing-matters-and-why-it-does-not/> (consulté le 26/04/2024)



finance¹⁰ et de l'énergie¹¹. Pour décider si les règles de cantonnement sont appropriées pour leur régime fiscal minier, les gouvernements des pays riches en ressources minières doivent être conscients des avantages et des défis associés à ces règles et de la manière dont elles s'intègrent dans la structure globale du cadre fiscal, ainsi que des conditions préalables qui doivent être réunies pour que les avantages du cantonnement l'emportent sur ses coûts.

3.0 Avantages et risques du cantonnement

Les pays en développement riches en ressources minières doivent évaluer les avantages et les inconvénients de l'introduction de règles de cantonnement et examiner attentivement les moyens d'en réduire les risques potentiels, comme expliqué ci-après.

3.1 Les avantages

3.1.1 Le cantonnement permet une perception anticipée des recettes publiques

Dans un projet minier typique, les investisseurs doivent engager des coûts initiaux importants lors de l'exploration et du développement d'une nouvelle mine, avant le début de la production. Une fois la production lancée, ces coûts seront recouverts par le biais d'une exploitation profitable de la mine. En l'absence de règles de cantonnement, une société qui entreprend deux projets miniers ou plus dans le pays hôte peut compenser les coûts d'exploration et de développement d'une mine par les bénéfices d'une autre mine, qui génère potentiellement déjà des revenus imposables, accélérant ainsi les économies d'impôts tout en reportant les paiements d'impôts à un stade ultérieur. Cette différence temporelle peut s'étendre sur plusieurs années, voire plusieurs décennies. Le report des impôts à une période ultérieure se traduit par un avantage supplémentaire pour l'investisseur, la valeur temporelle de l'argent, puisqu'il peut réinvestir l'argent qu'il devrait autrement verser en tant qu'impôt, ce qui génère des revenus supplémentaires. Plus le report d'impôt est important, plus l'effet de la valeur temporelle de l'argent est grand en termes de valeur actualisée nette.

¹⁰ Au Royaume-Uni, les banques dont les dépôts dépassent 25 milliards de livres sterling sont tenues de séparer leurs activités de banque de détail nationales des activités plus risquées de banque de gros et de banque d'investissement. Cette mesure vise à isoler les services bancaires de base, tels que la collecte de dépôts, des effets d'une future crise financière mondiale.

¹¹ L'Australie a mis en place un système de cantonnement dans le secteur de l'énergie, qui garantit la séparation financière des activités de distribution et de vente au détail d'électricité et de gaz. L'objectif de ce cantonnement est de faciliter la mise en place d'une concurrence efficace au niveau de la vente au détail en empêchant le fournisseur de services en situation de monopole d'exercer un effet de levier dans le secteur (Australian Energy Regulator, 2023).



Le cantonnement réduit ces possibilités de report d'impôt et avance le paiement des impôts sur les projets lucratifs, garantissant ainsi des recettes anticipées, particulièrement importantes pour les pays en développement aux ressources minières limitées (voir Encadré 4).

Encadré 4. Exemple de la manière dont le cantonnement permet une perception anticipée des recettes publiques

Dans l'exemple simplifié ci-dessous, un investisseur minier détient deux mines productives prospères. La ligne 1 du Tableau 1 montre les recettes que l'État percevrait si l'investisseur était autorisé à consolider les revenus et les pertes des deux mines. La ligne 2 montre les recettes de l'État lorsque des règles de cantonnement sont appliquées.¹²

Lorsque des règles de cantonnement sont en place, l'État perçoit ses premières recettes au titre de l'impôt sur les sociétés au cours de l'année 8, au lieu de l'année 11 si l'investisseur est autorisé à consolider les revenus et pertes des deux mines.

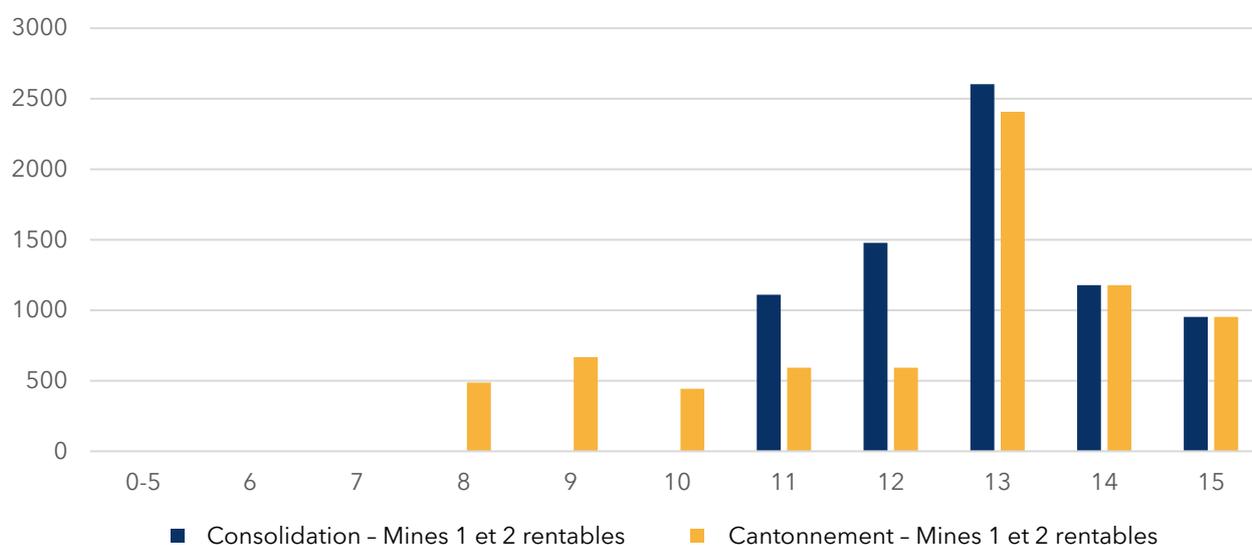
Tableau 1. Recettes publiques sur la durée de vie des mines (en millions de dollars)

Année	0-5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Total
Consolidation	0	0	0	0	0	0	1 110	1 478	2 603	1 178	953	7 320
Cantonement	0	0	0	488	668	443	593	593	2 408	1 178	953	7 320

Source : les auteurs

¹² De plus amples détails sur les aspects économiques des projets sont disponibles sur demande.

Graphique 4. Calendrier de perception des recettes publiques **TRANSLATE**



Source : les auteurs

3.1.2 Le cantonnement protège l'assiette fiscale minière

3.1.2.1 Des pertes permanentes résultant de projets miniers non rentables

Un investisseur minier détenant deux permis, l'un pour l'exploration et l'autre pour l'exploitation, peut compenser les coûts d'un projet d'exploration infructueux par les bénéfices d'une mine en production. Et si le projet d'exploration est couronné de succès, la perte n'est que temporaire, car une fois la production lancée, ces coûts sont recouverts. Un projet infructueux peut entraîner une perte permanente pour les gouvernements, car les coûts ne pourront pas être recouverts, sauf s'il existe des règles de cantonnement (voir Encadré 5). Si cette protection de l'assiette fiscale contre les pertes permanentes est intéressante du point de vue d'une politique de recettes fiscales, elle peut néanmoins nuire à l'objectif d'attirer les investissements dans les activités d'exploration. Des règles spéciales peuvent toutefois être envisagées pour trouver une solution équilibrée (voir la section 3.2.3 ci-dessous).

Encadré 5. Comment le cantonnement protège l'assiette fiscale minière des pertes permanentes résultant de projets miniers non rentables

Dans l'exemple simplifié ci-dessous, un investisseur minier détient une mine en production non rentable et un projet d'exploration. La ligne 1 du Tableau 2 indique les recettes que l'État percevrait si des règles de cantonnement n'étaient pas appliquées, et inversement pour la ligne 2.



Lorsque des règles de cantonnement sont en place, les recettes totales de l'État s'élèvent à 2,685 milliards de dollars, contre 2,130 milliards de dollars en cas de consolidation. Dans ce scénario, ce sont 555 millions de dollars de recettes publiques potentielles qui sont définitivement perdus.

Tableau 2. Recettes publiques sur la durée de vie des mines (en millions de dollars)

Année	0-5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Total
Consolidation	0	0	0	0	0	0	1 110	1 478	2 603	1 178	953	7 320
Cantonement	0	0	0	488	668	443	593	593	2 408	1 178	953	7 320

Source : les auteurs

3.1.2.2 Des risques associés à d'autres activités commerciales non minières

En l'absence de règles de cantonnement, un investisseur minier qui contrôle l'ensemble de la chaîne de valeur minière, de l'amont (exploration, développement et exploitation) à l'aval (traitement, transport et commercialisation), ou qui est également impliqué dans des activités non minières (par ex. construction de bâtiments ou investissements dans des recherches pharmaceutiques innovantes), peut compenser les revenus et les pertes provenant de différentes étapes de la chaîne de valeur et/ou d'autres activités commerciales. Chaque activité commerciale implique la prise de divers risques commerciaux afin d'exploiter des opportunités commerciales potentielles. Les opportunités commerciales qui ne donnent pas les résultats escomptés ou dont les risques sous-jacents se concrétisent peuvent entraîner des coûts et des pertes importants.

Un résultat similaire peut survenir lorsque l'investisseur minier s'engage dans la négociation d'instruments financiers spéculatifs (c'est-à-dire l'achat et la vente de divers instruments financiers ou des transactions impliquant des produits financiers dérivés dans le but de retirer un revenu de la fluctuation des prix du marché). Bien que la spéculation sur les instruments financiers puisse être une activité d'investissement légitime, en raison des résultats imprévisibles de ces activités et des risques liés à cette stratégie d'investissement, si elle n'est pas cantonnée, elle érode la base d'imposition d'une société minière, entraînant parfois même des pertes cumulées importantes qui sont reportées sur les bénéfices futurs de l'exploitation minière.

Lorsque la base d'imposition des activités minières n'est pas séparée de celle des autres activités commerciales du même contribuable, il existe un risque que les coûts ou les pertes de l'activité non minière érodent la base d'imposition de l'activité minière. Cela peut également avoir des conséquences négatives sur la gestion des autres taxes spéciales applicables aux activités minières, en particulier les activités en amont. Les règles de cantonnement protègent ainsi l'assiette fiscale minière de ces pertes permanentes.



3.1.2.3 Des pratiques BEPS

Certains contribuables peuvent s'engager dans des pratiques BEPS abusives en générant intentionnellement des coûts et/ou des pertes. Par exemple, un investisseur peut tirer parti d'incitations fiscales strictement réservées aux activités minières (par ex. de généreuses déductions pour amortissement) en générant intentionnellement des paiements érodant la base d'imposition pour les compenser par des revenus non miniers. Par ailleurs, les investisseurs peuvent tirer parti d'incitations fiscales strictement réservées aux activités de traitement et transférer les bénéfices des activités minières vers les activités de traitement.

L'utilisation de divers instruments financiers structurés peut également donner lieu à des pratiques BEPS abusives, dans le cadre desquelles des coûts et/ou des pertes sont intentionnellement générés par le contribuable minier et les gains comptabilisés par le bénéficiaire effectif ou la société qu'il contrôle (voir Encadré 6).

Encadré 6. Illustration de l'érosion de la base d'imposition dans le cadre d'accords sur des produits financiers dérivés

La société A est une société minière basée dans le pays A. Elle a conclu un contrat d'instrument financier dérivé à long terme avec la banque d'investissement indépendante Z basée à l'étranger, dans le cadre duquel :

- si le prix du marché de la matière première extraite par la société A tombe en dessous d'un prix fixé à 100 USD, la banque d'investissement Z paiera à la société A la différence entre le prix fixé (100 USD) et le prix réel du marché ;
- si le prix du marché de la matière première dépasse le prix fixé, la société A paiera la différence à la banque d'investissement Z.

Le prix a été fixé à 100 USD, alors que les tendances de la demande sur le marché et les pronostics à plus long terme indiquaient que le prix de la matière première augmenterait principalement au cours des cinq prochaines années pour atteindre 120 USD, 130 USD, 150 USD, 170 USD et 200 USD, respectivement, avec un risque très faible que le prix tombe en dessous de 100 USD. En vertu de cet accord, la majeure partie des bénéfices réalisés au cours de la période de cinq ans est versée à la banque d'investissement indépendante Z.

Durant l'audit, un exercice d'échange d'informations a permis d'identifier que la banque d'investissement Z avait conclu un accord identique mais inverse avec la société B, qui est contrôlée par le bénéficiaire effectif de la société A. En vertu de cet accord, la majeure partie des bénéfices, à l'exception des frais d'administration annuels qui restent acquis à la banque, est versée à la société B. La banque d'investissement Z agissait donc comme un simple intermédiaire, ce qui constituait en fait un accord BEPS entre les parties liées des sociétés A et B.



Les règles de cantonnement peuvent éviter ce type de scénario en cantonnant les résultats de ces contrats d'instruments dérivés dans des assiettes fiscales distinctes qui ne permettraient pas à la société A de compenser les dépenses résultant des instruments dérivés, à moins qu'un gain n'ait été réalisé sur une telle transaction d'instruments dérivés. De cette manière, même en l'absence ou en cas de détection d'un tel accord BEPS, l'assiette fiscale est protégée. Les règles de cantonnement interdisent de fait à la société A de compenser les pertes découlant de ce type de transactions par des revenus miniers. Cette caractéristique des règles de cantonnement est particulièrement pertinente pour les pays en développement aux capacités limitées, qui peuvent manquer d'outils et d'infrastructures pour détecter de tels accords abusifs.

Remarque : ce type de structure est également possible directement entre les sociétés A et B, en l'absence de la banque d'investissement Z.

Ces pratiques BEPS entraînent également des pertes de recettes permanentes pour le gouvernement hôte. Ainsi, lorsque les coûts ou les pertes résultant de ces pratiques BEPS sont séparés de l'assiette fiscale minière, les règles de cantonnement peuvent contribuer à protéger celle-ci contre les pertes de recettes permanentes.

3.1.2.4 De la surévaluation des dépenses d'exploration et de développement

La consolidation des revenus et des dépenses entre les projets détenus par un investisseur minier peut augmenter le risque que les sociétés minières gonflent leurs dépenses d'exploration et de développement, qui ne sont contrôlées qu'une fois que la mine commence à produire et qui bénéficient souvent d'un traitement fiscal préférentiel, tel qu'un amortissement accéléré ou des abattements/crédits d'impôt pour investissement, afin de réduire la charge fiscale globale sur les opérations lucratives¹³. Cette situation est particulièrement fréquente dans les juridictions où la capacité de contrôle est faible.

La surévaluation des dépenses entraîne un besoin de financement supplémentaire et donc des coûts associés, tels que des déductions d'intérêts, lorsque l'investisseur a recours à l'endettement pour financer les coûts supplémentaires « surévalués ». Ce financement supplémentaire est souvent fourni par des parties liées, ce qui a un effet négatif supplémentaire sur la base d'imposition, en plus des coûts surévalués, car il y a une déduction supplémentaire

¹³ La plupart des régimes fiscaux prévoient un traitement fiscal préférentiel pour la l'exploration minière afin de compenser les risques et les coûts élevés encourus au cours de cette phase. Ce traitement préférentiel crée diverses complexités d'audit pour les fonctionnaires des impôts, notamment quand il s'agit de s'assurer que les dépenses sont éligibles, de déterminer comment traiter les dépenses indirectes et d'éviter le risque de transfert de dépenses entre différentes opérations (Wilcox, 2013).



des coûts de financement en relation avec le financement de la dette par des parties liées. Le cantonnement peut réduire ce risque en limitant la consolidation des revenus et des pertes provenant des zones d'exploration ou de développement.

Il se peut que la résolution des pratiques BEPS nécessite le recours à l'ensemble des règles sur les prix de transfert et à d'autres mesures. Toutefois, l'effet du cantonnement peut, dans une certaine mesure, décourager ces pratiques. Cela est particulièrement vrai lorsque les dépenses surévaluées et les coûts de financement sont attribués à l'activité cantonnée (voir la section 5).

3.1.3 Le cantonnement encourage de nouveaux acteurs à investir dans le secteur minier

L'exploitation minière implique d'importantes dépenses initiales et de longs délais avant de dégager des revenus. En l'absence de règles de cantonnement, un investisseur minier possédant des mines en production peut obtenir un avantage fiscal lui permettant de compenser les coûts d'exploration et de développement de nouveaux projets menés dans le même pays par ses revenus existants dans ce pays. Il en résulte des économies d'impôt et de trésorerie. Un nouvel investisseur, qui n'a pas d'activités en cours dans le pays, n'a pas accès à cet avantage fiscal et, par conséquent, les exploitants miniers en place sont avantagés par rapport aux nouveaux arrivants. Ces avantages fiscaux pour les acteurs en place peuvent être considérables. Le cantonnement supprime ces avantages, créant ainsi des conditions de concurrence plus équitables pour les nouveaux arrivants et contribuant potentiellement à une plus grande diversification des investisseurs. Cela peut néanmoins nuire à un autre objectif : celui de développer l'investissement.

3.2 Les risques

3.2.1 Le cantonnement peut décourager les investisseurs actuels d'investir dans de futurs projets miniers

Le cantonnement peut décourager certaines entreprises de réaliser des investissements nouveaux ou supplémentaires dans le pays hôte, ce qui est particulièrement important pour l'exploitation des gisements de minerai marginaux, qui est très coûteuse.¹⁴ La question de savoir si la consolidation contribue à ces mêmes investissements doit être évaluée sur la base des mérites de chaque cas particulier. Cet inconvénient des règles de cantonnement n'est valable que pour les investisseurs qui peuvent réellement bénéficier des effets de la consolidation. Il est en outre important de prendre en compte le fait que tout impact sur l'investissement est probablement limité par la nature des ressources minérales ; en effet, dans la mesure où elles

¹⁴ [The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, problems and practice \(international-arbitration-attorney.com\)](http://international-arbitration-attorney.com) (p. 394)



sont spécifiques à une localisation donnée, les investisseurs miniers sont moins mobiles que dans d'autres secteurs.

Certains pays riches en ressources minières ont jugé nécessaire d'assouplir leurs règles de cantonnement pour attirer de nouveaux investissements. Certains de ces pays, comme la PNG et l'Afrique du Sud, ont des règles de cantonnement depuis longtemps. À un moment donné, ces gouvernements ont vu la nécessité d'assouplir leurs règles de cantonnement, trop strictes, pour attirer de nouveaux investissements dans un contexte où les prix des matières premières étaient bas (voir Encadré 7). D'autre part, des pays comme le Kenya, la PNG et les îles Cook ont introduit une exemption aux règles de cantonnement dans les cas où les dépenses liées à une exploration infructueuse sont assumées par un investisseur minier détenant plus d'une mine. Ce qui sous-tend cette exception semble être la volonté d'équilibrer différents objectifs politiques : permettre la perception anticipée de recettes publiques et attirer des investissements d'exploration dans la juridiction. (Voir la section 4 pour de plus amples informations.)

Encadré 7. L'assouplissement des règles de cantonnement en PNG et en Afrique du Sud

Afrique du Sud

Au début des années 1980, de nombreuses mines étaient en cours de développement en Afrique du Sud. Si une société possédait plus d'une mine, les dépenses d'investissement non amorties d'une mine pouvaient être déduites des revenus miniers d'une autre mine. Certaines fusions et certains rachats importants ont amené les autorités gouvernementales à craindre que de nouvelles dépenses d'investissement considérables n'érodent considérablement l'assiette fiscale minière. En conséquence, l'Afrique du Sud a introduit des règles de cantonnement mine par mine, ainsi qu'une distinction entre les activités minières et non minières¹⁵

À la suite d'une forte baisse des nouveaux investissements miniers, l'Afrique du Sud a annoncé un assouplissement partiel des règles de cantonnement pour les « nouvelles mines » (celles ouvertes après le 14 mars 1990)¹⁶. Cela impliquait que les « anciennes mines » pouvaient avoir accès aux dépenses d'investissement non amorties d'une « nouvelle mine » appartenant à une même personne morale, mais dans la limite de 25 % du revenu imposable restant des « anciennes mines » après épuisement de toutes leurs dépenses d'investissement applicables au cours d'une année fiscale donnée.¹⁷ Bien que les anciennes règles de cantonnement étaient considérées comme restrictives pour les nouveaux

¹⁵ [20171113 Second and final hard-rock mining report on website.pdf \(taxcom.org.za\)](#) (p. 50)

¹⁶ Leger, J. et M. Nicol (1992). [South Africa's Gold Mining Crisis: Challenges for Restructuring](#), *Transformation Journal*, vol. 20.

¹⁷ The Davis Tax Committee, (2014). [First Interim Report on Mining for the Minister of Finance](#) (consultaté le 24/06/2024)



investissements, d'autres facteurs, comme l'absence de nouvelles découvertes de gisements de minerai importants, le déclin de l'industrie aurifère mondiale et l'instabilité politique qui a précédé l'indépendance de l'Afrique du Sud, ont également pu encourager le désinvestissement.

PNG

En 2002, alors que les prix des minerais étaient proches de leur niveau le plus bas, la PNG a revu son régime fiscal minier dans le but d'attirer les investissements. La loi sur l'impôt sur le revenu de la PNG a été modifiée afin d'introduire des règles d'assouplissement du cantonnement. Plus précisément, la PNG a autorisé une déduction fiscale allant jusqu'à 25 % des dépenses d'exploration admissibles engagées en dehors de la mine productrice¹⁸. Entre autres changements, on peut également citer des dispositions plus attrayantes en matière d'amortissement accéléré et l'élimination des limites de temps pour le report des pertes¹⁹

Ni l'Afrique du Sud ni la PNG n'ont jugé bon de suspendre leurs règles de cantonnement. Elles ont préféré les modifier pour rééquilibrer leurs objectifs politiques, de perception anticipée des recettes fiscales et de protection de l'assiette fiscale d'une part, d'attraction et de maintien des investissements miniers d'autre part.

3.2.2 Le cantonnement peut rendre plus difficile pour les investisseurs d'attirer des capitaux

L'exploitation minière est une industrie très gourmande en capital. Elle requiert, dès le départ, des fonds importants pour financer les phases d'exploration et de développement, puis, tout au long de la vie de la mine, des fonds supplémentaires pour maintenir l'activité et financer les expansions. Les investisseurs miniers peuvent chercher à lever des fonds en empruntant (financement par endettement) ou en cédant une participation dans la société (financement par actions), en fonction de l'étape et du profil de risque du projet, ainsi que de la solvabilité du contribuable²⁰.

Une bonne situation de trésorerie et des coûts fiscaux réduits peuvent améliorer la rentabilité après impôt d'un projet spécifique (et donc la solvabilité) et le rendre plus attractif pour les placements en actions. Les règles de cantonnement peuvent avoir un impact négatif sur cette capacité de collecte de fonds puisqu'elles peuvent accélérer les paiements d'impôts.

¹⁸ Voir, par exemple, le *Petroleum Policy Handbook* (2005). Department of Petroleum and Energy, Petroleum Division, Government of Papua New Guinea.

¹⁹ Hogan, L. et B. Goldsworthy (2010), *International mineral taxation: experience and issues*, in *The Taxation of Petroleum and Minerals*, Chapter 5, Routledge.

²⁰ GIF et OCDE (2017), [Limiting the Impact of Excessive Interest Deductions on Mining Revenue \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/tax/mining/limiting-the-impact-of-excessive-interest-deductions-on-mining-revenue/)



3.2.3 Les investisseurs miniers peuvent enregistrer des pertes permanentes dans le cadre d'un système de cantonnement

L'exploitation minière implique généralement des dépenses initiales importantes durant les phases d'exploration et de développement, puis des investissements supplémentaires tout au long de la vie de la mine pour maintenir l'activité et financer les expansions²¹. Les dépenses d'exploration et de développement, y compris les investissements supplémentaires, peuvent être coûteuses. Or peu de projets d'exploration sont couronnés de succès : « Il faut 500 à 1 000 projets d'exploration de base pour identifier 100 cibles d'exploration avancée, qui à leur tour conduisent à 10 projets de développement, sur lesquels seulement 1 devient une mine rentable »²². L'existence d'un cantonnement peut décourager les investisseurs d'entreprendre des projets d'exploration risqués, car ils ne seront pas en mesure de recouvrer ces pertes à des fins fiscales, sauf dispositions spécifiques.

Les pays riches en ressources minières peuvent en effet envisager d'introduire des dispositions spécifiques dans leur régime fiscal minier pour relever le défi lié à ces pertes permanentes issues des activités d'exploration. (Voir la section 5 de cette note pratique.)

3.2.4 Le cantonnement entraîne une augmentation des coûts de mise en conformité et des coûts administratifs

Les règles de cantonnement peuvent avoir un impact sur les coûts de mise en conformité et la gestion administrative du régime fiscal minier. Par exemple, les contribuables devront déployer des efforts supplémentaires pour attribuer les coûts pertinents aux projets miniers correspondants et/ou pour séparer les résultats des activités non minières de l'assiette fiscale minière²³.

En outre, le cantonnement par zone de permis d'exploitation minière augmentera le nombre de déclarations ou de calculs distincts de l'assiette fiscale reçus par l'administration fiscale, contrairement à un scénario dans lequel une seule déclaration ou un seul calcul serait reçu par société. De multiples transactions devront être contrôlées ; il faudra notamment vérifier la répartition correcte des revenus et des coûts entre les zones de permis d'exploitation minière. Les autorités fiscales devront auditer plusieurs transactions nationales contrôlées entre projets, ainsi que les activités entreprises au sein des unités opérationnelles d'une seule entité commerciale à des fins de détermination des prix de transfert.

²¹ GIF et OCDE, (2017), [The Hidden Cost of Tax Incentives in Mining \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/) (p. 17)

²² Eggert, R. G. (2010), *Mineral exploration and development: Risk and reward*, Colorado School of Mines, cité dans le récent rapport *Future Critical du Minerals Council Of Australia*, disponible à l'adresse : [Future-Critical Meeting-the-minerals-investment-challenge 2023.pdf](#)

²³ Calder, J. (2014), *Administering fiscal regimes for extractive industries: A handbook*, Fonds monétaire international, Washington, D.C. (p. 84)



Il est important que les pays examinent les avantages et les risques associés aux règles de cantonnement avant de décider de les adopter. Afin de s'assurer que leur adoption sera avantageuse, il existe des conditions préalables qui permettent de déterminer quand le cantonnement peut être essentiel. (Voir la section 4 pour plus de détails.)



4.0 Quand le cantonnement est la solution de politique fiscale appropriée

Le cantonnement est l'option politique privilégiée lorsque certaines conditions sont réunies. La section 3 a mis en évidence les risques liés au cantonnement. Il peut par exemple entraîner des coûts de mise en conformité et des coûts administratifs, et décourager les investisseurs. Cela signifie qu'il ne constitue le bon choix politique que dans des circonstances spécifiques. Cette section décrit les conditions préalables importantes qui doivent être réunies pour que les avantages du cantonnement soient supérieurs à ses coûts.

Tableau 3. Liste des conditions préalables pour déterminer si le cantonnement est approprié

Condition	Description
Lorsqu'il existe une différence de taux d'imposition entre les activités minières et non minières	L'exploitation minière présente des caractéristiques qui la distinguent des autres secteurs de l'économie, ce qui a conduit à l'utilisation de régimes fiscaux spécifiques. Certains pays appliquent un taux plus élevé au secteur minier ou ont instauré un impôt supplémentaire ciblant les loyers (IRLR, ISB), compte tenu de la possibilité de rentes économiques spécifiques à un lieu. Le cantonnement des activités minières doit s'appliquer à la détermination du revenu imposable (c'est-à-dire qu'il ne faut pas déduire les coûts d'exploitation d'autres activités), faute de quoi les pays risquent de ne pas taxer les rentes économiques prévues à un taux plus élevé ou avec un impôt supplémentaire ciblant les loyers.
Lorsqu'il existe une préférence politique pour des recettes anticipées plutôt que pour des recettes potentiellement supplémentaires (liées à l'attraction de plus d'investissements)	Certains gouvernements attachent plus d'importance à la perception anticipée des recettes pendant toute la durée de vie du projet, tandis que d'autres veulent maximiser les recettes. Dans ce cas, le cantonnement est intéressant, car il permet cette perception anticipée des recettes. D'autres instruments fiscaux peuvent permettre d'obtenir un résultat similaire. Par exemple, les redevances peuvent assurer des recettes anticipées dès le début de la production, tout en étant relativement faciles à gérer et plus difficiles à éviter que les instruments fondés sur les bénéfices. Pour s'assurer des recettes anticipées, il serait en effet plus simple d'augmenter le taux de redevance que d'adopter le cantonnement. Cependant, l'inconvénient des redevances est qu'elles ne prennent pas en compte les coûts d'extraction, qui augmentent les coûts marginaux de production. Or cela peut fausser les décisions d'investissement et de production ²⁴
Lorsqu'il existe une préférence politique pour un équilibre entre les différentes caractéristiques et les différents objectifs d'un	Les régimes fiscaux miniers comportent souvent des caractéristiques spécifiques qui reflètent la nature des opérations minières (à savoir qu'elles mettent longtemps à générer des revenus, qu'elles sont gourmandes en capital et qu'elles impliquent une grande incertitude). Les incitations fiscales en

²⁴ Benninger, T., D. Devlin, E. Godinez et N. Vernon-Lin (2024), *Cash Flow Analysis of Fiscal Regimes for Extractive Industries*, Working Paper WP/24/89, Fonds monétaire internationale, Washington, D.C.



<p>régime fiscal minier, c'est-à-dire des incitations fiscales basées sur les coûts</p>	<p>font partie. L'amortissement accéléré, les reports de pertes plus longs et les abattements pour investissement sont des traits communs à certains régimes fiscaux miniers. D'une part, ces incitations basées sur les coûts contribuent à réduire le coût en capital des investissements miniers. Toutefois, lorsque ces déductions sur les coûts en capital d'un investissement spécifique sont déduites d'autres activités génératrices de revenus et d'autres projets miniers, les impôts peuvent être retardés, même si ces autres projets sont rentables. Les règles de cantonnement limitent la déduction des coûts aux projets spécifiques et aux activités auxquelles ils se rapportent, ce qui permet d'anticiper les recettes associées aux projets rentables plutôt que de les retarder.</p> <p>En outre, certaines réactions comportementales des contribuables exploitent ces incitations fiscales fondées sur les coûts pour des pratiques BEPS. C'est par exemple le cas quand des investisseurs surévaluent certaines de ces dépenses, que ce soit par le biais d'achats entre parties liées, de transactions financières ou d'accords abusifs sur des instruments financiers dérivés. En l'absence de règles de cantonnement, ces dépenses peuvent être rapidement compensées par l'assiette fiscale générée par d'autres projets lucratifs, ce qui peut considérablement retarder le paiement des impôts ou entraîner une perte permanente de recettes fiscales. Le cantonnement peut contribuer à minimiser le risque de pratiques BEPS lorsqu'il existe des incitations fiscales à l'exploitation minière.</p>
<p>Lorsqu'il existe une préférence politique pour l'alignement du traitement fiscal sur les structures commerciales</p>	<p>Les gouvernements doivent faire preuve de pragmatisme quant à la manière dont les règles sont appliquées dans leur juridiction, y compris les lois fiscales et minières. Lorsque les gouvernements définissent un projet minier comme un projet intégré comprenant l'extraction de minerais et une installation de traitement séparée, ils pourraient préférer cantonner un projet minier qui, à son tour, comprendrait l'installation de traitement.</p>
<p>Lorsqu'il existe une préférence politique pour le renforcement des concepts de comptabilité d'exercice et de rapprochement qui existent dans la comptabilité financière</p>	<p>Les concepts de comptabilité d'exercice et de rapprochement impliquent généralement que les coûts soient rattachés aux recettes correspondantes, ce qui peut parfois nécessiter que les coûts encourus dans le but d'obtenir des recettes futures soient capitalisés dans le bilan. Les règles de cantonnement renforcent ces concepts dans la pratique fiscale, où les règles du droit fiscal ne reflètent pas toujours pleinement ces principes, ou sont affectées par des caractéristiques spécifiques du système fiscal, telles que l'amortissement accéléré ou des incitations fiscales similaires.</p>

Source : les auteurs

Les gouvernements qui ont réuni les conditions préalables susmentionnées dans leurs juridictions peuvent considérer le cantonnement comme un outil permettant d'obtenir tous les avantages décrits à la section 2.



5.0. Conception des règles de cantonnement

Cette section vise à fournir aux gouvernements des conseils sur la manière de concevoir des règles de cantonnement pour l'exploitation minière, en tenant compte des différents objectifs et défis politiques décrits à la section 3. Elle couvre cinq aspects principaux de la conception :

- Qu'est-ce qui doit faire l'objet d'un cantonnement (zone minière, activités minières, etc.) ?
- Quels sont les impôts à cantonner (impôts sur les bénéfices, redevances, etc.) ?
- À qui les règles de cantonnement doivent-elles s'appliquer (détenteurs de permis, sous-traitants, etc.) ?
- Est-il raisonnable d'envisager certaines exceptions aux règles de cantonnement ?
- Comment traiter les pertes permanentes ?

Selon les pays, différentes approches ont été adoptées pour la conception des règles de cantonnement, comme le montre le Tableau 4. Les avantages et les inconvénients de chacune d'entre elles sont examinés ci-dessous.

Tableau 4. Pratiques identifiées dans 25 pays riches en ressources minières

Aspect	Pratique
Qu'est-ce qui doit faire l'objet d'un cantonnement ?	<ul style="list-style-type: none">• Par zone d'exploitation minière<ul style="list-style-type: none">▪ Par mine▪ Par projet minier▪ Par opération minière▪ Par zone de permis d'exploitation minière• Activités minières et non minières• Activités en amont et en aval
Quels sont les impôts à cantonner ?	<ul style="list-style-type: none">• Impôt sur les sociétés (IS)• Impôt sur le revenu locatif des ressources (IRLR)• Impôt supplémentaire sur les bénéfices (ISB)
À qui les règles de cantonnement doivent-elles s'appliquer ?	<ul style="list-style-type: none">• Détenteurs de permis d'exploitation minière• Détenteurs de permis d'exploitation minière et sous-traitants agissant comme exploitants miniers• Sous-traitants fournissant des services à forte valeur ajoutée aux sociétés minières
Est-il raisonnable d'envisager certaines exceptions aux règles de cantonnement ?	<ul style="list-style-type: none">• Aucune exception• Certaines exceptions<ul style="list-style-type: none">▪ Quand deux mines ou plus produisent la même ressource▪ Quand deux mines ou plus sont adjacentes▪ Quand deux mines ou plus sont fondamentalement interdépendantes



	<ul style="list-style-type: none">▪ Quand des dépenses d'exploration ont été engagées dans l'une des mines détenues par la société minière▪ Quand des dépenses liées à une exploration infructueuse ont été engagées dans l'une des mines détenues par la société minière
Comment traiter les pertes permanentes ?	<ul style="list-style-type: none">• Non recouvrables• Compensation graduelle

Source : les auteurs

5.1 Quel aspect des opérations minières doit faire l'objet d'un cantonnement ?

5.1.1 Cantonnement par zone d'exploitation minière

Tous les pays qui appliquent des règles de cantonnement au secteur minier le font principalement en fonction de la zone d'exploitation minière. Cela peut néanmoins se traduire différemment : par zone de permis d'exploitation minière, par opération minière, par projet minier²⁵ ou par mine). Toutefois, l'objectif politique reste le même : empêcher les investisseurs de consolider les revenus de deux ou plusieurs activités d'exploitation (ou d'exploration) minière menées par le même contribuable.

Parmi ces variantes, la zone de de permis d'exploitation minière est sans doute la plus facile à gérer car elle est liée à un emplacement géographique spécifique, clairement défini dans le permis, et le traitement fiscal est aligné sur le traitement réglementaire de l'exploitation minière (voir les deux exemples fournis dans l'Encadré 8).

²⁵ C'est par exemple le cas au Malawi, au Kazakhstan, au Libéria et au Botswana.

Encadré 8. Exemples de cas de cantonnement²⁶ dans le cadre desquels les pays ont opté pour un cantonnement par zone de permis d'exploitation minière

Éthiopie

« La déduction des dépenses engagées par un titulaire de permis pour entreprendre des opérations minières dans une zone de permis au cours d'une année fiscale n'est autorisée qu'en regard des bénéfices industriels et commerciaux tirés par le titulaire de permis des opérations minières entreprises dans la zone de permis au cours de l'année. »

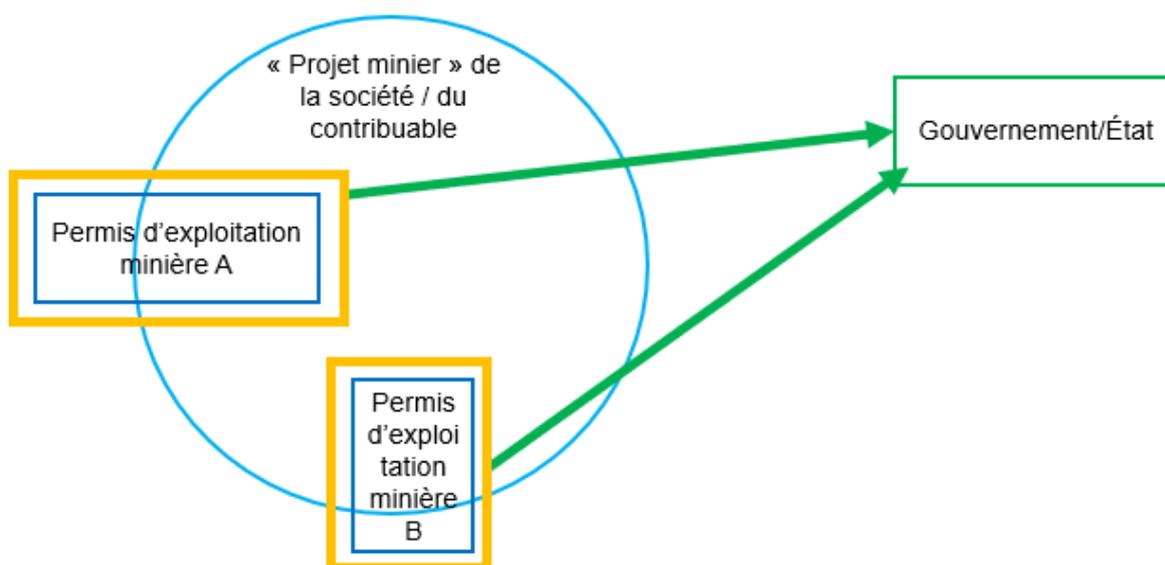
Source : article 38 (1) de la Proclamation fédérale sur l'impôt sur le revenu (Proc. n° 979-2016)

Libéria

« Toutes les dépenses engagées au cours de la période d'imposition, entièrement, exclusivement et nécessairement en rapport avec les opérations du projet (y compris les coûts d'exploitation autres que les coûts en capital, mais à l'exclusion des coûts en capital, sauf dans la mesure de l'abattement annuel pour amortissement), peuvent faire l'objet d'une déduction. Le terme « projet de production minière » désigne le développement minier, l'exploitation minière ou les activités connexes menées par un producteur de projet minier dans une zone de permis d'exploitation minière. »

Source : article 705, Détermination du revenu imposable des projets miniers en vertu du Code fiscal libérien de 2000, modifié par la loi consolidée sur les modifications fiscales du 25 octobre 2011

Graphique 5. Cantonnement par zone de permis d'exploitation minière



²⁶ Les exemples législatifs examinés tout au long de cette note pratique ne reflètent pas nécessairement les meilleures pratiques ; ce sont de simples exemples d'application du cantonnement dans différents pays.



Remarque : dans certains cas, le cantonnement doit être appliqué à la zone définie par un permis d'exploitation minière, par opposition aux zones de « projet », dont les définitions sont souvent moins précises.

Source : les auteurs

Les pays qui ne procèdent pas à un cantonnement par zone de permis laissent le contribuable ou l'administration fiscale déterminer de manière subjective les activités ou les projets qui doivent être cantonnés.

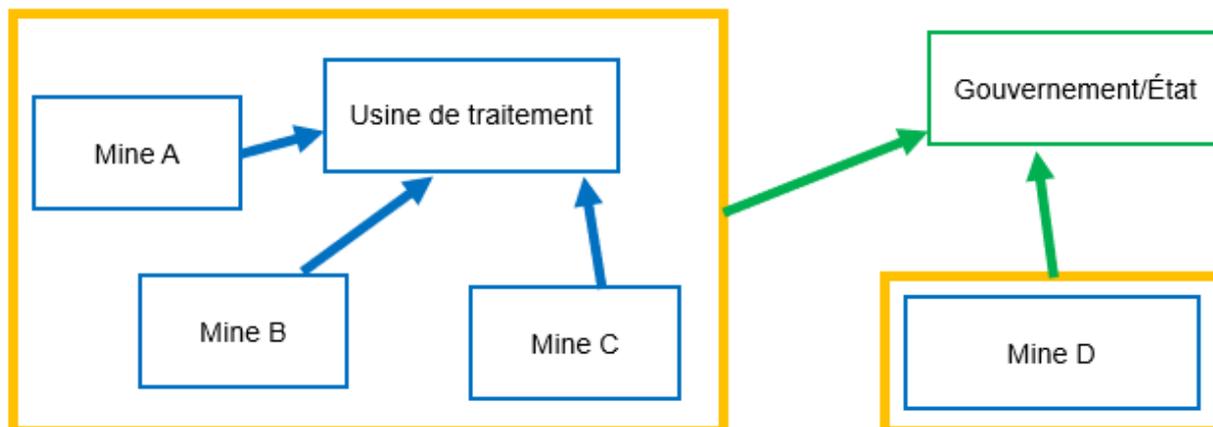
Quelle que soit la terminologie employée par les pays pour exprimer la notion de « zone d'exploitation minière », elle doit être sans ambiguïté et simple à appliquer. La définition doit inclure l'endroit où la ressource minérale est extraite, la zone d'exploitation minière, ainsi que l'ensemble des bâtiments, structures, machines, stocks résiduels, routes d'accès ou objets situés dans cette zone qui sont utilisés ou destinés à être utilisés dans le cadre de l'extraction de la ressource minérale. Les pays riches en ressources minières doivent veiller à ce que la détermination des limites soit aussi réglementée que possible afin de simplifier l'administration et d'accroître la conformité.

5.1.2 Cantonnement par installation de traitement commune

Certains pays peuvent estimer que la zone de permis d'exploitation minière est une base trop rigide pour le cantonnement, en particulier lorsque les sociétés possèdent plusieurs mines qui alimentent une installation de traitement commune. Par exemple, le Ghana autorise les contribuables qui possèdent plusieurs mines partageant une installation de traitement à regrouper ces mines comme une seule entité aux fins du calcul du revenu imposable.²⁷ Les contribuables qui possèdent plusieurs exploitations minières n'ayant pas d'installation de traitement commune doivent quant à eux procéder à un cantonnement par zone de permis d'exploitation minière.

²⁷ Ghana Revenue Authority, <http://gra.gov.gh/wp-content/uploads/2020/09/Practice-Note-on-Separate-Petroleum-Operation.pdf>, *Mineral Royalties Tax*, disponible à l'adresse <https://gra.gov.gh/portfolio/mineral-royalties-tax/> (consulté le 26/04/2024)

Graphique 6. Cantonnement par installation de traitement commune



Remarque : dans certains cas, il peut être approprié de cantonner les projets miniers avec leur installation de traitement commune ; dans d'autres cas, les mines individuelles peuvent être cantonnées séparément.
Source : les auteurs

L'avantage de cette approche est que les contribuables évitent la difficulté potentielle d'avoir à attribuer avec précision les revenus et les coûts de l'installation de traitement commune à chaque zone de permis d'exploitation minière. Trois problèmes peuvent toutefois se poser :

- Cette approche peut entraîner un report des recettes publiques si les mines en sont à des stades différents de développement, car elle va à l'encontre de l'objectif principal du cantonnement basé sur la zone de permis d'exploitation minière.
- Il peut être difficile de déterminer quelles mines sont liées à une installation de traitement spécifique, en particulier s'il existe plus d'une installation de traitement commune. La situation peut encore se compliquer si l'installation de traitement reçoit du minerai provenant de mines liées et de mines tierces (dans le cadre de ce que l'on appelle des accords de péage). Pour résoudre ce problème, les gouvernements devraient exiger des contribuables qu'ils identifient clairement parmi leurs mines celles qui utilisent une installation de traitement commune, et qu'ils le justifient. Ils devraient également exiger une ventilation détaillée des quantités et des qualités de matériaux reçus par mine, étayée par des accords contractuels.
- Cela peut encourager les investisseurs à tirer parti des fonderies qui sont souvent situées dans des zones franches d'exportation (ZFE), lesquelles sont généralement soumises à des régimes fiscaux préférentiels. Le statut de ZFE est parfois accordé aux opérations de traitement de minerais d'une société, ce qui peut être un facteur important pour encourager la création de valeur ajoutée et l'industrialisation dans la juridiction minière. Une ZFE accorde souvent des exonérations fiscales, des taux d'imposition inférieurs ou

une franchise de droits à l'exportation et à l'importation. La mine productrice, située à l'extérieur de la ZFE, est souvent tenue de payer des impôts sur les bénéfices, ainsi que des redevances minières. La société est donc incitée à transférer les bénéfices de la mine vers l'installation de traitement afin de réduire sa facture fiscale globale. Les règles de cantonnement, qui ne sont pas basées sur la zone de permis mais sur l'installation de traitement commune, inciteront encore plus les sociétés à transférer les bénéfices des différentes mines vers l'installation de traitement commune.

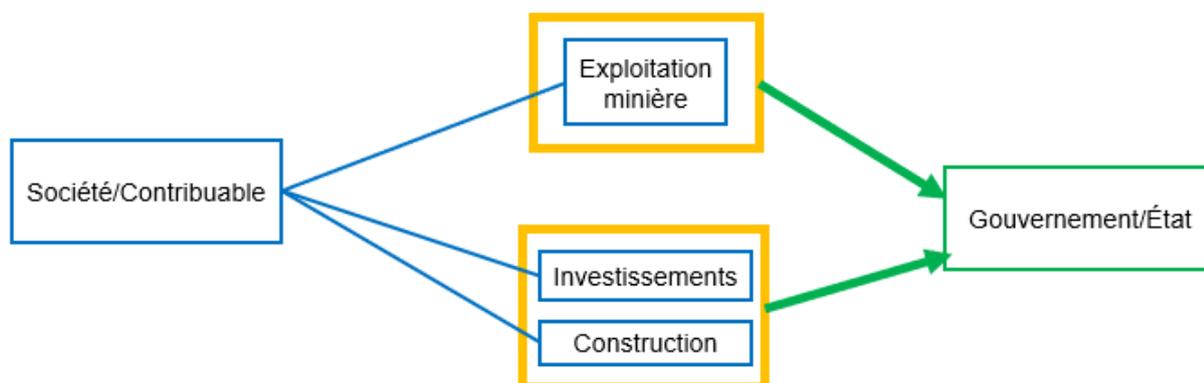
Lorsque le cantonnement basé sur l'installation de traitement ne convient pas à un pays en raison des difficultés mentionnées ci-dessus, les autorités fiscales peuvent :

- soit cantonner la zone de permis d'exploitation minière en considérant les opérations liées à l'installation de traitement comme des activités non minières et en les séparant des activités minières,
- soit cantonner la zone de permis d'exploitation minière et attribuer les dépenses d'investissement et d'exploitation (CAPEX et OPEX) de l'installation de traitement aux mines concernées couvertes par les permis d'exploitation minière qui en bénéficient. Dans ce cas, il convient d'établir des lignes directrices avec des règles d'imputation claires afin de répartir les coûts entre les mines.

5.1.3 Cantonnement par type d'activité

Certains pays ont choisi de cantonner expressément les activités en amont des activités en aval ou les activités minières des activités non minières (ou les deux). Le principal objectif est ici d'éviter que les revenus miniers, souvent taxés à un taux plus élevé (reflétant les rentes spécifiques à l'emplacement tirées des minéraux), ne soient réduits par les coûts encourus en aval ou par d'autres activités commerciales non liées.

Graphique 7. Cantonnement par activité





Remarque : dans certains cas, le cantonnement peut être utilisé pour éviter la consolidation des revenus miniers, souvent taxés à un taux plus élevé, avec ceux d'activités non minières, qui peuvent bénéficier de taux d'imposition plus bas.

Source : les auteurs

Par exemple, le Royaume-Uni applique des taxes spéciales sur les industries extractives au pétrole et au gaz en amont, qui sont taxés à un taux plus élevé (30 %), alors que le taux général de l'impôt sur les sociétés (IS) est de 19 %. Cela peut inciter les sociétés à compenser les coûts des activités en aval par des revenus en amont afin de réduire leur facture fiscale globale au Royaume-Uni. Le Royaume-Uni s'est attaqué à ce risque en cantonnant expressément les revenus pétroliers et gaziers en amont et en aval²⁸.

Cependant, même avec un tel cantonnement, les sociétés peuvent toujours chercher à transférer des éléments de profit (revenus ou coûts) entre les activités cantonnées en manipulant le prix de « transfert » des transactions internes au sein de la même entité responsable des activités en aval, non minières, afin de réduire les revenus de la mine liés aux coûts des activités non minières et/ou en amont. Les gouvernements pourraient contrer ce risque en étendant l'application des règles de prix de transfert à ces transactions internes, en plus des transactions nationales et transfrontalières avec des parties liées, en mettant en place des systèmes de contrôle efficaces et en limitant les incitations fiscales (voir la section 6 sur la mise en œuvre).

5.1.4 Cantonnement des activités en amont et en aval

Certains pays riches en ressources minières ont choisi de cantonner les activités en amont et en aval. Cette option permet de cantonner certaines activités de la chaîne de valeur minière. Les pays pourront percevoir des taxes sur les activités en amont (c'est-à-dire l'exploitation minière), quels que soient les coûts (par exemple les coûts de développement des infrastructures en aval) ou les pertes subies en aval (c'est-à-dire les risques encourus lors du traitement, de la fusion, du raffinage ou du transport), ou *vice versa*. Comme expliqué ci-dessus, il peut y avoir une motivation à compenser les dépenses en aval par des revenus en amont si l'amont est soumis à un taux d'imposition plus élevé. La Tanzanie et le Royaume-Uni prévoient ce type de cantonnement dans leur législation (voir Encadré 9). Les pays dont le secteur minier est fortement intégré et qui appliquent des taux d'imposition différents pourraient envisager cette variante.

²⁸ La [North Sea Transition Authority](#) fournit un résumé utile du régime fiscal du plateau continental britannique.



Encadré 9. Exemples de cas de cantonnement dans le cadre desquels les pays ont opté pour un cantonnement des activités en amont et en aval

Royaume-Uni

Les activités liées au pétrole sont traitées comme un commerce distinct.

« Si une société exerce des activités liées au pétrole dans le cadre d'un commerce, ces activités sont traitées, aux fins de l'impôt sur les sociétés, comme un commerce séparé, distinct de toutes les autres activités exercées par la société dans le cadre du commerce. »

Source : chapitre 3, article 279, *Activités liées au pétrole considérées comme un commerce distinct*, [UK Corporation Tax Act 2010](#) (loi britannique sur l'impôt sur les sociétés de 2010)

Tanzanie

- « Les pertes provenant des opérations minières séparées ne peuvent être déduites que dans le calcul des revenus futurs provenant de ces opérations et non des revenus provenant d'une autre activité, qu'il s'agisse d'une opération minière relevant d'un droit minier différent, d'un *traitement*, d'une *fonte*, d'un *raffinage* ou d'une activité non minière ;
- le revenu des opérations minières distinctes ne peut être réduit par une perte provenant d'une autre activité, qu'il s'agisse d'une opération minière relevant d'un droit minier différent, d'un *traitement*, d'une *fonte*, d'un *raffinage* ou d'une activité non minière. »

Source : chapitre 332, article 65F (1)a et 1(b), [Tanzania Income Tax Act \(rev. 2019\)](#) (loi tanzanienne sur l'impôt sur le revenu révisée de 2019)

5.2 Cantonnement des activités minières et non minières

Les sociétés ayant des activités minières peuvent avoir d'autres activités commerciales qui ne sont pas liées à l'exploitation minière (par ex. des activités d'investissement spéculatives ou la location d'équipements à d'autres sociétés minières ou de construction). En l'absence de cantonnement, le détenteur du permis peut chercher à compenser les dépenses ou les pertes encourues dans le cadre de ces autres activités commerciales par des revenus miniers. Si les coûts ou les pertes des activités non minières sont compensés par les revenus miniers, ils réduisent ces derniers. C'est pourquoi certains pays cantonnent expressément les activités minières des activités non minières et traitent même les opérations de couverture comme une catégorie distincte d'activités soumises au cantonnement. Ces pays comprennent le Kenya, la Zambie, le Zimbabwe, la Tanzanie, le Ghana, l'Afrique du Sud et les îles Cook (voir Encadré 10).



Encadré 10. Exemples de cas de cantonnement dans le cadre desquels les pays ont opté pour un cantonnement des activités minières et non minières

Zimbabwe

« Dans le cas où une personne gagne un revenu provenant d'opérations minières et un revenu provenant d'autres activités commerciales et investissements, tout montant dont la déduction est autorisée en vertu du présent article ne peut être déduit qu'au titre du revenu auquel il se rapporte. »

Source : article 15, paragraphe 1, alinéa c, [Zimbabwe Income Tax Act](#) (loi zimbabwéenne sur l'impôt sur le revenu)

Kenya

« Nonobstant toute disposition de la présente Loi,

- les gains ou bénéfices d'une personne provenant de l'une des sept sources de revenus respectivement spécifiées à l'alinéa (e) du présent paragraphe (et appelées dans le présent paragraphe « sources spécifiées ») sont calculés séparément des gains ou bénéfices de cette personne provenant de toute autre source spécifiée et séparément de tout autre revenu de cette personne ;
- lorsque le calcul des gains ou bénéfices d'une personne au cours d'une année de revenus provenant d'une source spécifiée se traduit par une perte, cette perte ne peut être déduite des gains ou bénéfices de cette personne provenant de la même source spécifiée qu'au cours de l'année suivante et, dans la mesure où la perte n'a pas déjà été déduite, au cours des années de revenus ultérieures ;
- les sources spécifiées de revenus sont les suivantes :
 - (ivB) les revenus d'un titulaire de permis provenant d'une zone de permis ou les revenus d'un contractant provenant d'une zone de contrat, déterminés conformément à l'Annexe 9 ;
 - (v) d'autres sources de revenus imposables en vertu de l'article 3(2)(a), ne relevant pas des sous-alinéas (i), (ii), (iii) ou (iv) du présent alinéa. » (pp. 45-46).

Source : article 15, paragraphe 7, [Kenya Income Tax Act \(rev. 2021\)](#) (loi kenyane sur l'impôt sur le revenu révisée de 2021)

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les transactions de couverture conclues par un titulaire de permis ou un contractant sont traitées comme une source spécifiée de revenus aux fins de l'article 15(7).

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à une transaction de couverture approuvée conclue par un titulaire de permis ou un contractant dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à dix millions de shillings, tel que requis pour obtenir un financement de projet et approuvé par le Commissaire.



(3) Dans le présent paragraphe, « transaction de couverture » désigne une transaction conclue par un titulaire de permis ou un contractant pour gérer le risque lié au prix des matières premières. »

Source : Annexe 9 - Transactions de couverture, [Kenya Income Tax Act \(rev. 2021\)](#) (loi kenyane sur l'impôt sur le revenu révisée de 2021)

Afrique du Sud

« Lorsque des opérations minières séparées et distinctes sont menées dans des mines qui ne sont pas contigües, l'abattement pour amortissement des dépenses d'investissement doit être calculé séparément. »

Source : articles 36(10) et 36(7E), [South Africa Income Tax Act](#) (loi sud-africaine sur l'impôt sur le revenu)

Les définitions sont importantes pour les deux types supplémentaires de règles de cantonnement.

Les termes « amont » et « aval » sont plus couramment utilisés dans le secteur pétrolier et gazier que dans le secteur minier. Les activités en amont concernent généralement les processus d'extraction et de production, tandis que les activités en aval concernent le raffinage, le transport et l'approvisionnement des consommateurs en produits finaux.²⁹ Cette séparation est souvent renforcée par des lois distinctes pour l'exploration, la production et le raffinage du pétrole. Dans le secteur minier, la distinction entre les activités en amont et en aval peut s'avérer plus complexe, en fonction du type de minéral et du processus d'enrichissement. En général, la législation devrait suivre les pratiques de l'industrie en définissant les activités minières en amont comme l'exploration, le développement et la production et les activités minières en aval comme le traitement, le raffinage, le transport et la commercialisation.

De même, dans certains cas, il peut être difficile de faire la distinction entre les activités minières et non minières. La distinction entre les opérations minières et les activités de fabrication qui peuvent avoir un lien ou une interdépendance avec les opérations minières constitue ici un bon exemple. Les pays peuvent avoir mis en place des règles différentes, voire des incitations, qui peuvent s'appliquer selon que les activités sont considérées comme des activités minières ou des activités manufacturières.

D'une part, l'exploitation minière implique la récupération de minéraux qui se trouvent déjà dans la terre, alors que la fabrication produit un nouvel élément différent des matériaux ou des composants qui ont servi à sa fabrication. D'autre part, le processus de raffinage des matières premières en un produit fini, sensiblement différent du minerai, peut être considéré comme une

²⁹ Cameron, P. et M. Stanley (2017), [Oil, Gas, and Mining: A Sourcebook for Understanding the Extractives Industries](#), Banque mondiale (p. 49)



activité manufacturière, et ces activités peuvent faire l'objet de traitements fiscaux différents. Ces distinctions et les définitions correspondantes doivent être examinées très attentivement en raison des implications potentielles sur la détermination de l'assiette fiscale. En Afrique du Sud, les tribunaux ont formulé des interprétations judiciaires sur la nature d'activité minière ou non minière de la fabrication. Dans l'affaire CSAR contre Foskor, la Cour d'appel sud-africaine a conclu que les opérations minières se terminent lorsque le minerai est extrait du sol, et que toute transformation au-delà de l'extraction constitue une activité manufacturière (voir Encadré 11).

Encadré 11. Exploitation minière ou activité de fabrication

Dans l'affaire CSAR contre Foskor, la Cour suprême d'appel d'Afrique du Sud devait décider si les activités de Foskor étaient de nature manufacturière ou minière. Dans le cadre des opérations commerciales de Foskor, du minerai phosphaté était d'abord concassé puis broyé avant que les minéraux de valeur ne soient séparés par une série de procédés métallurgiques. Les produits finaux étaient des concentrés contenant des phosphates qui étaient séchés et vendus à des fabricants d'engrais.

Cette affaire est importante pour plusieurs raisons. L'administration fiscale d'Afrique du Sud a fait valoir que les activités de traitement du minerai extrait constituaient déjà un processus distinct des activités minières et que, par conséquent, le traitement fiscal lié à l'industrie manufacturière devait s'appliquer. Le contribuable a quant à lui fait valoir que l'activité de traitement du minerai faisait toujours partie de l'activité minière et ne devait pas être traitée comme un processus de fabrication distinct.

Le deuxième élément important de cette affaire concerne le traitement des dépenses d'investissement (CAPEX). Dans le cas des activités minières, les investisseurs peuvent déduire 100 % des CAPEX du revenu minier au cours de l'année où elles sont engagées et reporter tout excédent sur les années suivantes, tandis que dans le cas des activités de fabrication, les contribuables ne peuvent déduire les CAPEX que sur une période de quatre ans (abattement annuel de 25 %).

Le troisième élément important de cette affaire est qu'elle a également des implications pour le cantonnement, étant donné que les résultats des activités minières seront déterminés et imposés séparément des résultats des activités manufacturières.

Le tribunal de première instance a estimé que l'objectif de l'opération de Foskor était l'extraction ou l'exploitation minière de phosphates, et qu'aucun produit fini différent n'en résultait par la suite. Les phosphates vendus par Foskor se trouvent naturellement dans la terre et ne peuvent être fabriqués, tout comme « l'or ou les diamants ne peuvent être fabriqués, mais seulement extraits ». Le minéral n'a donc été extrait qu'au terme de vastes processus de concassage, de broyage et de séparation. En conséquence, le tribunal de première instance a estimé que Foskor avait effectué des opérations minières.



Contrairement au tribunal de première instance, la Cour suprême d'appel a estimé que Foskor effectuait des opérations de fabrication. Pour cette dernière, l'argument selon lequel les phosphates se trouvent naturellement dans la terre et ne peuvent donc pas être fabriqués était trop simpliste, car il ne tenait pas compte de la complexité des processus auxquels le minerai devait être soumis pour accéder aux phosphates. La Cour suprême d'appel a également tenu compte du fait que durant le processus de séparation, plusieurs minéraux autres que les phosphates sont séparés et vendus indépendamment. Enfin, elle a considéré que le minerai n'est pas vendable avant le processus de séparation complexe. La Cour suprême d'appel a donc conclu que les produits finis qui résultent de ce processus sont sensiblement différents du minerai brut et que, par conséquent, les activités de Foskor incluaient des activités de fabrication. Dans ce cas, on considère que les opérations minières se terminent lorsque le minerai est extrait du sol, et que toute transformation au-delà de l'extraction constitue une activité manufacturière.

Source : [*Southern African Legal Information Institute*](#)

Pour éviter que les revenus miniers et non miniers ne soient mélangés, les pays riches en ressources minières doivent définir clairement les activités minières. Il existe un argument en faveur de l'alignement du traitement dans la législation fiscale sur les définitions réglementaires et l'application de celles-ci dans le droit minier. L'organisme de réglementation du secteur est mieux placé que les autorités fiscales pour déterminer un traitement approprié.

L'Afrique du Sud (article 1 de la loi sur l'impôt sur le revenu) définit l'exploitation minière comme « tout procédé ou méthode par lequel un minéral est extrait du sol ou d'une substance ou d'un constituant de celui-ci ». Il convient également d'établir une distinction claire entre le processus d'enrichissement d'un minéral et sa transformation en produit final. Cette distinction peut être moins importante lorsque les deux activités sont soumises au même niveau d'imposition, mais la nécessité d'une délimitation claire s'accroît à mesure que le différentiel d'imposition augmente, car cela donne lieu à un arbitrage fiscal et, par conséquent, à une motivation à transférer les profits ou les pertes entre les activités. Les activités qui méritent d'être mises en avant en tant qu'activités non minières sont celles qui ont une nature et un caractère différents et qui sont plus susceptibles de générer des pertes imprévisibles, comme les activités d'investissement financier ou le commerce spéculatif avec des produits dérivés et/ou même des activités de couverture (voir l'exemple de la Zambie dans l'Encadré 12).

D'autres pays répertorient des revenus non miniers spécifiques. Par exemple, la réforme fiscale zambienne de 2012 sépare les revenus de couverture des autres revenus miniers (voir Encadré 12). Cela signifie que les pertes issues des activités de couverture ne peuvent plus être utilisées pour compenser les bénéfices imposables des opérations minières.



Encadré 12. La Zambie : un exemple de pays qui classe les revenus de couverture différemment des revenus miniers

Section 2 : Définitions

Le terme « entreprise » est entendu comme regroupant :

- toute profession, vocation ou commerce ;
- toute aventure ou affaire de nature commerciale, qu'elle soit singulière ou non ;
- la fabrication ;
- l'agriculture ;
- l'agro-transformation ; et
- les activités de couverture.

On entend par « exploitation minière » une exploitation menée en vertu d'un droit minier, à l'exclusion d'une exploitation menée en vertu d'un permis de traitement des minerais uniquement ou d'un permis d'exploration ».

Source : Partie 1, Préliminaire 2, Interprétation, Loi de 2015 sur le développement des mines et des minéraux, [Zambia Legal Information Institute](#)

Bien que le besoin pratique de cantonnement semble moindre pour les activités étroitement liées aux activités minières, telles que l'achat d'actions d'autres sociétés ou l'investissement dans des produits financiers dérivés, l'évaluation largement imprévisible et les marchés parfois opaques peuvent créer des opportunités de structurer ces transactions pour aboutir à un résultat déficitaire pour l'exploitant minier, avec un bénéfice positif pour une autre entité liée enregistrée dans une juridiction étrangère à faible imposition de l'autre côté de la transaction³⁰.

5.3 Quels sont les impôts à cantonner ?

Les régimes fiscaux miniers comprennent de nombreux instruments fiscaux différents. Certains de ces instruments fiscaux sont spécifiques au secteur minier, tels que les redevances minières, l'impôt sur le revenu locatif des ressources (IRLR) ou l'impôt supplémentaire sur les bénéfices (ISB). La conception de chaque instrument fiscal, qu'il soit cantonné ou non, aura un impact sur les recettes fiscales. Les gouvernements doivent se demander si toutes les taxes qui s'appliquent à l'exploitation minière doivent être cantonnées ou seulement certaines d'entre elles.

³⁰ Ces transactions peuvent également être structurées via des intermédiaires indépendants, tels que des banques, comme des transactions de gré à gré.



En règle générale, les pays riches en ressources minières cantonnent l'IS³¹, ainsi que l'IRLR et l'ISB (impôts basés sur les bénéfices), dans le secteur minier. Nous en expliquons les raisons ci-dessous.

- L'IS, de même que l'IRLR et l'ISB, peuvent être différés et/ou la base d'imposition peut être entièrement érodée par le transfert des revenus/bénéfices ou des dépenses/pertes entre deux mines ou deux activités différentes, qui sont soumises à des règles fiscales différentes. Ces impôts sont calculés par référence au revenu net (revenus moins déductions autorisées). Les impôts calculés sur les revenus bruts (par ex. les redevances minières) sont moins sujets à ce type de risque puisqu'ils ne sont pas affectés par des déductions, mais ils peuvent être affectés par la tarification ou l'évaluation du minerai extrait dans la mine spécifique.
- L'IS doit normalement représenter la majeure partie des revenus miniers. Certains pays riches en ressources minières imposent un taux d'IS plus élevé pour l'exploitation minière³² afin de capter une plus grande part de la rente économique minière³³. En l'absence de cantonnement, les investisseurs ont la possibilité de procéder à un arbitrage fiscal pour des activités soumises à des taux d'imposition différents, ce qui fait que la base d'imposition soumise à un taux d'imposition plus élevé risque davantage d'être reportée ou érodée par le biais des pratiques BEPS. Lorsqu'elles sont cantonnées, ces recettes fiscales basées sur les bénéfices sont versées plus tôt et (dans certains cas) sont protégées de ces pratiques BEPS.
- Les impôts basés sur les bénéfices, tels que l'IRLR et l'ISB, sont propres aux industries extractives et visent à taxer les rentes économiques excédentaires provenant de l'exploitation d'une ressource limitée et non renouvelable, ce qui justifie davantage un traitement fiscal différent par rapport à d'autres activités commerciales (voir Encadré 13).

³¹ Certains pays ne cantonnent qu'un aspect du calcul du revenu imposable. Par exemple, le cantonnement minier de l'Afrique du Sud, tel qu'il est prévu dans la loi sur l'impôt sur le revenu, ne s'applique qu'aux dépenses d'investissement (CAPEX). Cela signifie que les CAPEX déductibles d'une mine ne peuvent pas être consolidées avec le revenu imposable d'une autre mine.

³² Par exemple, le Ghana applique un taux d'imposition de 35 %, alors que le taux d'imposition général est de 25 %. Au Libéria, l'impôt général est de 25 %, contre 30 % pour les sociétés minières. En Guinée, le taux de l'IS est de 25 %, tandis que le taux de l'impôt sur les mines est de 30 %. Pour d'autres exemples, voir [PwC's Worldwide Tax Summaries Online](#).

³³ La rente économique ou rente de ressource est définie comme « l'excédent de la valeur totale du projet sur l'ensemble de sa durée de vie découlant de l'exploitation d'un gisement sur la somme de tous les coûts d'exploitation, y compris la rémunération de tous les facteurs de production ». Voir p. 5 du document [Resource Rent Taxation: Theory and Experience](#), rédigé par Land, B. C., pour la conférence du FMI sur la taxation des ressources naturelles (*Taxing Natural Resources: New Challenges, New Perspectives*), 25-27 septembre 2008.



Encadré 13. Cantonnement et impôts sur les industries extractives différents de l'IS

Des impôts supplémentaires basés sur les bénéfices, tels que l'IRLR ou l'ISB, peuvent être mis en œuvre de manière efficace dans le cadre du cantonnement. C'est la raison pour laquelle la Sierra Leone, le Tchad et le Mozambique cantonnent explicitement l'IRLR, et pour laquelle les Îles Cook, le Kazakhstan, la République démocratique du Congo (RDC) et le Zimbabwe cantonnent l'ISB, d'après les recherches de l'IGF. Généralement basés sur une certaine proportion des bénéfices excédentaires, ces impôts visent à capter une part croissante des revenus à mesure que la rentabilité augmente et sont vulnérables à des problèmes de calendrier et d'érosion de la base d'imposition similaires à ceux de l'IS. Lorsque les IRLR et ISB sont conçus pour être payés une fois que l'investisseur a atteint un seuil de taux de rentabilité interne (TRI), la consolidation de l'assiette fiscale résultant de l'absence de règles de cantonnement peut retarder le moment où le seuil de TRI est atteint. Ce seuil est calculé pour les multiples projets d'un contribuable et peut donc être affecté par des pertes provenant d'autres projets ou même d'activités non minières, au lieu d'être calculé séparément pour chaque projet spécifique.

D'un point de vue administratif, le fait de ne pas cantonner ces impôts peut créer une complexité inutile pour les autorités fiscales, qui devraient alors gérer et contrôler chaque impôt basé sur les bénéfices séparément et différemment, selon qu'ils sont cantonnés ou non.³⁴ L'impact sur les recettes du cantonnement de ces impôts, s'il est conçu de cette manière, peut être significatif puisque ces impôts sont payés lorsque le seuil de TRI est atteint pour un projet donné. Toutefois, ce résultat est conforme aux objectifs de politique fiscale associés aux IRLR et ISB, qui pourraient autrement ne jamais s'appliquer si seuls les résultats consolidés étaient pris en compte. En résumé, les IRLR et ISB doivent être cantonnés pour être mis en œuvre de manière efficace.

La question est de savoir si les pays riches en ressources minières doivent cantonner l'IS. Si l'IRLR et l'ISB sont calculés sur la base d'un TRI après impôt, l'IS doit également être cantonné. Cela permettra de rationaliser les efforts d'administration et de mise en conformité tout en produisant l'effet positif des règles de cantonnement pour tous les impôts basés sur les bénéfices. En revanche, si l'IRLR et l'ISB sont calculés sur la base d'un TRI avant impôt, le cantonnement n'est pas nécessaire et les pays peuvent envisager de consolider l'IS.

Alors que les pays appliquent généralement des règles de cantonnement à des fins de fiscalité directe, il peut y avoir des situations d'interaction (non) voulue avec les règles de la taxe sur la

³⁴ La plupart des pays riches en ressources minières imposent ces instruments fiscaux en même temps que l'impôt général sur les sociétés. Dans certains cas, l'IRLR et l'IS sont imposés au niveau du projet. Cependant, il arrive que l'IRLR soit prélevé sur la base d'un projet tandis que l'IS est prélevé sur le revenu global de l'entreprise.



valeur ajoutée / taxe sur les produits et services (TVA/TPS), qui mériteraient d'être examinées, en particulier celles visant à résoudre les problèmes des sociétés minières à récupérer la TVA en amont³⁵. C'est par exemple le cas dans une approche de cantonnement au niveau du projet lorsque la législation nationale (TVA/TPS) prévoit que les crédits de TVA/TPS remboursables en amont peuvent être compensés par d'autres obligations fiscales (par ex. l'IS, les retenues à la source ou les redevances) ou par l'application d'un système de regroupement de TVA/TPS (c'est-à-dire qu'une entité qui aurait été en position de remboursement peut utiliser la TVA/TPS positive en aval d'une autre entité et récupérer sa TVA/TPS en amont).

5.4 À qui les règles de cantonnement doivent-elles s'appliquer ?

Les règles de cantonnement s'appliquent généralement aux détenteurs de permis d'exploitation minière. En général, un détenteur de permis est toute personne qui mène des activités d'exploration, d'extraction, de traitement, de transport ou de commercialisation de minerais en vertu d'un permis accordé sur la base de la législation minière ou d'autres lois pertinentes. La principale raison pour laquelle les détenteurs de permis d'exploitation minière sont soumis à des règles de cantonnement est que les revenus qu'ils génèrent sont directement liés à l'extraction de ressources minérales non renouvelables et limitées (dans la plupart des cas, appartenant à l'État). À ce titre, les gouvernements peuvent imposer des mesures visant à accélérer le paiement des taxes par les détenteurs de permis. En outre, les activités des détenteurs de permis représentent un risque de retard ou de perte de recettes si l'on considère les caractéristiques types de l'industrie minière (c'est-à-dire la volatilité des prix, le niveau de production, les longs délais pour générer des profits, etc.).

D'autres acteurs du secteur minier, tels que les sous-traitants, ne sont généralement pas soumis au cantonnement, et ce pour plusieurs raisons conceptuelles et pratiques. D'un point de vue conceptuel, les sous-traitants génèrent généralement leurs revenus en fournissant leurs services aux détenteurs de permis d'exploitation minière plutôt qu'en extrayant la ressource elle-même, et ils ne supportent pas les risques et les bénéfices associés aux entreprises minières normales. Ils sont souvent payés pour les services rendus, indépendamment du succès ou de l'échec d'un projet minier particulier. Par conséquent, ils peuvent être traités comme toute autre société qui ne bénéficie pas directement de la rente économique dérivée de l'exploitation de la ressource minérale. Dans la pratique, les sous-traitants sont généralement rémunérés sur une base « coût plus marge », et ils répercutent dans la plupart des cas tous les coûts liés à la fiscalité, y compris l'effet fiscal du cantonnement, sur le détenteur du permis. Par ailleurs, l'application des règles de

³⁵ Pour plus de recommandations sur la gestion des problèmes liés à la TVA dans le secteur minier, voir [Value Added Tax in the Extractive Industries:
https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/10/27/Value-Added-Tax-in-the-Extractive-Industries-540826](https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/10/27/Value-Added-Tax-in-the-Extractive-Industries-540826)



cantonnement aux sous-traitants peut être difficile à mettre en œuvre. L'audit des sous-traitants pour s'assurer qu'ils respectent les règles de cantonnement implique un travail administratif considérable, allant de la vérification physique des actifs mobiliers à la valeur des biens incorporels complexes. Il s'agit d'un exercice coûteux et chronophage, qui requiert souvent des connaissances particulières de la part de l'administration fiscale et du contribuable.

Dans certains cas, les sous-traitants assument les rôles, les fonctions et même les risques des mineurs, ce qui a une incidence sur la nature de la rémunération qu'ils perçoivent. Ce scénario s'appliquerait aux modèles fiscaux de l'industrie extractive dans lesquels les entreprises fournissent des services aux gouvernements hôtes pour explorer, développer et même exploiter le gisement minéral en tant que société de services. Cette pratique est plus courante dans le secteur du pétrole et du gaz. Lorsque ces caractéristiques sont présentes, les questions relatives au cantonnement d'une société minière deviennent pertinentes pour les sous-traitants qui fournissent ces services et assument ces fonctions étendues et les risques associés, tout en bénéficiant des retours sur investissement correspondants.

Des exemples de telles approches ont également été observés dans certaines juridictions, comme l'Afrique du Sud. Bien que l'obligation de cantonnement pour les sous-traitants ne soit pas reflétée dans la législation sud-africaine, les tribunaux ont été proactifs en fournissant des interprétations dans ce sens³⁶.

Un autre exemple de cette approche a été identifié au Royaume-Uni. Outre la Ring Fence Corporation Tax (RFCT) applicable aux titulaires de permis pétroliers³⁷, le Royaume-Uni applique des règles de cantonnement aux sous-traitants pétroliers³⁸ qui fournissent des services offshore pertinents dans le cadre de l'exploration ou de l'exploitation des fonds marins et du sous-sol d'une zone offshore³⁹.

³⁶ Voir [Southern African Legal Information Institute](#)

³⁷ Au Royaume-Uni, les bénéfices de la production en amont sont imposés à un taux plus élevé, de l'exploration à la mise hors service. Il s'agit d'un impôt basé sur l'entité (personne morale), qui englobe tous les champs et exclut les activités intermédiaires, les activités en aval, les investissements et le commerce du pétrole. La [North Sea Transition Authority](#) fournit à ce titre un résumé utile du régime fiscal du plateau continental britannique.

³⁸ Bien que la loi fasse référence aux contractants, nous avons utilisé les sous-traitants par souci de clarté afin d'éviter toute confusion avec les compagnies pétrolières, qui sont communément appelées contractants au Royaume-Uni.

³⁹ Pour plus d'informations, voir [OT50000 - Oil contractors ring fence: contents - HMRC internal manual - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#). Au Royaume-Uni, le dispositif de cantonnement appliqué aux contractants pétroliers a été introduit en 2014 dans le cadre du paquet anti-BEPS, parallèlement à des mesures qui limitent la déduction disponible pour certains paiements de loyers intragroupes. La préoccupation était que certains entrepreneurs en forage et en hébergement en mer possèdent légalement leur principal actif (par exemple des plateformes de forage mobiles ou des navires d'hébergement) dans des juridictions à faible taux d'imposition alors qu'ils l'exploitent commercialement au Royaume-Uni. Les entités britanniques qui exploitent ces actifs précieux en fournissant des services à forte valeur aux compagnies pétrolières ont pu effectuer des paiements de loyers intragroupes déductibles pour l'utilisation de ces actifs, ce qui signifie qu'une part importante des bénéfices d'exploitation a été transférée à l'étranger. Depuis le 1^{er} avril 2014, les déductions fiscales pour certains loyers sont plafonnées à 7,5 % du coût de l'actif. Dans le même temps, le dispositif de cantonnement appliqué aux contractants pétroliers a été introduit pour protéger les bénéfices



L'extension automatique de l'application des règles de cantonnement aux sous-traitants, indépendamment des rôles qu'ils jouent et de la rémunération qu'ils reçoivent, et indépendamment du fait qu'ils soient ou non des parties liées, peut créer plus de complexité et de controverse qu'elle n'en vaut la peine du point de vue des recettes. Les coûts supplémentaires de mise en conformité fiscale résultant d'une telle approche seront répercutés sur le détenteur du permis, en particulier dans le cas de transactions entre parties non liées.

En résumé, s'il y a lieu, les gouvernements peuvent envisager d'appliquer également le cantonnement aux sous-traitants, en particulier lorsque ces sous-traitants effectuent des activités minières, pour lesquelles ils sont rémunérés sur la base de la valeur des minéraux extraits ou d'un paiement en nature, et bénéficient ainsi également des rentes économiques dépendant des fluctuations des prix des minéraux.

5.5 Est-il raisonnable d'envisager certaines exceptions aux règles de cantonnement ?

Certains pays riches en ressources minières ont choisi de prévoir des exceptions aux règles de cantonnement dans des cas spécifiques. Le Tableau 5 résume cinq cas dans lesquels les règles de cantonnement en vigueur prévoient des exemptions spécifiques. Ces exemptions peuvent être motivées par diverses considérations de politique fiscale visant à surmonter certains des défis identifiés à la section 3. Toutefois, il existe également plusieurs raisons de ne pas prévoir d'exceptions aux règles de cantonnement. L'octroi d'exceptions mal conçues peut rendre les règles de cantonnement inefficaces tout en augmentant la charge administrative des fonctionnaires des impôts qui doivent faire la distinction entre les contribuables et les activités minières qui sont cantonnées et ceux qui ne le sont pas. Dans certaines juridictions, les exceptions aux règles de cantonnement sont discrétionnaires, ce qui, en l'absence de directives claires, peut donner lieu à des résultats subjectifs entraînant une inégalité de traitement et une incertitude accrue pour les autorités fiscales et les contribuables. Les contribuables peuvent également profiter des exceptions pour éviter le cantonnement. Enfin, certains problèmes d'interprétation peuvent accroître les différends entre les autorités fiscales et les contribuables.

supplémentaires résultant de la mesure et éviter qu'ils ne soient transférés à l'étranger ou qu'ils ne s'érodent par d'autres moyens. Les bénéfices réalisés à l'intérieur de ce nouveau périmètre de cantonnement ne sont imposés qu'au taux normal de l'IS (par opposition aux taux plus élevés appliqués aux producteurs de pétrole et de gaz), mais ils ne peuvent pas être réduits par d'autres déductions ou allègements fiscaux provenant d'activités exercées en dehors du plateau continental du Royaume-Uni. Il peut s'avérer difficile de déterminer si des activités spécifiques peuvent être considérées comme des « activités de contractant pétrolier ». Voir [Wilhunter \(UK\) LTD v HRMC \(2021\)](#).



Tableau 5. Exceptions courantes aux règles de cantonnement

Cas dans lesquels l'exception s'applique	Pays appliquant cette exception	Analyse
Quand deux mines ou plus sont adjacentes	Mongolie, Zambie, Kenya et Sierra Leone. La Zambie a défini une mine non contiguë / non adjacente comme étant « une mine qui ne touche pas ou ne partage pas une frontière commune ». ⁴⁰	Cette exemption permet de résoudre le problème posé par les règles de cantonnement, qui font que les investisseurs peuvent être réticents à faire des investissements supplémentaires pour explorer ou développer de nouvelles mines adjacentes, qui pourraient ne pas être rentables si elles étaient traitées comme des projets distincts. Les mines adjacentes sont plus susceptibles de partager le même gisement, les mêmes installations de traitement, le même équipement minier, le même personnel, etc., et, par conséquent, le cantonnement peut être plus difficile à mettre en œuvre. La difficulté consiste à définir ce qu'est une mine adjacente. Par exemple, un plan d'eau peut se trouver au milieu de deux mines sans que celles-ci ne perdent leur statut de contiguïté.
Quand deux mines ou plus produisent la même ressource	Mongolie, en combinaison avec l'exception suivante (quand deux mines ou plus sont fondamentalement interdépendantes)	Cette exemption permet de résoudre le problème posé par les règles de cantonnement, qui font que les investisseurs peuvent être réticents à faire des investissements supplémentaires pour explorer ou développer de nouvelles mines. Les mines qui produisent le même type de produit minéral sont plus susceptibles d'être interdépendantes (c'est-à-dire qu'elles partagent des installations de traitement), ce qui rend plus difficile l'attribution des revenus et des dépenses à chaque zone de permis. Cependant, il peut être difficile de déterminer ce qui constitue le même produit minéral (par ex., s'agit-il du même minéral dominant, de la même teneur et de la même qualité, du même niveau d'enrichissement, etc.).
Quand deux mines ou plus sont fondamentalement interdépendantes	Zimbabwe	La justification est la même que ci-dessus. La difficulté réside dans le fait qu'elle peut être interprétée de manière très large par les autorités fiscales et les contribuables. Par exemple, l'interprétation peut aller jusqu'à considérer que l'interdépendance signifie que les nouvelles mines ne peuvent exister que si elles sont en mesure de

⁴⁰ Article 15(C) de l'Amendement à l'Annexe 9, [ACT-2018-8.pdf \(zambialaws.com\)](#)



		compenser leurs coûts par les revenus des mines existantes.
Quand des dépenses d'exploration ont été engagées dans l'une des mines détenues par la société minière	La Sierra Leone autorise la consolidation des dépenses d'exploration d'une mine avec les bénéfices d'une autre mine (seuls les coûts de développement sont cantonnés).	L'objectif politique est ici d'encourager les investissements miniers, en particulier les investissements dans les sites miniers anciens et abandonnés. Sans cette exception, on estime que les ressources présentes sur ces sites auraient été stérilisées. Toutefois, cette exception peut mettre en péril le potentiel de recettes publiques anticipées, l'un des objectifs essentiels visés par les règles de cantonnement. En effet, les investisseurs pourraient compenser les dépenses d'exploration par des revenus miniers provenant de mines en production.
Quand des dépenses liées à une exploration infructueuse ont été engagées dans l'une des mines détenues par la société minière	La PNG, le Kenya et les îles Cook exemptent des règles de cantonnement les investisseurs miniers dont les activités d'exploration n'ont pas abouti (voir Encadré 16).	L'objectif politique qui sous-tend cette exception est de promouvoir les investissements dans l'exploration et de surmonter le problème lié au fait que les règles de cantonnement pourraient entraîner la non-reconnaissance totale de ces coûts à des fins fiscales. Cette exception permet la déduction de ces coûts d'exploration infructueuse, mais de manière limitée. Cette exception peut constituer une bonne option politique si le contribuable est obligé de prouver l'existence d'une activité d'exploration infructueuse et les raisons pour lesquelles l'opération n'a pas abouti, ainsi que de soumettre ces dépenses à un contrôle fiscal.

Source : les auteurs, sur la base des lois et réglementations correspondantes des pays mentionnés

Encadré 16. Exemples d'exceptions pour coûts d'exploration infructueuse

Le Kenya, les îles Cook et la PNG prévoient une exception aux règles de cantonnement lorsqu'un titulaire de permis d'exploitation minière cesse ses activités minières dans une zone minière et qu'il a encore des pertes non recouvrées associées à cette zone. Le titulaire du permis d'exploitation minière peut choisir de reporter ces pertes sur une autre zone de permis d'exploitation minière dans laquelle il mène des opérations minières.



Kenya et îles Cook

Les lois du Kenya⁴¹ et des îles Cook⁴² stipulent que si un titulaire de permis d'exploitation minière cesse ses activités minières dans une zone minière alors qu'il a encore des pertes qui auraient pu être reportées sur l'année d'imposition suivante, le titulaire du permis d'exploitation minière peut choisir de reporter ces pertes sur une autre zone de permis d'exploitation minière dans laquelle il mène des activités minières, à condition que la zone couverte par le deuxième permis d'exploitation minière soit entièrement comprise dans la zone couverte par le premier permis d'exploitation minière. Si ce n'est pas le cas, le contribuable peut reporter les pertes sur une autre zone de permis d'exploitation minière qu'il détient.

PNG

La PNG⁴³ prévoit une exception à l'application des règles de cantonnement lorsqu'un contribuable engage des dépenses d'exploration en dehors de la zone d'un projet en production. Le contribuable a la possibilité d'inclure ces dépenses d'exploration dans un fonds qui peut être déduit des revenus des projets en cours ou à venir. Un contribuable peut choisir de transférer le solde non réclamé des dépenses d'exploration au nouveau permis de développement s'il choisit d'ajouter ces coûts à un fonds général et qu'un permis de développement de ressources est accordé ultérieurement pour la zone d'exploration où les coûts ont été encourus. En conséquence, le montant transféré sera considéré comme une dépense d'exploration autorisée pour ce nouveau projet.

Les objectifs politiques qui sous-tendent les exceptions appliquées au Kenya, en PNG et dans les îles Cook ne sont pas clairement définis dans la documentation relative à la politique publique. Toutefois, nous pouvons supposer que ces pays riches en ressources minières tentent d'équilibrer différents objectifs politiques en générant des recettes publiques anticipées tout en attirant des investissements d'exploration dans leur juridiction.

5.6 Comment traiter les pertes permanentes quand des règles de cantonnement existent ?

La plupart des pays riches en ressources minières qui ont mis en place des règles de cantonnement les appliquent indépendamment de l'existence de projets d'exploration

⁴¹ Voir [Section 3, Kenya Income Tax Act](#)

⁴² Voir [Section 143E, Cook Islands Income Tax Amendment Act](#)<https://parliament.gov.ck/wp-content/uploads/2022/06/Income-Tax-Amdt-No.-7.pdf>

⁴³ Voir [PNG PwC tax summary](#)



infructueux. Cela signifie qu'un investisseur minier qui possède à la fois une mine en production et une mine en phase d'exploration ne sera pas en mesure, si l'exploration est infructueuse, de compenser les pertes permanentes découlant de l'échec du projet d'exploration. Du point de vue de l'investisseur, il s'agit de l'un des principaux défis liés aux règles de cantonnement susceptibles de décourager les activités d'exploration (voir la section 3 pour plus de détails).

Certains pays autorisent toutefois les investisseurs à utiliser progressivement, sur plusieurs années, les pertes permanentes résultant de projets d'exploration infructueux (voir les exemples de l'Afrique du Sud et de la PNG dans l'Encadré 7). L'objectif de ces mesures de politique fiscale est de répondre à l'attente légitime des investisseurs, à savoir que les dépenses encourues pour l'exploration, même en cas d'échec, ne soient pas totalement et définitivement écartées comme non admissibles à des déductions fiscales. Afin d'équilibrer les différents objectifs politiques, c'est-à-dire la collecte des recettes fiscales et la promotion des investissements dans l'exploration, une règle spéciale peut être conçue pour permettre la récupération fiscale totale des coûts d'une exploration infructueuse. Car dans le secteur minier, la réalité commerciale veut que très peu de projets d'exploration soient couronnés de succès.

Une autre version de cette règle spéciale pourrait permettre une récupération fiscale limitée des coûts d'une exploration infructueuse, en autorisant le recouvrement progressif des pertes au fil du temps, tout en veillant à ce que des recettes fiscales soient encore perçues. La règle spéciale pourrait stipuler que le montant des pertes permanentes recouvrables est déterminé comme un ratio fixe de l'assiette fiscale (par exemple, les dépenses engagées pour une exploration infructueuse peuvent être déduites de l'assiette fiscale, mais à hauteur de 10 % maximum de l'assiette fiscale sur une base annuelle). De cette manière, l'investisseur pourrait progressivement bénéficier des économies d'impôt résultant des dépenses liées à l'exploration infructueuse, en compensant ces dépenses par les bénéfices de ses mines en production, sans pour autant éroder complètement la base d'imposition au cours d'une seule année. L'investisseur devrait alors être en mesure de démontrer, dans le cadre d'un contrôle fiscal, que ces dépenses d'exploration étaient légitimes et en aucun cas affectées par des pratiques BEPS, comme le fait de surévaluer ces coûts ou de les gonfler par des coûts de financement supplémentaires sur les fonds provenant de parties liées.

Recommandations

Qu'est-ce qui doit faire l'objet d'un cantonnement (zone minière, activités minières, etc.) ?

- Les pays riches en ressources minières qui souhaitent cantonner les revenus miniers entre les différentes mines ou les différents projets miniers doivent le faire en se référant à une zone de permis d'exploitation minière. Le permis est lié à une zone géographique, ce qui facilite son application.
- Lorsqu'il existe des installations de traitement communes, les gouvernements peuvent envisager de cantonner ces activités de traitement. Lorsque le cantonnement basé sur



l'installation de traitement ne convient pas à un pays, les autorités fiscales peuvent recourir aux options suivantes :

- soit cantonner la zone de permis d'exploitation minière en considérant les opérations liées à l'installation de traitement comme des activités non minières et en les séparant des activités minières,
 - soit cantonner la zone de permis d'exploitation minière et attribuer les dépenses d'investissement et d'exploitation (CAPEX et OPEX) de l'installation de traitement aux mines concernées couvertes par les permis d'exploitation minière qui en bénéficient. Dans ce cas, il convient d'établir des lignes directrices avec des règles d'imputation claires afin de répartir les coûts entre les mines.
- Les pays riches en ressources minières dont le secteur minier est fortement intégré, ou qui ont des taux d'imposition différents ou des régimes fiscaux différents, notamment des allègements ou des incitations pour différentes parties de la chaîne de valeur minière, peuvent également souhaiter cantonner explicitement les revenus en amont et les revenus en aval. Dans ce cas, il sera important de fournir des directives claires pour la délimitation des activités ou des définitions claires de l'amont et de l'aval, ainsi que, éventuellement, de donner des directives d'application aux contribuables.
 - Les pays riches en ressources minières qui appliquent des taux d'imposition différents selon les types d'activités, minières et non minières, peuvent souhaiter cantonner explicitement les revenus miniers et les revenus non miniers. Là encore, des définitions claires et d'éventuelles directives d'application destinées aux contribuables sont essentielles. Ce niveau supplémentaire de cantonnement est particulièrement pertinent pour contrer les risques BEPS liés aux acteurs qui entreprennent des activités d'investissement spéculatives ou qui structurent des transactions financières complexes à côté d'activités minières.

Quels sont les impôts à cantonner (impôts sur les bénéfices, redevances, etc.) ?

- Pour être mis en œuvre de manière efficace, l'IRLR et l'ISB doivent être cantonnés. Le cantonnement des IRLR ou ISB aura un impact significatif sur les recettes, car la base fiscale soumise à l'impôt ou le taux de rentabilité interne (TRI) correspondant ne sera pas affecté par les résultats ou le TRI d'autres projets.
- L'IS doit être cantonné en même temps que l'IRLR et/ou l'ISB lorsque ces derniers sont calculés sur la base d'un TRI après impôt. Les pays riches en ressources minières bénéficieront du cantonnement de tous les impôts sur les bénéfices, car ils obtiendront le même degré d'avantage fiscal et de protection fiscale pour tous les impôts basés sur les bénéfices, ainsi qu'une rationalisation de la conformité fiscale et des efforts d'administration.



À qui les règles de cantonnement doivent-elles s'appliquer (détenteurs de permis, sous-traitants, etc.) ?

- Les règles de cantonnement doivent s'appliquer aux détenteurs de permis. Les revenus générés par ces derniers sont directement liés à l'extraction de ressources minérales non renouvelables appartenant à l'État et impliquent souvent des rentes économiques associées à la fluctuation des prix des minéraux, ce qui justifie un traitement fiscal différent. Le terme « détenteur de permis » ou « titulaire de permis » doit être clairement défini dans la loi minière afin d'éviter des interprétations erronées et des controverses avec les contribuables.
- Contrairement aux revenus des détenteurs de permis d'exploitation minière, les revenus des sous-traitants ne sont généralement pas directement liés à l'extraction de ressources non renouvelables et limitées, et ne doivent donc pas être couverts par les règles de cantonnement, à moins qu'il n'y ait des raisons contraires, comme dans les cas où :
 - les types de rôles que les sous-traitants remplissent sont similaires à ceux des sociétés minières ;
 - le type de rémunération qu'ils reçoivent et la manière dont elle est déterminée sont similaires à ceux des sociétés minières ; ou
 - il existe des risques BEPS qui peuvent être gérés efficacement à l'aide de règles de cantonnement, comme le montre l'exemple des règles de cantonnement du Royaume-Uni pour les sous-traitants.

Si des règles de cantonnement doivent s'appliquer aux sous-traitants, cela doit être clairement stipulé dans la loi afin de minimiser les litiges et d'inciter les sous-traitants à se conformer volontairement aux règles de cantonnement.

Est-il raisonnable d'envisager certaines exceptions aux règles de cantonnement ?

- Il ne doit pas y avoir d'exceptions à l'application des règles de cantonnement entre les activités minières et non minières, car cela exposerait les bénéfices des activités minières à des paiements érodant la base d'imposition résultant d'activités non minières.
- Si un pays riche en ressources minières considère que des exceptions au cantonnement basées sur une zone de permis d'exploitation minière sont essentielles, elles doivent être soigneusement conçues pour être efficaces et doivent être incluses dans la législation. Les exceptions doivent être mises en balance avec l'impact sur l'objectif politique principal des règles de cantonnement, qui est d'accélérer la perception des recettes publiques, ainsi qu'avec les considérations secondaires relatives à l'administration fiscale et la complexité qui en découle.
- Une exception pour la compensation des dépenses des projets d'exploration infructueux en raison de l'absence de réserves suffisantes pourrait, si elle est gérée correctement, permettre de surmonter certains des problèmes résultant des règles de cantonnement,



tels que les pertes non recouvrables résultant des activités d'exploration. Lorsque cette exception est introduite, le contribuable doit être tenu de prouver l'existence d'une activité d'exploration infructueuse, de se soumettre à un audit de ces dépenses indépendamment des règles de prescription, et d'expliquer les raisons pour lesquelles l'opération n'a pas été couronnée de succès.

Comment traiter les pertes permanentes liées aux projets d'exploration infructueux quand des règles de cantonnement existent ?

- Des règles spéciales peuvent permettre une récupération fiscale totale ou limitée des coûts liés à une exploration infructueuse, en autorisant le recouvrement progressif de ces pertes au fil du temps, tout en garantissant la perception des recettes fiscales.
- Le montant et le mécanisme de récupération de ces pertes doivent alors être soigneusement réglementés afin que la règle spéciale ne devienne pas un outil BEPS mais un remède à des pertes autrement non recouvrables bien que légitimes et vérifiées.



6.0 Mise en œuvre des règles de cantonnement

Dans cette section, nous allons examiner les diverses considérations et difficultés de mise en œuvre auxquelles les autorités fiscales et les contribuables peuvent être confrontés dans le cadre de l'application de règles de cantonnement. Sur la base d'entretiens avec des représentants gouvernementaux qui ont mis en œuvre et administré des règles de cantonnement pour l'exploitation minière, nous nous pencherons sur quatre grandes questions :

- Comment les règles de cantonnement doivent-elles être introduites dans le cadre juridique applicable ?
- Comment la répartition des recettes et des dépenses doit-elle s'effectuer ?
- Comment le risque d'abus en matière de prix de transfert nationaux peut-il être atténué dans le contexte du cantonnement ?
- Comment concevoir les obligations de conformité des contribuables ?

6.1 Introduction des règles de cantonnement dans le cadre juridique applicable

Lorsqu'un pays hôte conclut que les règles de cantonnement sont pertinentes pour renforcer l'intégrité du régime fiscal applicable aux activités minières, plusieurs considérations importantes doivent être prises en compte pour l'introduction de ces règles dans le cadre juridique applicable.

6.1.1 Introduction des règles de cantonnement dans la législation fiscale générale ou dans les contrats

Comme indiqué à la section 2, les règles de cantonnement peuvent être introduites par le biais de lois ou de contrats. Il est préférable d'introduire les règles de cantonnement visant l'exploitation minière dans la loi, qui est publique et soumise à un examen législatif, plutôt que dans des contrats, qui sont souvent discrétionnaires et confidentiels, et dont les négociations sont vulnérables à la corruption. Le principal inconvénient d'une telle démarche tient au processus législatif relativement long qu'implique l'adoption d'une loi. Ainsi, les pays riches en ressources minières peuvent préférer recourir à des contrats pour garantir des règles de cantonnement propres à un projet spécifique, notamment en cas d'absence de règles de cantonnement dans la loi ou lorsque les règles prévues par la loi sont insuffisantes.

6.1.2 Cantonnement *de facto* du fait d'obligations de permis

Dans certaines juridictions, la loi sur les permis exige que chaque entité juridique, ou personne morale, ne possède qu'un seul permis d'exploitation minière. Cela signifie que pour chaque projet minier, une entité juridique distincte doit être créée. Cette exigence réglementaire élimine



de fait la nécessité d'un cantonnement basé sur la zone de permis d'exploitation minière. Toutefois, des règles de cantonnement basées sur la séparation des activités minières et non minières ou des activités en amont et en aval peuvent rester pertinentes même dans ces juridictions, en raison des considérations développées plus haut.

6.1.3 Exigence de comptabilité séparée par projet

Certains pays riches en ressources minières exigent des investisseurs miniers qu'ils tiennent une comptabilité séparée par projet. Cette obligation peut parfois avoir pour conséquence que l'impôt doit également être payé projet par projet, en particulier si les lois comptables servent de base à l'application de la législation fiscale. Toutefois, en l'absence d'une telle interaction entre les règles fiscales et comptables, la simple règle de la comptabilité séparée n'aboutira pas à des résultats de cantonnement à des fins fiscales (voir l'expérience du Pérou dans l'Encadré 18).

En revanche, lorsque la législation fiscale impose le cantonnement, une comptabilité séparée, au moins à des fins fiscales (comptabilité fiscale), devient également nécessaire pour faciliter l'administration et le respect de la règle de cantonnement. De nombreuses juridictions appliquant des règles de cantonnement exigent une comptabilité séparée pour toutes les activités cantonnées, c'est-à-dire une comptabilité fiscale séparée pour chaque projet ainsi que pour les activités non minières.

Encadré 18. L'expérience du Pérou

L'article 22 du Code minier péruvien⁴⁴ garantit la stabilisation des règles fiscales par projet minier pour les investisseurs miniers. En vertu de cet article, un investisseur minier qui détient plus d'un projet « doit tenir des comptes séparés et les refléter dans des résultats séparés ». Pendant des années, cette règle a donné l'impression que le cantonnement s'appliquait à l'exploitation minière au Pérou. Cette disposition est considérée comme une nécessité pratique pour le respect des obligations fiscales et la gestion de la stabilité fiscale, cette dernière impliquant que les résultats de chaque projet dépendent de la législation fiscale applicable au moment où le projet a été lancé.

En 2012, l'autorité fiscale péruvienne, la Surintendance nationale des douanes et de l'administration fiscale, a conclu que l'article 22 ne devait pas être interprété comme imposant des règles de cantonnement dans l'exploitation minière. Bien que toute société minière doive tenir des comptes séparés et les refléter dans des résultats distincts pour

⁴⁴ [LIBRO.pmd \(fao.org\)](http://LIBRO.pmd(fao.org))



chaque concession, le contribuable a le droit de compenser les pertes et les bénéfices entre les projets.⁴⁵

6.1.4 Exigence d'un numéro d'identification fiscale distinct pour chaque titre minier

Certains pays riches en ressources minières (comme le Mozambique) ont décidé que le cantonnement s'applique par droit minier ou titre minier et pour chaque permis de prospection et d'exploration, certificat d'exploitation minière ou concession minière. Au Mozambique, chaque assujetti doit obtenir un numéro d'identification fiscale unique pour chaque titre minier et tenir une comptabilité séparée pour chaque projet/permis. Chaque projet est identifié par un numéro d'identification fiscale distinct, ce qui signifie qu'un contribuable peut avoir plusieurs numéros d'identification fiscale. Cela peut entraîner des complexités administratives qui doivent être soigneusement examinées et gérées.

6.1.5 Clarification de la date de prise d'effet

Les pays riches en ressources qui décident d'introduire des règles de cantonnement doivent être clairs quant aux projets que ces règles couvriront. Il est déconseillé (et dans la plupart des cas, il serait considéré comme illégal) d'appliquer les règles de cantonnement rétroactivement, car cela modifierait également les conséquences fiscales pour le passé, ce qui, dans la plupart des pays, ne serait pas autorisé en vertu des principes constitutionnels. Bien que les nouvelles règles de cantonnement puissent aussi s'appliquer aux projets existants (à moins qu'une clause de stabilité ne s'y oppose), cette approche n'a été adoptée que par quelques pays, car elle entraîne également des défis considérables en termes de conformité et d'administration. Il est donc préférable que les règles de cantonnement ne s'appliquent qu'aux nouveaux permis/projets accordés après l'année d'entrée en vigueur, à moins que des raisons politiques impératives ne s'y opposent. Ces considérations relatives à l'entrée en vigueur et à la prise d'effet doivent être soigneusement étudiées et reflétées dans la législation. Des directives administratives peuvent s'avérer utiles pour gérer les questions de transition et déterminer quand les règles de cantonnement doivent s'appliquer aux projets existants.

6.1.6 Stabilisation des règles de cantonnement dans les accords d'investissement

Plusieurs pays riches en ressources minières ont signé avec des investisseurs des contrats miniers contenant des clauses fiscales spécifiques qui garantissent que les dispositions fiscales sont stabilisées (par le biais de clauses de stabilité), ce qui signifie qu'un ensemble de conditions fiscales est gelé au moment de la signature du contrat et s'appliquera à un projet spécifique

⁴⁵ [A490-D12 INF Mineras Perdidas cambiocriterio PAC IGV web final \(sunat.gob.pe\)](#)



jusqu'à la fin de celui-ci, indépendamment de tout changement législatif ultérieur. Les clauses de stabilité peuvent varier considérablement dans leur forme et leur portée. Certaines clauses sont très spécifiques à certains types d'impôts, tels que l'IS et les redevances, les retenues à la source ou la TVA, tandis que d'autres s'appliquent simplement à « tous les impôts ou règles fiscales » frappant un projet, en plus des droits de douane et autres obligations fiscales. Il peut être nécessaire d'examiner si l'introduction de règles de cantonnement pour les projets existants violerait une clause de stabilité spécifique. Le résultat d'une telle analyse dépendra de la manière dont la disposition de stabilisation a été formulée. Lorsque l'introduction de telles règles est envisagée à l'avenir, il est recommandé d'exclure les règles de cantonnement du champ d'application de la stabilisation afin d'éviter toute controverse.

En outre, le principe VIII de l'Outil d'élaboration des politiques de l'OCDE, *Principes directeurs pour des contrats extractifs durables*, établit ce qui suit :

« L'adoption de mesures de bonne foi de lutte contre l'évasion fiscale ou l'interprétation de la législation en vigueur par les gouvernements des pays hôtes pour protéger la base fiscale de l'érosion et du transfert des bénéfices (par exemple sur la limitation de la déduction des intérêts et le prix des transferts), conformément aux pratiques fiscales reconnues au niveau international, ne doivent pas être considérées comme des modifications de la législation ». (OCDE, 2020, p. 20)

6.1.7 Interaction des règles de cantonnement avec les taux d'IS progressifs et les limites de déduction

Deux caractéristiques rencontrées dans certains systèmes fiscaux interagissent avec les règles de cantonnement et pourraient créer des problèmes pratiques de mise en œuvre, qui doivent être soigneusement pris en compte lorsque les règles de cantonnement sont conçues et introduites dans la loi :

- Les pays riches en ressources minières pourraient avoir des taux d'IS progressifs pour différents niveaux de rentabilité (par ex. 10 % et 25 %). Lorsque ces taux d'imposition progressifs s'appliquent, des règles de cantonnement mal conçues pourraient en fait entraîner une réduction de l'impôt à payer. Cette situation est préoccupante, en particulier lorsque les seuils de progressivité concernés sont élevés et que l'assiette fiscale et le montant global des impôts, et donc également le taux d'imposition, sont eux aussi déterminés séparément pour chaque projet. Dans ce cas, la loi doit être rédigée clairement afin de garantir que, bien que l'assiette fiscale soit déterminée séparément pour chaque projet, aux fins de l'application des taux progressifs de l'IS, les résultats positifs de l'assiette fiscale de chaque projet doivent être agrégés au niveau du contribuable (c'est-à-dire sur une base consolidée), quel que soit le nombre de projets détenus par l'investisseur.



- Des difficultés de mise en œuvre similaires peuvent découler de la déductibilité de certains coûts, par exemple des limites à la déductibilité de certaines dépenses telles que les dons à des organismes de bienfaisance et autres dons déductibles, ou encore des règles de limitation des intérêts basées sur les recommandations de l'Action 4 du Plan d'action BEPS de l'OCDE (OCDE, 2015). La question clé qui se pose est de savoir si l'investisseur doit déterminer la déductibilité de ces dépenses au niveau de chaque projet/activité séparément ou si cette limitation doit être déterminée au niveau de l'assiette fiscale consolidée. Certaines de ces dépenses peuvent ne concerner qu'un projet spécifique (par exemple, le prêt finançant les dépenses d'investissement d'un projet minier spécifique ne concerne que ce projet), et il se peut donc qu'il faille déterminer la limitation des intérêts en fonction des résultats de ce projet, plutôt que réduire la base d'imposition d'autres projets qui n'ont nécessité aucun financement. Pour d'autres types de dépenses qui ne se rapportent pas aux activités d'un projet spécifique mais plutôt aux activités ou opérations du contribuable dans leur ensemble, il peut être nécessaire de déterminer les limites de déduction par rapport aux résultats globaux du contribuable. Compte tenu de la complexité de ces questions, il est recommandé que l'approche pertinente soit explicitement stipulée dans le droit primaire ou secondaire.

6.2 Modalités de répartition des recettes et des dépenses

Dans le cas d'une société minière menant plusieurs opérations et entreprenant différentes activités, la répartition des recettes et des dépenses entre les différents projets ou activités est de la plus haute importance. En effet, il existe des recettes et/ou des dépenses indirectes (par ex. les dépenses administratives générales / les frais généraux) qui doivent être réparties entre les différentes activités cantonnées relatives à plusieurs zones de permis ou activités commerciales (activités en amont et en aval, activités minières et non minières). Lorsque la répartition directe n'est pas possible ou réalisable, il peut s'avérer nécessaire de les répartir entre les différentes zones de permis et activités. Par exemple, si un appareil de forage est utilisé pour plusieurs projets, on peut se demander à quel(s) projet(s) doivent être attribuées ses dépenses d'amortissement. Les dépenses liées à l'utilisation de l'appareil de forage doivent-elles être réparties entre tous les projets du contribuable ou seulement entre ceux qui bénéficient effectivement de son exploitation et qui sont proportionnels à son utilisation réelle ?

Du point de vue de la comptabilité de gestion, les investisseurs miniers ont intérêt à assurer un suivi des recettes et des dépenses par projet ou activité minière, ce qu'ils font grâce à des processus de comptabilité de gestion sophistiqués et à une infrastructure de tenue de registres. Ils cherchent également à surveiller attentivement les performances et la rentabilité de chaque mine et de chaque étape de la chaîne de valeur, ainsi qu'à suivre les dépenses en effectuant un contrôle détaillé des coûts associés aux différentes activités. Ces pratiques fournissent des informations très utiles pour l'attribution des recettes et des dépenses aux activités concernées, qui peuvent également faire l'objet d'un cantonnement. Il convient de noter que si cette



approche de la comptabilité de gestion peut souvent être fiable et fournir des informations utiles, elle n'est pas toujours adaptée à la détermination de la base d'imposition, car elle peut donner lieu à une optimisation de celle-ci. Toute approche de comptabilité de gestion de ce type doit prévoir un contrôle fiscal et une justification de la manière dont les différents coûts ont été attribués aux différents projets.

Diverses méthodes peuvent être utilisées pour attribuer les recettes et les dépenses à des projets spécifiques. Les méthodes de répartition diffèrent en fonction des clés de répartition qu'elles utilisent. Des clés de répartition différentes conduiront à des résultats différents. Certaines clés de répartition peuvent donc être plus appropriées que d'autres. Par exemple, si les frais généraux d'exploitation doivent être répartis sur la base des recettes, une telle approche n'attribuera les frais généraux qu'aux projets miniers qui ont déjà généré des recettes, au lieu de répartir ces dépenses sur la base de leur utilisation et de leurs avantages réels pour un projet particulier.

En l'absence de directives spécifiques, les contribuables peuvent envisager les méthodes de répartition les plus favorables du point de vue de l'obligation fiscale. Si les administrations fiscales ne sont pas d'accord avec l'approche adoptée par les contribuables, il peut en résulter des litiges et des incertitudes. Pour atténuer ces conséquences, les autorités fiscales peuvent envisager de publier des directives à l'intention des contribuables quant aux modalités de répartition des recettes et des dépenses directes, indirectes et générales partagées, à des fins de cantonnement. Ces directives doivent comprendre des définitions claires des recettes et des dépenses, ainsi qu'une méthode de répartition et des clés de répartition appropriées. La section suivante fournit quelques indications pratiques à cet effet.

6.2.1 Définition des recettes et dépenses « directes », « indirectes » et « générales »

Aux fins de la répartition, les recettes et les dépenses sont généralement classées, selon leur nature, en trois grandes catégories : directes, indirectes et générales. Cette catégorisation a généralement des conséquences sur la méthode de répartition de ces recettes ou dépenses, ainsi que sur les clés de répartition nécessaires pour obtenir des résultats raisonnables et conformes aux objectifs sous-jacents des règles de cantonnement.

- Les recettes et les dépenses « directes » peuvent être directement et exclusivement attribuées à un permis ou à une activité commerciale spécifique.
- Les recettes et les dépenses « indirectes » ont une incidence sur un permis ou une activité commerciale spécifique, ainsi que sur d'autres permis ou activités commerciales.
- Les recettes et les dépenses « générales » n'ont pas de rapport avec le permis ou l'activité commerciale spécifique, mais sont des revenus et des coûts partagés qui se rapportent aux permis et aux diverses autres activités de l'entreprise dans son ensemble.



Avant de répartir les coûts dans les différentes catégories à l'aide des méthodes décrites ci-dessous, il peut également être judicieux de déterminer si le type particulier de coûts appartient effectivement à la catégorie particulière et s'il peut être attribué à la zone de permis d'exploitation minière ou à l'activité commerciale particulière. Par exemple, lorsqu'un pays applique des règles de cantonnement pour séparer les activités minières des activités non minières, les dépenses non liées aux activités minières (par ex. les dépenses liées aux activités d'investissement spéculatives) ne doivent pas être incluses dans l'une des catégories mentionnées ci-dessus, puisque les revenus ou les dépenses de ces activités sont soumis à un régime de cantonnement distinct.

Tableau 6. Exemples de recettes et dépenses directes, indirectes et générales

	Recettes	Dépenses
Directes	Les revenus miniers proviennent de la vente de minéraux extraits dans le cadre d'un projet minier.	Les coûts de prospection, d'exploration et de développement sont clairement attribués à un projet minier spécifique. C'est par exemple le cas de l'amortissement d'une foreuse utilisée uniquement pour un projet minier spécifique.
Indirectes	Il peut s'agir des revenus provenant de la vente d'un appareil de forage précédemment utilisé pour plus d'une mine.	Pour reprendre l'exemple du forage, si l'appareil de forage est utilisé au cours de l'année fiscale pour deux zones de permis ou plus, les coûts devront être répartis entre les différentes zones de permis où l'appareil a effectivement été utilisé.
Générales	Ce sont par exemple les revenus provenant des intérêts sur les dépôts bancaires en compte courant.	Elles couvrent notamment les coûts de gestion et d'administration, les dépenses en ressources humaines, les dépenses liées à l'exploitation de systèmes informatiques internes, ou encore les frais généraux.

Source : les auteurs

6.2.2 Méthode de répartition de l'ensemble des recettes et dépenses indirectes et générales

Les recettes et dépenses directes doivent être intégralement attribuées à la zone de permis spécifique ou aux activités commerciales auxquelles elles se rapportent. Les recettes et dépenses indirectes et générales, en revanche, ne sont pas directement attribuables à une zone de permis spécifique et peuvent se rapporter à différentes activités commerciales menées par la même entreprise, ce qui pose des problèmes de répartition. Il peut par exemple être difficile de répartir les recettes et dépenses suivantes :



- les revenus tirés de minerais provenant de différentes zones de permis, lorsque ces minerais sont mélangés au cours de la phase de traitement pour produire un seul et même produit ;
- les revenus provenant des matières premières par rapport à ceux provenant des produits transformés ou les revenus provenant des activités minières par rapport à ceux provenant des activités manufacturières ;
- les coûts liés au personnel impliqué dans plus d'une zone de permis ou activité commerciale ;
- les coûts liés à de l'équipement utilisé pour différentes mines ou activités commerciales ;
- les coûts de financement liés à l'emprunt de fonds pour développer différents projets miniers ou différentes activités commerciales.

Différentes méthodes d'imputation sont utilisées pour répartir les recettes et les dépenses générales et indirectes. Des méthodes directes ou indirectes peuvent être appliquées en fonction de l'importance relative des recettes et des dépenses. L'importance relative des dépenses concernées pourrait être prise en compte lors de la mise en place d'exigences spécifiques en matière de suivi ou de traçabilité, plutôt que de s'appuyer sur des approches simplificatrices basées sur une règle d'imputation de substitution, comme pour les dépenses d'exploitation (CAPEX) mentionnées ci-dessus.

6.2.3 Méthodes directes

Ces méthodes s'appuient sur l'utilisation réelle ou l'avantage réel comme indicateur de substitution, ou critère présomptif. Par exemple, le coût de l'appareil de forage utilisé au cours de l'année fiscale pour deux ou plusieurs permis doit être réparti sur la base du temps (nombre de jours) pendant lequel il a été utilisé au cours de l'exercice dans chaque zone de permis spécifique. Cette approche aboutirait au résultat le plus raisonnable, plus raisonnable que si l'on répartissait des dépenses aussi importantes sur la base d'une clé de répartition plus indirecte, telle que le total des dépenses d'investissement (CAPEX) dans les différentes zones minières encourues au cours de l'année. Pour des dépenses aussi importantes, l'obligation d'assurer un suivi de l'utilisation réelle peut être raisonnable.

6.2.4 Méthodes indirectes

Pour les dépenses insignifiantes, il peut s'avérer plus pragmatique d'utiliser des clés de répartition qui peuvent servir de critères présomptifs raisonnables sans imposer au contribuable des contraintes trop lourdes en vue d'assurer le respect de ses obligations fiscales. Il existe différentes méthodes indirectes pour répartir les recettes et les dépenses indirectes et générales sur la base de la production, des recettes directes et des dépenses d'investissement (CAPEX). Les pays riches en ressources minières pourraient envisager d'utiliser ces méthodes dans des cas spécifiques, c'est-à-dire pour les recettes et dépenses indirectes et générales importantes.



Production

Selon cette méthode, la répartition est basée sur la contribution de chaque zone de permis ou activité commerciale aux volumes de production.

Avantage : cette méthode est relativement facile à appliquer si les volumes de production par mine sont contrôlés.

Inconvénients :

- En ce qui concerne les dépenses, cette méthode va directement à l'encontre de l'un des objectifs politiques des règles de cantonnement, qui est d'éviter le report d'impôts lorsqu'un contribuable détient à la fois une mine en production et une mine en phase d'exploration ou de développement. En substance, un investisseur minier est tenu d'imputer 100 % des coûts indirects et généraux à la mine qui produit et génère des bénéfices. Aucun de ces coûts n'est imputé à la mine en phase d'exploration, même si elle bénéficie vraisemblablement des mêmes services partagés. Il en résulte que les impôts dus par la mine productrice sont considérablement différés par rapport à ce qu'ils seraient si une partie des coûts était attribuée au permis d'exploration (voir le cas de la Mongolie dans l'Encadré 19).
- En ce qui concerne les recettes, les mines peuvent produire différents produits minéraux, qu'il n'est pas facile d'agréger. Imaginons par exemple qu'un investisseur détienne une mine produisant du concentré de cuivre et une autre mine produisant du concentré d'or. Les prix sont exprimés dans des unités différentes (par ex. en onces pour l'or et en tonnes pour le cuivre), et même si l'on opère une conversion dans les mêmes unités, les valeurs des minéraux sont très différentes. Il en résulterait l'attribution à la mine de cuivre d'un montant de recettes par part de production supérieur à ce qui est justifié.

Recettes directes

Selon cette méthode, la répartition est basée sur la contribution de chaque zone de permis ou activité commerciale aux recettes totales des activités minières, en supposant que les revenus miniers et non miniers sont cantonnés.

Avantage : cette méthode est facile à appliquer si les volumes de production par mine sont contrôlés.

Inconvénient : elle nécessite un contrôle du prix du minerai en plus des volumes de production. En outre, il existe une déconnexion entre les coûts indirects d'exploration et de développement d'une part et les recettes directes d'autre part. Par ailleurs, cela conduirait à compenser les dépenses par les bénéfices des mines qui en génèrent, comme expliqué plus haut, ce qui va à l'encontre des objectifs du cantonnement.



CAPEX

Selon cette méthode, la répartition est basée sur la contribution de chaque zone de permis ou activité commerciale au total des CAPEX par projet.

Avantages :

- Côté dépenses, cette méthode préserve l'objectif politique des règles de cantonnement, qui est d'éviter le report d'impôts lorsqu'il y a à la fois une mine en production et une mine en phase d'exploration ou de développement. Fondamentalement, un investisseur minier est tenu d'imputer un pourcentage des coûts indirects et généraux à tous les projets, que l'un d'entre eux soit ou non en production et génère ou non des bénéfices. Certains coûts sont imputés à la mine en phase d'exploration ou de développement, car elle bénéficie vraisemblablement des mêmes coûts et services partagés. Il en résulte que les impôts dus par la mine en production ne sont pas reportés de manière substantielle par rapport à une situation dans laquelle la production est utilisée comme critère présomptif. Cela reflète l'idée de taxer le facteur sous-jacent qui génère les bénéfices.
- Côté recettes, cette méthode considère qu'en théorie, une entreprise qui gagne plus dépense plus, contribuant ainsi aux coûts totaux, ce qui constitue une base raisonnable pour la répartition des revenus.

Inconvénient : le défi consisterait à définir ce que sont les CAPEX à des fins de cantonnement et à vérifier si le contribuable a pris en compte les bons éléments lors de l'application de la méthode. Les pays pourraient utiliser les principes comptables généralement acceptés (PCGA) pour les CAPEX, qui stipulent que les CAPEX sont des éléments dont la durée de vie utile est supérieure à un an.

Encadré 19. Répartition des frais de gestion, de vente et d'administration en Mongolie

La loi mongole sur l'IS fournit des directives concernant la répartition d'un type spécifique de frais généraux : les frais de gestion, de vente et d'administration. L'article 6.7 de la réglementation mongole établit que « les frais de gestion, de vente et d'administration doivent être répartis proportionnellement au montant de la production, conformément aux IAS » (*International Accounting Standards* ou Normes de comptabilité internationales).

Selon la méthode actuelle, un contribuable qui détient deux mines, l'une en production et l'autre en phase d'exploration ou de développement, est tenu d'imputer 100 % des frais de gestion, de vente et d'administration à la mine en production. Aucun de ces coûts n'est imputé à la mine en phase d'exploration ou de développement, même si elle bénéficie vraisemblablement des mêmes dépenses de gestion et d'administration. Il en résulte que la base d'imposition de la mine en production est réduite de 100 % des dépenses, qui peuvent bénéficier aux deux mines à hauteur égale et, par conséquent, l'impôt à payer peut être considérablement différé par rapport à ce qu'il serait si une partie des coûts était attribuée



au permis d'exploration ou de développement. La méthode de répartition, basée sur la production comme clé de répartition, limite les résultats liés à l'objectif politique des règles de cantonnement, qui est d'éviter le report d'impôts, mais elle procure aux contribuables un avantage susceptible de stimuler l'investissement. La Mongolie pourrait au lieu de cela envisager de séparer les frais de gestion et d'administration des frais de vente et de répartir ces dépenses en fonction de leur nature.

Les frais de vente pourraient continuer à être répartis sur la base des volumes de production, mais les frais de gestion et d'administration pourraient être mieux répartis entre les deux projets miniers qui bénéficient de ces dépenses grâce à une méthode utilisant les CAPEX comme clé de répartition.

Les pays riches en ressources doivent utiliser une méthode appropriée pour répartir les dépenses et les recettes indirectes et générales :

- Pour les dépenses conséquentes dépassant un seuil d'importance relative déterminé, par exemple 5 % des coûts annuels totaux, les contribuables doivent appliquer les clés de répartition les plus directes, telles que le suivi de l'utilisation réelle de l'appareil de forage sur les différents projets, comme expliqué ci-dessus. Ces dépenses sont alors réparties en utilisant des clés de répartition directes et en se rapprochant des résultats obtenus avec la méthode de répartition directe.
- Pour la plupart des types de dépenses inférieures à un seuil donné, une méthode basée sur les CAPEX aboutira généralement à un résultat raisonnable. Elle préserve l'objectif politique des règles de cantonnement, qui est d'éviter le report d'impôts lorsque plusieurs projets miniers se trouvent à des stades différents, par exemple une mine en production et une mine en phase d'exploration ou de développement.
- Concernant les recettes, une méthode basée sur la contribution de chaque zone de permis aux revenus totaux des activités minières est appropriée. Les recettes indirectes et générales peuvent souvent être liées aux revenus minières. Par exemple, les revenus provenant des intérêts bancaires sont généralement générés par l'excédent de liquidités résultant de la vente des minéraux.

6.3 Atténuation du risque d'abus en matière de prix de transfert nationaux dans le contexte du cantonnement

Les investisseurs miniers peuvent surattribuer les dépenses à des projets miniers matures ou à des activités rentables afin de réduire les bénéfices de ces projets ou activités. De même, il peut arriver que les investisseurs miniers transfèrent les bénéfices de projets rentables vers des projets déficitaires ou vers des activités non minières soumises à une charge fiscale moindre. Ce risque existant en matière de prix de transfert peut être observé entre des entités juridiques



(personnes morales) distinctes, mais également lorsque différentes parties d'une même entité sont traitées comme des contribuables distincts en raison de l'application de règles de cantonnement.

Pour relever ce défi et gérer ces risques liés à la surévaluation et aux prix de transfert, les pays riches en ressources minières appliquent souvent des règles de prix de transfert fondées sur le principe de pleine concurrence non seulement aux transactions transfrontalières, mais aussi aux transactions entre différentes entités juridiques opérant dans la même juridiction (transactions nationales). Lorsque le cantonnement est utilisé et que les différentes parties d'une même entité juridique sont soumises à un traitement fiscal différent ou qu'il existe un risque de transfert de bénéfices entre les activités cantonnées, les règles de prix de transfert devraient également s'appliquer à ces transactions internes entre des parties distinctes de la même entité juridique. Ce faisant, les juridictions minières peuvent s'assurer que les bénéfices reconnus au niveau de chaque permis ou activité représentent la véritable valeur économique générée par le permis ou l'activité spécifique, qui est *de facto* traité comme un contribuable distinct, avec souvent même une déclaration d'impôt distincte. Le problème de cette approche est que les règles sur les prix de transfert sont complexes et longues à appliquer. Si elles sont appliquées à toutes les transactions internes au sein d'une même entité juridique, cela peut augmenter les coûts de mise en conformité fiscale et créer des difficultés pour l'administration fiscale et les contribuables. La Tanzanie et le Mozambique appliquent toutefois des règles de prix de transfert à ces « arrangements » internes des sociétés minières. Le Royaume-Uni le fait en se concentrant sur les transactions pétrolières (voir Encadré 20). Comme le montrent ces exemples, lorsque l'intention politique est d'appliquer les règles de prix de transfert à ce type de transactions internes, elle doit être clairement stipulée dans la législation et les implications en termes de conformité doivent être soigneusement étudiées.

Encadré 20. Les cas de la Tanzanie, du Mozambique et du Royaume-Uni

Tanzanie

En Tanzanie, les règles sur les prix de transfert s'appliquent aux accords entre des opérations minières ou pétrolières et gazières distinctes et toute autre activité de la personne menant ces opérations, y compris les opérations menées en vertu de différents droits miniers ou leurs propres opérations de traitement, de fonte ou de raffinage.

Source : *Tanzania Income Tax Act*, articles 33 et 65B(5), [Tanzania Income Tax Act](#)



Mozambique

Au Mozambique, les transactions entre différents permis ou concessions détenus par le même contribuable, les transactions entre projets développés par le même contribuable ou les transactions entre parties liées sont considérées comme des transactions réalisées par des parties indépendantes, et les règles sur les prix de transfert sont donc applicables.

Source : loi du Mozambique n° 23/2014, article 25

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, toutes les transactions entre projets ou activités cantonnés au sein d'une même société sont traitées comme des transactions entre associés et sont donc soumises aux règles nationales sur les prix de transfert. Lorsque du pétrole est transféré ou vendu entre des entités en amont et en aval cantonnées, un prix réglementé est appliqué à la transaction.

Source : article 205 [UK Taxation \(International and Other Provisions\) Act, 2010](#)

6.4 Conception des obligations de conformité des contribuables

Un contribuable minier détenant plus de deux zones de permis ou menant plus de deux activités est tenu d'appliquer et de respecter les règles de cantonnement. Des directives et des règles claires concernant les obligations formelles liées à la mise en œuvre des règles de cantonnement motiveront le respect spontané des obligations fiscales et réduiront également les litiges potentiels.

6.4.1 Soumission de déclarations fiscales distinctes

Les règles de cantonnement créent *de facto* des « contribuables distincts » aux fins de la détermination de l'obligation fiscale et parfois aussi aux fins de la déclaration d'impôt. Les administrations fiscales traitent ce phénomène de différentes manières du point de vue de la déclaration fiscale. Les pays peuvent demander au contribuable de déposer une seule déclaration d'impôt comprenant des calculs de base d'imposition distincts pour chaque zone cantonnée, soit dans le cadre de sa déclaration d'impôt, soit sous forme d'annexe spéciale à sa déclaration d'impôt. L'autre possibilité consiste à exiger le dépôt d'une déclaration d'impôt distincte pour chaque zone ou activité cantonnée. Cela signifie que le même contribuable peut déposer plusieurs déclarations fiscales pour le même exercice, pour chaque activité minière cantonnée, et une ou plusieurs déclarations fiscales supplémentaires pour les activités non minières.



À l'appui de ces déclarations, le titulaire du permis doit conserver tous les documents et tenir tous les registres comptables nécessaires pour justifier l'établissement des déclarations fiscales correspondantes.

La déclaration fiscale ou une annexe spéciale doit contenir les informations nécessaires à l'analyse préliminaire des risques, notamment les recettes et les dépenses par élément cantonné. Le titulaire d'un permis doit généralement soumettre les déclarations fiscales (par voie électronique ou au format papier) à l'autorité fiscale sur un modèle spécialement conçu et autorisé à cette fin. Des modèles spéciaux pour les déclarations fiscales ou leurs annexes peuvent être conçus pour simplifier le processus de dépôt tout en garantissant que les informations clés nécessaires à l'évaluation des risques et à l'examen général sont incluses.

6.4.2 Tenue de tous les registres et pièces justificatives nécessaires

En cas de nécessité ou de contrôle fiscal, l'administration fiscale peut exiger des documents primaires et d'autres documents pertinents lorsqu'elle reçoit la (les) déclaration(s) fiscale(s). Dans ce cas, le contribuable minier doit être en mesure d'établir et de prouver comment les recettes et les dépenses ont été déterminées et attribuées aux permis spécifiques ou à d'autres activités commerciales cantonnées, idéalement sur la base de méthodes de répartition établies dans un guide publié par l'administration fiscale à l'intention des contribuables. Ce faisant, le contribuable doit conserver tous les documents et registres nécessaires pour étayer ses arguments au cas où l'administration fiscale le lui demanderait.

Recommandations

Comment les règles de cantonnement doivent-elles être introduites dans le cadre juridique applicable ?

- Il est préférable d'introduire les règles de cantonnement visant l'exploitation minière dans la loi, qui est publique et soumise à un examen législatif, plutôt que dans des contrats, qui sont souvent discrétionnaires, confidentiels et vulnérables à la corruption.
- Lorsque la loi sur les permis exige que chaque entité juridique (personne morale) ne possède qu'un seul permis d'exploitation minière, il existe un cantonnement *de facto*. Dans ce cas, les pays doivent envisager un cantonnement par activité afin de séparer les activités minières des activités non minières.
- Les pays pourraient envisager de demander à l'investisseur minier de tenir une comptabilité séparée par projet ; cependant, cette obligation n'aboutira pas à des résultats de cantonnement à des fins fiscales, à moins que les lois comptables ne servent de base à l'application des lois fiscales.
- Lorsque les pays envisagent d'exiger l'obtention de numéros d'identification fiscale distincts pour chaque titre minier à des fins de cantonnement, ils doivent tenir compte des



difficultés administratives que cela implique, telles que la gestion d'un seul contribuable avec plusieurs numéros d'identification.

- Les règles de cantonnement devraient de préférence s'appliquer uniquement aux nouveaux permis/projets accordés après l'année d'entrée en vigueur des lois de cantonnement, à moins que des raisons politiques impératives ne s'y opposent.
- Les règles de cantonnement devraient être exclues du champ d'application des dispositions de stabilisation.
- Il convient d'accorder une attention particulière à la conception du régime de cantonnement lorsque le système fiscal prévoit des taux d'imposition progressifs ou des limitations spéciales des dépenses.

Comment la répartition des recettes et des dépenses doit-elle s'effectuer ?

- Les pays riches en ressources minières doivent établir des définitions claires des recettes et dépenses directes, indirectes et générales.
- Les recettes et dépenses directes doivent être intégralement attribuées au permis spécifique ou aux activités commerciales auxquelles elles se rapportent.
- Les pays riches en ressources minières doivent utiliser les clés de répartition les plus directes et les plus appropriées pour les dépenses conséquentes, dépassant un seuil d'importance relative donné. Ces clés de répartition doivent permettre de se rapprocher de la méthode de répartition la plus directement liée à l'utilisation et aux avantages réels de ces dépenses pour chaque projet. Pour les dépenses moins importantes, l'utilisation des CAPEX constitue une clé de répartition appropriée pour les dépenses indirectes et générales, et les revenus miniers constituent une clé de répartition appropriée pour les recettes indirectes et générales.
- Les pays riches en ressources minières devraient publier des directives définissant les recettes et dépenses directes, indirectes et générales, ainsi que la méthode de répartition et la clé de répartition préférentielles pour chaque catégorie, lorsqu'une répartition est nécessaire. Cela créera une cohérence dans le secteur, ce qui est important à des fins de conformité et de mise en œuvre. Ce faisant, les pays riches en ressources minières devraient créer des modèles de déclaration pour imposer aux entreprises le respect des différentes catégories de recettes et de dépenses.

Comment le risque d'abus en matière de prix de transfert nationaux peut-il être atténué dans le contexte du cantonnement ?

- Les pays riches en ressources minières pourraient lutter contre l'utilisation abusive des prix de transfert nationaux en appliquant les règles sur les prix de transfert aux transactions internes.



Comment concevoir les obligations de conformité des contribuables ?

- Le respect des règles de cantonnement par les contribuables peut prendre différentes formes. Les pays peuvent choisir d'exiger du contribuable qu'il dépose une seule déclaration d'impôt comprenant des calculs de base d'imposition distincts pour chaque zone cantonnée, ou bien qu'il dépose une déclaration d'impôt distincte pour chaque zone ou activité cantonnée. Quelle que soit l'option choisie, les contribuables doivent conserver tous les documents et tenir tous les registres comptables nécessaires pour justifier l'établissement des déclarations fiscales correspondantes.



7.0 Conclusion

Beaucoup de pays ayant adopté des règles de consolidation cherchent des moyens d'éviter les pertes de recettes en cas d'échec des projets d'exploration, d'empêcher les pratiques BEPS et de percevoir des recettes anticipées. Ces préoccupations sont légitimes compte tenu de la nécessité de financer les besoins publics dans le sillage de la pandémie de COVID-19 et face à l'existence d'incitations fiscales nuisibles susceptibles d'éroder l'assiette fiscale du secteur minier.

Les gouvernements comprennent la nécessité de règles de cantonnement, mais ils sont également conscients que la consolidation des revenus peut encourager l'exploration et les investissements à même d'accroître la future base d'imposition. Ce que nous enseignent les expériences des pays ayant adopté des règles de cantonnement pour leur secteur minier, c'est que les gouvernements doivent prendre en compte différents critères lorsqu'ils choisissent de mettre en œuvre ou non des règles de cantonnement, ainsi que lorsqu'ils s'attèlent à la conception de ces règles.

En matière de régime de cantonnement, il existe différentes options, chacune offrant des compromis et des niveaux de restriction différents. Le droit peut prévoir des exceptions au cantonnement ou simplement des règles spéciales qui rendent le cantonnement plus flexible, par exemple pour endiguer les pertes permanentes et promouvoir l'investissement.

Quelle que soit l'option de cantonnement choisie et la manière dont elle est conçue, elle doit être clairement définie dans la loi. Il est essentiel de disposer de règles claires quant aux modalités de mise en œuvre du cantonnement dans le secteur minier, notamment concernant les méthodes de répartition des recettes et des dépenses et la gestion des scénarios impliquant les prix de transfert nationaux. Des critères clairs doivent être élaborés pour garantir une mise en œuvre efficace et conforme par les entreprises et les gouvernements.



Références

- Australian Energy Regulator (2023), *Ring-fencing*, <https://www.aer.gov.au/industry/networks/ring-fencing>.
- Bindeman, K. (1999), *Production-sharing agreements: An economic analysis*, Oxford Institute for Energy Studies, octobre, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/WPM25-ProductionSharingAgreementsAnEconomicAnalysis-KBindemann-1999.pdf>.
- Eggert, R. G. (2010), *Mineral exploration and development: Risk and reward*, Colorado School of Mines, dans Australia Future Critical, [Future-Critical Meeting-the-minerals-investment-challenge 2023.pdf](https://www.aer.gov.au/industry/networks/ring-fencing).
- Ernst and Young (2019), *Global oil and gas tax guide*, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/tax/hc-alert/ey-global-oil-and-gas-tax-guide-2019.pdf.
- FMI (2017), *International taxation and the extractive industries*, Fonds monétaire international.
- FMI (2014), *Administration des régimes fiscaux des industries extractives - Manuel*, Fonds monétaire international.
- FMI (2010a), « International tax issues for the resources sector », in *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*, Fonds monétaire international.
- FMI (2010b), *The taxation of petroleum and minerals: Principles, problems and practice*, Fonds monétaire international.
- OCDE (2020), *Principes directeurs pour des contrats extractifs durables*, Les outils de l'OCDE pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a8b62058-fr>.
- OCDE (2015), *Limitier l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et d'autres frais financiers*, Action 4 - 2015 Rapport final, https://www.oecd.org/fr/publications/limiter-l-erosion-de-la-base-d-imposition-faisant-intervenir-les-deductions-d-interets-et-d-autres-frais-financiers-action-4-2015-rapport-final_9789264250154-fr.html OCDE (2008), *Attribution de bénéfices aux établissements stables*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264284524-fr>.
- Otto, J. M. (2000), *Report on the mining taxation in developing countries*, <https://congomines.org/system/attachments/assets/000/000/649/original/Otto-UNCTAD-paper-2000-Mining-Taxation-in-Developing-Countries.pdf?1430929506>.
- Ram, C. (2019), *Why ring-fencing matters and why it does not*, Stabroek News, 9 juillet, <https://www.stabroeknews.com/2019/07/05/features/the-road-to-first-oil/why-ring-fencing-matters-and-why-it-does-not/>.
- Readhead, A., et al. (2023), *The Future of Resource Taxation: 10 policy ideas to mobilize mining revenues*, Institut international du développement durable et Forum sur l'administration fiscale africaine, <https://www.iisd.org/publications/guide/future-of-resource-taxation>.



Thuronyi, V. (1998), « Taxation of income from business and investment », in *Tax law design and drafting, volume 2*, Fonds monétaire international,
<https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/30/Tax-Law-Design-and-Drafting-Volume-2-2651>.

Wilcox, S. (2013), « Audit of the mining industry », in Inter-American Center of Tax Administrations, *Prevention and control of tax evasion: Proceedings of CIAT Technical Conference*,
https://www.ciat.org/Biblioteca/ConferenciasTecnicas/2013/Ingles/2013_topic3.2_Wilcox_ASI.pdf.



IGF

**INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development**

123 Slater Street, Suite 1001,
Ottawa, Ontario, Canada
K1P 5G4

L'IGF soutient plus de 80 nations qui se sont engagées à mettre l'exploitation minière au service du développement durable afin d'en limiter les impacts négatifs et d'en partager les bénéfices financiers.

L'IGF se consacre à l'optimisation des avantages de l'exploitation minière afin de réduire la pauvreté ainsi que d'assurer une croissance inclusive, le développement social et une gestion responsable de l'environnement. L'Institut international du développement durable assure le secrétariat de l'IGF depuis octobre 2015. Le financement de base est assuré par les gouvernements du Canada et des Pays-Bas.

Pour plus d'informations sur l'IGF, veuillez contacter le Secrétariat :

E-mail : Secretariat@IGFMining.org | Site Internet : IGFMining.org   

© 2024 Institut international du développement durable
Publié par l'Institut international du développement durable

Cette publication est soumise à une licence internationale
Creative Commons Attribution [NonCommercialShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Secretariat
hosted by



Secretariat
funded by



Kingdom of the Netherlands

Restricted Use - À usage restreint