



Évitement fiscal, fraude fiscale et fausse facturation commerciale : Les risques pour le secteur minier sénégalais

WILLIAM DAVIS

AOÛT 2024



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



Natural Resource
Governance Institute

Table des matières

Résumé analytique	4
Introduction	5
Contexte : les flux financiers illicites dans le monde	7
Estimation de l'ampleur du problème au Sénégal	10
Le régime fiscal du Sénégal et les risques d'abus fiscal	13
Conclusion	27
Recommandations	28
Annexes	29
Bibliographie	39

Messages clés

- La fraude fiscale, la fausse facturation commerciale et les efforts déployés par les multinationales pour éviter de payer des impôts des risques de taille dans le secteur extractif, en particulier dans les pays en développement, et parmi eux le Sénégal.
- Les dispositifs de gouvernance extractive du Sénégal sont solides dans de nombreux domaines, notamment celui de la prévention de l'évitement fiscal des multinationales.
- Il existe toutefois des risques importants dans deux d'entre eux : la fausse facturation commerciale internationale (importations et exportations) et l'inflation par la hausse des coûts par les sous-traitants dans les industries extractives. Les estimations quantitatives de la fausse facturation commerciale suggèrent qu'il s'agit d'un problème non négligeable pour le Sénégal (y compris pour son secteur minier), entraînant des pertes qui se chiffrent entre 1 % et 3 % des recettes fiscales du pays.
- Il est important que le Sénégal s'attaque à ces risques, en particulier avant de se lancer dans des opérations de production pétrolière et gazière à grande échelle. Faute de quoi les recettes provenant des ressources en hydrocarbures du pays seront menacées.
- Pour y remédier, le Sénégal peut prendre tout un éventail de mesures, notamment renforcer son autorité fiscale, en particulier des douanes et vérifier les comptes des fournisseurs de l'industrie extractive.

Résumé analytique

La contribution des industries extractives du Sénégal aux recettes de l'État pourrait être comprise entre 8 % et 9 % jusqu'en 2030. Toutefois, les efforts déployés par les entreprises ou les particuliers pour éviter de payer leurs impôts pourraient réduire la contribution du secteur. Par exemple, il y a lieu de croire que les multinationales transfèrent environ 35 % de leurs bénéfices dans des paradis fiscaux. Ce problème touche les industries extractives et est particulièrement aigu dans les pays en développement comme le Sénégal. Les flux de fonds liés à la corruption, à l'exploitation minière illégale, au blanchiment d'argent et au contournement des réglementations peuvent également nuire à la capacité des pays riches en ressources naturelles de bénéficier de leurs industries extractives.

Le Sénégal semble être particulièrement concerné par ce type de problèmes. D'après diverses estimations, tous les ans, le pays perdrait de 1 % à 12 % de ses recettes fiscales en raison des divers types de flux financiers illicites cités plus haut, dont une part importante est liée au secteur minier. L'ampleur de cette fourchette d'estimations souligne la nécessité de disposer de meilleures données. D'où la présentation ici de nos propres estimations des pertes de recettes fiscales du Sénégal dues à la fausse facturation commerciale (fausses déclarations en douane), les chiffrant dans une fourchette de 57 millions de dollars à 153 millions de dollars (1 % à 3 % des recettes fiscales) en fonction de la méthode utilisée, dont une part substantielle est liée au secteur minier. Si elles étaient encaissées, ces recettes seraient suffisantes pour doubler la taille du programme sénégalais de transferts sociaux monétaires aux ménages.

Alors comment de telles pertes se produisent-elles ? Malgré la solidité du régime fiscal sénégalais à bien des égards et bien que les fonctionnaires aient une grande capacité à superviser les taxes des sociétés minières, des carences demeurent. Par exemple, le Sénégal pourrait accroître la coordination et l'échange d'informations entre le fisc et le ministère des Mines. Le pays devrait peut-être aussi accroître ses capacités pour procéder au contrôle fiscal des sociétés pétrolières et gazières, notamment par l'embauche de géologues.

S'ajoute à cela le risque d'autres pertes de recettes fiscales pour le Sénégal, attribuables à la fausse facturation commerciale. Les exportations d'or vers les Émirats arabes unis semblent être particulièrement visées, bien qu'à elles seules, elles ne représentent sans doute qu'une minorité des pertes de recettes fiscales essuyées par le Sénégal. Selon l'Agence nationale de la statistique du pays, une autre source majeure de pertes fiscales dans les industries extractives est la sous-déclaration de la valeur des minéraux, lorsque la société minière (ou une division du même groupe) procède à leur traitement au Sénégal.

Un autre domaine de possible vulnérabilité concerne les sous-traitants dans les industries extractives. Lorsqu'il est fait recours à des sous-traitants appartenant au même groupe multinational qui sont basés à l'étranger pour approvisionner des entreprises extractives sénégalaises, il arrive que ceux-ci soient mis à contribution pour gonfler artificiellement les coûts. Ces sous-traitants détournent à leur profit une part substantielle des recettes brutes du secteur extractif et peuvent bénéficier de conventions fiscales qui leur permettent d'échapper à l'impôt.

Les autorités sénégalaises devraient également rester vigilantes aux risques d'abus des conventions fiscales que le Sénégal a signées avec d'autres pays (directement ou indirectement par le biais de traités bilatéraux d'investissement), dans la mesure où plusieurs multinationales opérant dans les industries extractives en bénéficient.

Il nous apparaît qu'un certain nombre de mesures permettraient de remédier à ces problèmes. Par exemple, nous recommandons que le gouvernement et les parlementaires sénégalais renforcent l'autorité fiscale du pays, à savoir la Direction Générale des Impôts et des Domaines, en embauchant plus de personnel, et qu'ils restent vigilants face aux risques posés par les conventions fiscales et les traités bilatéraux d'investissement. À la Direction Générale des Impôts et des Domaines, nous recommandons que les agents coordonnent mieux leurs activités avec le ministère des Mines et échangent davantage avec les autorités douanières des partenaires commerciaux du Sénégal, dans le but de contribuer à la prévention de la fausse facturation commerciale.

Introduction

Les recettes issues des ressources naturelles sont d'une importance incontestable pour le Sénégal

La part des recettes fiscales provenant des ressources naturelles est faible au Sénégal, mais elle devrait augmenter à partir de 2024 grâce aux projets pétroliers et gaziers de GTA et de Sangomar. Celles-ci pourraient contribuer grandement au développement du pays si elles sont utilisées à bon escient. En 2019 et 2020, les recettes provenant des ressources naturelles représentaient entre 5 % et 6 % du total des recettes de l'État¹. Le secteur pétrolier et gazier devrait apporter des recettes supplémentaires équivalentes à environ 0,6 % du PIB, soit 3 % des recettes publiques, par an en moyenne jusqu'en 2030, bien qu'on s'attende à ce que la production se poursuive au-delà de 2050².

Le Sénégal doit se prémunir contre les pertes de recettes potentielles

Le Sénégal devrait profiter au mieux de cette occasion qui se présente, comme indiqué dans le rapport précédent de NRGi, *Managing Senegal's Oil and Gas Revenues*, qui analysait le cadre de gestion des recettes pétrolières et gazières du pays³. Le présent rapport s'arrête sur un facteur qui n'a pas été examiné en détail dans notre précédent rapport, à savoir les risques que les recettes des industries extractives fassent l'objet d'évitement ou de fraude fiscale, ou d'autres flux financiers illicites, qui constituent une grave menace pour la capacité du pays à tirer parti de ses ressources naturelles.

Dans ce rapport, nous commençons par faire le bilan des informations relatives aux pertes mondiales dues à ces flux, en insistant sur le fait que c'est dans les industries extractives et dans les pays en développement que ce problème est le plus marqué.

Nous examinons ensuite les données factuelles des répercussions de ces flux sur le Sénégal et ses industries extractives, avant d'analyser en détail la ligne de conduite à suivre dans la lutte contre les flux financiers illicites liés à l'évasion ou à la fraude fiscale dans le secteur. (Bien qu'il existe d'autres types de flux financiers illicites, tels que ceux liés au crime organisé, nous n'analysons pas leurs risques en détail ici, car ces types de flux illicites ne relèvent pas de l'expertise de NRGi. Bien que NRGi travaille sur la lutte contre la corruption, dans ce rapport, nous n'analysons pas les liens entre flux financiers illicites et corruption).

Cette étude est basée sur des recherches recueillies à l'issue d'une analyse documentaire, d'une analyse quantitative et d'entretiens⁴.

1 Initiative pour la Transparence des Industries Extractives du Sénégal (ITIE), « Rapport ITIE 2020 », ITIE, consulté le 25 août 2022, <https://itie.sn/rapport-itie-2020/>.

2 Calculs de l'auteur, basés sur le Fonds monétaire international, « Senegal: 2021 Article IV Consultation, Fourth Review Under the Policy Coordination Instrument, First Reviews Under the Stand-By Arrangement and the Arrangement Under the Stand-by Credit Facility, and Request for Modification of Performance Criteria and Qua » (Washington, D.C., 2022) ; Fonds monétaire international, *FMI Country Report No. 19/28: Senegal Selected Issues* (Washington, D.C. : Fonds monétaire international, 2019), www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2019/cr1928-Senegal-SI.ashx.

3 William Davis, Andrew Bauer et Papa Daouda A. Diene, « Managing Senegal's Oil and Gas Revenues » (New York, décembre 2021).

4 En raison du caractère sensible du sujet, les personnes interrogées n'ont pas toutes souhaité être mentionnées dans le rapport. Dans de tels cas, nous avons gardé leur identité anonyme.

→ Encadré 1

Qu'entend-on par flux financiers illicites et fausse facturation commerciale ?

La fausse facturation commerciale est un type de flux financier illicite, qui prend la forme d'un transfert caché de richesse hors du pays qui peut être considéré comme contraire à l'éthique ou dommageable (« illicite »)⁵. Une fausse facture peut être liée à une activité frauduleuse, à l'évasion fiscale ou à d'autres motifs. Par exemple, un individu corrompu peut cacher ses gains illicites à l'étranger, pour faire en sorte que les autorités aient plus de mal à les détecter et à le sanctionner de son acte frauduleux⁶. Il existe d'autres types de flux financiers illicites, notamment quand une multinationale « transfère » ses bénéficiaires d'une juridiction à forte fiscalité vers une juridiction à faible fiscalité, notamment en faussant les termes de l'échange ou du financement entre différentes parties de son groupe implantées dans différents pays, ce qui a ainsi pour effet de réduire sa facture fiscale globale⁷.

La fausse facturation commerciale constitue l'une des principales méthodes pour déplacer des fonds cachés d'un endroit à l'autre du monde (autrement dit, effectuer des flux financiers illicites). Une fausse facture est établie quand des entreprises et des particuliers mentent délibérément sur des factures présentées aux autorités concernant des biens ou des services faisant l'objet d'un commerce international (dans la présente note, nous nous concentrons sur les biens). Il est possible d'avoir recours à une fausse facture pour dissimuler un transfert de richesse. Par exemple :

- Si le montant payé à l'exportateur par la société importatrice est inférieur à la valeur des biens, il y a un transfert de richesse net (caché) hors du pays exportateur.
- Si l'importateur paie à l'exportateur un montant plus élevé que celui demandé, il se produit un transfert net dans le pays exportateur.
- De même, si la valeur des biens entrant dans le pays importateur est inférieure au montant payé pour les acquérir, il y a transfert de richesse hors du pays importateur.
- Si la valeur des biens entrant dans le pays est supérieure au montant payé, le pays importateur connaît un afflux caché de richesse⁸.

Ces stratagèmes peuvent être utilisés pour dissimuler le produit d'activités frauduleuses à l'étranger, en ayant des échanges commerciaux avec des entreprises contrôlées par des individus corrompus ou leurs associés afin de dissimuler des gains illicites dans un autre pays. Ils peuvent également être utilisés par des multinationales pour se soustraire à l'impôt en réduisant leur revenu imposable (en gonflant de manière excessive les coûts d'importation ou la sous-déclaration des recettes d'exportation). Des fausses factures peuvent également être établies pour échapper à des taxes ou à la réglementation (par la sous-facturation) ou pour réclamer des subventions (par la surfacturation).

5 L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ont fourni une définition plus complète. Voir *Cadre conceptuel pour la mesure statistique des flux financiers illicites* (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, octobre 2020), 12-13, unctad.org/system/files/official-document/IFF_Conceptual_Framework_FR.pdf ; « Conceptual Framework for The Statistical Measurement of Illicit Financial Flows » (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, octobre 2020), 12-13, unctad.org/system/files/official-document/IFF_Conceptual_Framework_EN.pdf. Cette définition a été adoptée « à des fins statistiques » ; auparavant, d'autres parties de l'ONU définissaient les flux financiers illicites d'autres manières. Voir, par exemple, ONUDC et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Coherent Policies for Combatting Illicit Financial Flows*, Série de notes d'information de l'Équipe spéciale interorganisations sur le financement du développement (New York : Équipe spéciale interorganisations sur le financement du développement, juillet 2016), 3, www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Coherent-policies-for-combatting-illicit-financial-flows_UNODC-OECD_IATF-Issue-Brief.pdf.

6 Oliver Bullough, *Moneyland: The Inside Story of the Crooks and Kleptocrats Who Rule the World* (New York: St Martin's Publishing Group, 2019). Cité dans Commission économique pour l'Afrique, *Rapport sur la gouvernance économique 1: Architecture institutionnelle pour lutter contre les flux financiers illicites* (Addis-Abeba, 2021), Commission économique pour l'Afrique, « Rapport sur la gouvernance économique 1: Architecture institutionnelle pour lutter contre les flux financiers illicites » (Addis-Abeba, 2021).

7 Boriana Yontcheva et al., « Tax Avoidance in Sub-Saharan Africa's Mining Sector », *Departmental Papers*, vol. 2021 (Washington, D.C.: Fonds monétaire international, 28 septembre 2021).

8 « Trade Misinvoicing », *Global Financial Integrity*, consulté le 12 décembre 2022, gfin.org/issue/trade-misinvoicing/

Contexte : les flux financiers illicites dans le monde

Un large éventail d'études ont évalué les problèmes des flux financiers illicites. Bien qu'elles produisent des résultats différents et emploient des méthodologies différentes, toutes en concluent clairement qu'il s'agit d'un problème important, en particulier pour les pays en développement, et qu'il se répercute sur le secteur extractif. Ainsi, des estimations récentes

de l'évasion fiscale par les multinationales suggèrent que celles-ci transfèrent plus de 35 % de leurs bénéfices dans des paradis fiscaux, ce qui se traduit par une perte de l'ordre de 10 % des recettes fiscales mondiales des entreprises. Ce chiffre de bénéfices transférés s'élève à 60 % pour les multinationales américaines⁹.



Photo de Eyelit Studio sur Unsplash

9 Thomas Tørsløv, Ludvig Wier, et Gabriel Zucman, « The Missing Profits of Nations, » Review of Economic Studies 2022, n° 0 (2022), doi.org/10.1093/restud/rdac049.

→ Encadré 2

Qu'est-ce que l'évasion fiscale des multinationales ?

L'évasion fiscale par les multinationales est un problème auquel sont confrontés les pays du monde entier. L'OCDE la définit comme « Un terme utilisé pour décrire une structuration des affaires du contribuable qui est destinée à réduire son obligation de payer l'impôt et qui, bien qu'elle puisse être légale en application des textes, est généralement en contradiction avec l'esprit de la loi qu'elle est censée suivre »¹⁰. Par exemple, si un pays fixe un taux d'imposition plus bas pour un secteur donné afin de stimuler les investissements qui y sont faits, et qu'une entreprise décide ensuite de s'implanter dans ce secteur (bénéficiant de ce fait des incitations ainsi offertes), il n'y a normalement pas matière à considérer sa décision comme relevant d'une pratique d'évasion fiscale car elle s'inscrit en droite ligne avec l'intention (et les objectifs de politique publique légitimes) visée par la législation.

Néanmoins, lorsqu'il existe des failles qui permettent aux entreprises d'abaisser leur facture fiscale alors même que ce n'était pas dans l'esprit de la loi, le fait qu'elles les exploitent peut être considéré comme relevant de pratiques d'évitement fiscal¹¹.

La section 4 plus bas présente des exemples concrets de pratiques d'évasion fiscale par des multinationales. Sont notamment concernés les cas où différentes filiales d'un même groupe multinational se vendent des biens et services et en faussent les prix (ce qu'on appelle « distorsion des prix de transfert »). Il en résulte que les filiales du groupe implantées dans des juridictions à fiscalité élevée abaissent leurs bénéfices imposables, leurs revenus ou d'autres indicateurs de performance

financière (par exemple, en gonflant artificiellement leurs coûts), afin de réduire le montant de l'impôt sur les sociétés dont elles doivent s'acquitter. Ces bénéfices ou ces ventes sont ainsi « transférés » vers des filiales du groupe localisées dans des juridictions à faible taux d'imposition. Un autre exemple d'évasion fiscale pratiquée par des multinationales est la « capitalisation restreinte », où des filiales de multinationales localisées dans des juridictions à fiscalité élevée financent leurs opérations en ayant recours à des niveaux excessifs d'emprunts contractés auprès d'autres filiales du groupe localisées dans des juridictions à faible imposition. Étant donné que les paiements d'intérêts sont généralement déductibles d'impôt, les bénéficiaires imposables dans les juridictions à fiscalité élevée s'en trouvent ainsi diminués.

L'évasion fiscale se distingue de la fraude fiscale, que l'OCDE définit comme « Un terme qui est généralement utilisé pour désigner des arrangements illégaux où l'obligation de payer l'impôt est dissimulée ou ignorée, c'est-à-dire que le contribuable paye moins d'impôt qu'il n'en est légalement tenu en ne dévoilant pas son revenu ou des informations aux autorités fiscales ».¹² L'évitement fiscal, en revanche, comprend une « défense légale » qui tente de justifier la raison pour laquelle, légalement, l'entreprise devrait payer une facture fiscale moins élevée (même si ces défenses ne sont pas toujours valables et ont pour effet parfois que les tribunaux concluent que les entreprises doivent payer des impôts plus élevés qu'elles ne le prétendent, malgré leurs efforts pour les éviter).¹³

10 OCDE, « Glossary of Tax Terms », consulté le 9 décembre, 2022, www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm#T.

11 HM Revenue and Customs, « Introduction to Tax Avoidance », Gov.uk, 26 mai 2016, www.gov.uk/guidance/tax-avoidance-an-introduction.

12 OCE, « Glossary of Tax Terms ».

13 Nicholas Shaxson, « No, Corporate Tax Avoidance Is Not Legal », Financial Times, 16 mai 2019, www.ft.com/content/67cabeef-23a2-3601-a18d-5604880b109d.

Les flux financiers illicites ont de lourdes conséquences sur les pays en développement

Plusieurs études montrent que les pays à faible revenu (ou dont les caractéristiques sont corrélées à des revenus plus faibles) sont victimes d'évasion fiscale. Des preuves concordantes ressortent d'une récente analyse documentaire que les pays à faible revenu sont durement touchés par l'évasion fiscale, au regard de la taille de leurs économies¹⁴. Par exemple :

- On estime que les pays non membres de l'OCDE sont privés de l'équivalent de 1,3 % de leur PIB en recettes fiscales sous l'effet du transfert de bénéfices, ce mécanisme par lequel les multinationales évitent l'impôt en « transférant » artificiellement leurs bénéfices de juridictions à fiscalité élevée vers des juridictions à faible fiscalité¹⁵.
- On estime que les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure comme le Sénégal accusent une perte de l'ordre de 2,5 % à 9 % du total de leurs recettes fiscales en raison du transfert de bénéfices¹⁶.
- On estime ainsi qu'en 2013, le transfert de bénéfices des entreprises a fait perdre au Sénégal des revenus équivalant à 2,3 % de son PIB¹⁷.

Bien que ces chiffres datent de plusieurs années, les estimations de l'évasion fiscale au niveau mondial ont progressé depuis, ce qui suggère que cela continue d'être un problème majeur¹⁸.

Le secteur extractif est particulièrement vulnérable

Les problèmes de flux financiers illicites sont bien connus dans le domaine des industries extractives à l'échelle mondiale. Par exemple, un rapport de 2020 estimait qu'en Afrique, le montant des flux financiers illicites liés aux matières premières extractives s'élevait à 40 milliards de dollars en 2015.

L'or, l'une des principales exportations du secteur extractif du Sénégal, et d'autres matières premières à prix élevé par kilogramme, ont été les principales sources de ces sorties¹⁹. Cela souligne à quel point il est important que le Sénégal prenne des mesures efficaces pour prévenir la corruption dans son secteur extractif, en particulier avant que le robinet de la manne pétrolière et gazière ne commence à couler. D'après des estimations récentes, l'évasion fiscale des multinationales constitue une grave menace pour les recettes fiscales des industries minières et des hydrocarbures²⁰. D'autres recherches montrent que l'évasion fiscale des multinationales dans le secteur minier en Afrique subsaharienne prive les budgets des pays de la région de recettes fiscales de l'ordre de 450 millions de dollars à 730 millions de dollars par an, et que les pays non membres de l'OCDE comme le Sénégal sont particulièrement susceptibles d'être touchés par l'évasion fiscale des multinationales dans le secteur pétrolier et gazier²¹.

Compte tenu du risque élevé de corruption et d'évasion fiscale dans les pays en développement et dans le secteur extractif, il est possible que les industries pétrolière, gazière et minière du Sénégal soient vulnérables à ces problèmes. En outre, une occasion de taille s'offre au Sénégal de renforcer ses cadres de lutte contre les flux financiers illicites avant le début des recettes pétrolières et gazières en 2024, afin d'éviter qu'elles ne soient perdues.

Dans cette étude, nous analysons donc :

- a) Certains risques de flux financiers illicites associés aux industries extractives du Sénégal, en mettant l'accent sur ceux qui sont motivés par la fraude ou l'évasion fiscale, ou qui transitent par le commerce international.
- b) Comment relever ces défis et veiller à ce que l'évasion et la fraude fiscales ne nuisent pas à la contribution des industries extractives au développement du Sénégal.

14 Kasper Brandt, « Illicit Financial Flows and Developing Countries: A Review of Methods and Evidence », *Journal of Economic Surveys*, n° de juillet (12 juillet 2022) : 28, doi.org/10.1111/JOES.12518. Javier Garcia-Bernardo et Petr Janský, « Profit Shifting of Multinational Corporations Worldwide », document de travail de l'ICTD (Brighton, mars 2021), doi.org/10.19088/ICTD.2021.005.

15 Les chiffres se rapportent à 2013. Alex Cobham et Petr Janský, « Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results », *Journal of International Development* 30, n° 2 (1^{er} mars 2018) : 206-32, doi.org/10.1002/IIID.3348.

16 Les données se rapportent à 2016. Garcia-Bernardo et Janský, « Profit Shifting of Multinational Corporations Worldwide ».

17 Cobham et Janský, « Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results. »

18 Ludvig Wier et Gabriel Zucman, « WIDER Working Paper 2022/121-Global Profit Shifting, 1975-2019 », WIDER Working Papers (Helsinki, novembre 2022), <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/254-6>.

19 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Le développement économique en Afrique 2020 : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique* (Genève, 2020).

20 Sebastian Beer et Dan Devlin, « Is There Money on the Table? Evidence on the Magnitude of Profit Shifting in the Extractive Industries », *IMF Working Papers*, vol. 2021, Documents de travail du FMI (Washington, D.C. : Fonds monétaire international, 15 janvier 2021).

21 Yontcheva et al., « Tax Avoidance in Sub-Saharan Africa's Mining Sector. » Sebastian Beer et Jan Loeprick, « Taxing Income in the Oil and Gas Sector—Challenges of International and Domestic Profit Shifting », *Energy Economics* 61 (janvier 2017) : 186-98, doi.org/10.1016/j.eneco.2016.11.013.

Estimation de l'ampleur du problème au Sénégal

Comme indiqué dans l'introduction, les flux financiers illicites menacent gravement la capacité des pays en développement de tirer profit de leurs ressources naturelles, en compromettant potentiellement les recettes fiscales qu'ils perçoivent du secteur. Dans cette section, nous examinons les estimations quantitatives de l'ampleur du problème au Sénégal, y compris les nôtres que nous avons produites pour ce rapport.

De nombreuses études distinctes, utilisant des méthodologies différentes, aboutissent à un constat similaire : les transferts cachés de richesse

par l'adoption de pratiques d'évasion ou de fraude fiscale entraînent des sorties de capitaux du Sénégal et d'autres pays²². Le tableau 1 ci-dessous présente diverses estimations des flux cachés de richesse entrant au Sénégal ou en sortant. Les chiffres indiqués ne sont que des estimations et les différentes méthodologies utilisées comportent un certain degré d'incertitude, mais cela dit, les estimations des flux financiers illicites restent un outil utile. Entre autres avantages, en fournissant un niveau approximatif de ces flux, elles montrent aux décideurs dans quelle mesure ils devraient donner la priorité à la lutte contre le problème.

→ Encadré 3

Incertitudes autour des estimations des flux financiers illicites

Certaines estimations des flux financiers illicites ont été critiquées pour leurs faiblesses méthodologiques. C'est particulièrement vrai pour les estimations des flux qui transitent par des fausses factures commerciales. Les critiques portent sur le fait que généralement, ces estimations voient dans les divergences qui existent dans les déclarations de données sur les échanges commerciaux internationaux entre pays exportateurs et pays importateurs comme autant de preuves de pratique de fausse facturation commerciale (voir Encadré 1). Or des divergences dans les déclarations d'échanges commerciaux internationaux peuvent se produire pour des raisons légitimes, par exemple, des différences

dans les méthodes d'évaluation utilisées par les douanes, des envois qui arrivent à destination au cours de la période de déclaration après leur expédition ou la manière de déclarer les expéditions « réexportées » (ces dernières peuvent souvent prêter à confusion quant au pays de destination, entraînant des divergences dans la déclaration des échanges)²³. Les estimations plus récentes ont tenté de remédier à ces difficultés en neutralisant certains de ces facteurs de diverses manières. D'autres estimations (Cobham et Janský) utilisent une méthodologie différente qui, bien que soumise à un degré d'incertitude qui accompagne toute estimation basée sur des statistiques, ne souffre pas des faiblesses mentionnées ci-dessus.

22 Nous n'avons pas pu trouver d'études indiquant que les flux financiers illicites ne constituent pas un problème, même si de nombreux auteurs ont essayé de faire valoir qu'il ne s'agissait pas là d'un enjeu en critiquant la méthodologie des études quantitatives. Cela suggère que la conclusion concernant les sorties de capitaux du Sénégal attribuables à des flux financiers illicites est bien la bonne.

23 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Le développement économique en Afrique 2020 : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique* ; Alice Lépissier, William Davis et Gamal Ibrahim, « Presenting a New Atlas of Illicit Financial Flows from Trade Misinvoicing », SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY, 13 décembre 2021), doi.org/10.2139/ssrn.3984323.

Tableau 1. Estimations des flux financiers illicites à destination/en provenance du Sénégal

Canal	Direction	Montant	Secteur économique	Période	Auteur
Fausse facturation d'échanges commerciaux internationaux	Entrées et sorties	Fausse facturation commerciale pouvant potentiellement s'élever à environ 22 % de la valeur des échanges de biens par an	Tous les échanges de biens	2018	Global Financial Integrity (2021) ²⁴
	Sorties	1,7 % du PIB, 3,7 % des échanges commerciaux par an	Tous les échanges de biens	Moyenne de 2000 à 2018	Lépissier et al. (2021) ²⁵
	Entrées et sorties	Sous-facturation des importations pouvant potentiellement s'élever à environ 5 % de leur valeur, et des exportations d'environ 2 % de leur valeur. Perte de recettes fiscales estimée à 57 millions de dollars par an (= 0,2 % du PIB ou 1 % des recettes fiscales) ²⁶ . Les écarts dans les exportations d'or indiqueraient une perte supplémentaire de 12 millions de dollars de recettes.	Tous les échanges de biens. Les pertes provenant des exportations sont liées aux tentatives de transférer secrètement des bénéfices miniers à l'étranger. Les écarts associés aux exportations de métaux précieux sont estimés séparément, en utilisant une autre méthodologie.	2019	Voir la section 4 et l'annexe II ci-dessous.
	Sorties nettes liées aux exportations de biens extractifs	Fausse facturation égale à 1,4 % du PIB et à 18 % des exportations de biens extractifs. Pertes estimées à 96 millions de dollars de recettes fiscales par an (0,4 % du PIB ou 2 % des recettes fiscales), dont 5 millions de dollars proviennent de produits non transformés d'exploitation de mines et de carrières, à part les métaux précieux et pierres précieuses.	Produits du secteur extractif ²⁷	2019	Analyse par l'auteur de Schuster et Davis (2020), voir l'annexe II ci-dessous ²⁸ .
Transfert international des bénéfices des sociétés	Sorties	Perte de recettes fiscales comprises entre 360 millions de dollars et 420 millions de dollars, soit 2,3 % à 2,7 % du PIB ou 12 % du total des recettes fiscales en 2013	Tous les bénéfices des sociétés	2013	Cobham et Janský (2018) ²⁹
	Sorties	45 millions de dollars ou 0,2 % du PIB, 1 % des recettes fiscales.	Tous les bénéfices des sociétés	2019	Chiari (2023) ³⁰

N.B. : Tout ou partie des estimations de Global Financial Integrity visées au Tableau 1 peuvent être dues à des erreurs de déclaration aux agents des douanes des échanges commerciaux du Sénégal de la part des partenaires commerciaux du pays, plutôt que du Sénégal. En outre, le Sénégal a entrepris d'importantes réformes politiques concernant la fiscalité des multinationales et a bénéficié d'activités connexes de renforcement des capacités de ses agents (voir la section 4 ci-dessous). Il est donc possible que certaines estimations ne reflètent pas la situation actuelle. Cependant, comme on l'a vu plus haut, on estime que la tendance à l'évasion fiscale progresse au niveau mondial.

24 Global Financial Integrity, *Trade-Related Illicit Financial Flows in 134 Developing Countries 2009-2018*.

25 Lépissier, Alice, William Davis et Gamal Ibrahim. « Presenting a new atlas of illicit financial flows from trade misinvoicing. » Disponible à SSRN 3984323 (2021), 1.

26 Le calcul de la part des pertes en tant que part des recettes fiscales et du PIB est basé sur l'annexe II du présent document et Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), « EDEN - Entrepôt de Données Économiques et Financières » (bceao.int), consulté le 22 avril 2024, <https://edenpub.bceao.int/index.php>; « Official Exchange Rate (LCU per US\$, Period Average) - Senegal, » Banque mondiale, Données, consulté le 22 avril 2024, <https://data.worldbank.org>; « UNU-WIDER Government Revenue Dataset », s.d., doi.org/10.35188/UNU-WIDER/GRD-2023.

27 Il s'agit des produits suivants du Système harmonisé : Section V – produits minéraux ; Chapitre 68, Ouvrages en pierre, plâtre, ciment, amiante, mica ou matériaux similaires ; Section XIV – Perles fines ou de culture, pierres gemmes ou similaires, métaux précieux, plaques ou doubles de métaux précieux et ouvrages en ces matières ; bijouterie fantaisie ; monnaies ; et Section XV – Métaux communs et ouvrages en ces métaux.

28 Carlotta Schuster et Junior Roy Davis, « Old Dog, New Tricks? The Fitness of Mirror Trade Analysis to Detect Illicit Financial Outflows from Africa » (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, septembre 2020), unctad.org/system/files/non-official-document/EDAR_2020_background_paper_2_en.pdf.

29 Le calcul de la perte de recettes fiscales par l'auteur est basé sur Cobham et Janský, « Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results » et « UNU-WIDER Government Revenue Dataset ».

30 Alessandro Chiari, « Revenue Losses from Corporate Tax Avoidance: Estimations from the UNUWIDER Government Revenue Dataset, » *Review of Development Economics* S.O., n° S.O. (8 novembre 2023), <https://doi.org/10.1111/rode.13072>.

Nos calculs utilisent deux méthodologies différentes (décrites plus en détail à l'annexe II) et une troisième axée sur les exportations de métaux précieux (décrite à la section 4). Ils estiment que le manque à gagner fiscal annuel du Sénégal dû à la fausse facturation commerciale se chiffre à au moins 57 millions de dollars et pourrait s'élever jusqu'à 153 millions de dollars. Cela équivaut à environ 1 % à 3 % des recettes fiscales du pays, soit à peu près autant que les dépenses publiques des transferts sociaux monétaires aux ménages³¹. Les industries extractives occupent une place importante dans ces estimations. Nous considérons que la plupart de ces pertes sont susceptibles d'être liées à la fraude fiscale ou aux transferts secrets de fonds obtenus par des activités frauduleuses ou d'exploitation minière illégale à l'étranger, ou au blanchiment de ces fonds. Il est peu probable qu'elles soient motivées par des velléités d'évasion fiscale de la part de multinationales.

Pour arriver à cette conclusion, nous examinons les écarts inexplicables dans les statistiques du commerce international, soit dans les exportations de matières premières extractives du Sénégal, soit dans le commerce d'autres matières premières du pays où les écarts sont corrélés avec le prix de certains minéraux produits par le Sénégal. Voir l'annexe II pour plus de précisions sur nos estimations et la méthodologie utilisée pour les produire.

Ces chiffres sont significatifs. Selon les estimations utilisées, ils sont, par rapport à la taille de l'économie sénégalaise, soit inférieurs soit supérieurs à ceux pour la plupart des autres pays.

Par exemple, dans les estimations de Global Financial Integrity, le Sénégal est parmi les pays en développement à être les plus durement touchés. Sur les 111 pays en développement de l'échantillon, il se classe au 23e rang en part de flux financiers illicites estimés par rapport au total de ses échanges commerciaux en 2018. Dans les estimations de Cobham et Janský, les pertes fiscales estimées du Sénégal en pourcentage du PIB figurent au 19e rang ex-aequo des pertes les plus élevées sur les 147 pays et territoires inclus dans l'échantillon³². Toutefois, d'après les estimations de Lépissier et al., le Sénégal était l'un des pays les moins touchés (102e rang sur 166 pays pour les sorties en pourcentage du PIB, 89e rang en part du total des échanges commerciaux)³³. Quel que soit le classement du pays, la taille absolue des estimations suggère que ce problème est de toute façon important, qui mérite d'être abordé, d'autant plus que le secteur extractif du Sénégal sera amené à revêtir encore plus d'importance une fois que la production de pétrole et de gaz aura commencé.

En complément de ces résultats quantitatifs, le service des douanes du Sénégal estime que le transfert de bénéfices par les multinationales constitue un problème majeur dans le pays³⁴. Les recherches suggèrent également qu'il existe d'importantes activités illégales d'extraction aurifère au Sénégal, entraînant des pertes de recettes fiscales. Hormis celles fournies par Cobham et Janský, les estimations citées dans le tableau 1 pourraient inclure le produit de l'exploitation minière illégale, dans la mesure où les mineurs illégaux font sortir clandestinement leurs produits du pays ou les sous-facturent pour échapper aux impôts³⁵.

31 Calculs de l'auteur basés sur République du Sénégal, Ministère des Finances et du Budget, Direction de la Programmation Budgétaire, « Budget Citoyen 2023 » (52, consulté le 3 janvier 2024. « Les données ouvertes de la Banque mondiale », Banque mondiale, Données, consulté le 3 janvier 2024, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.CD?locations=SN>. Et « FCFa en USD, recherche Google », Google, consulté le 3 janvier 2024.

32 Analyse par l'auteur de Global Financial Integrity, « Trade-Related Illicit Financial Flows in 134 Developing Countries 2009-2018 », et Cobham et Janský, « Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results. »

33 Analyse par l'auteur de l'Alice Lépissier, William Davis et Gamal Ibrahim, « Presenting a New Atlas of Illicit Financial Flows from Trade Misinvoicing », 27 novembre 2022.

34 Lieutenant-colonel Amadou Ba Diatta, cité dans Commission économique pour l'Afrique, « Inception Meeting for the Project on Preventing Trade Mis-Invoicing in Selected African Countries: Meeting Report » (Addis-Abeba, mai 2019).

35 Mouhamadou Kane, « Mining and Extractives / How Corruption Is Fueling Illegal Mining in Senegal », ENACT, 22 août 2019, enactafrica.org/research/trend-reports/how-corruption-is-fuelling-illegal-mining-in-senegal ; N. M. Ngom et al., « Mapping Artisanal and Small-Scale Gold Mining in Senegal Using Sentinel 2 Data », *GeoHealth* 4, n° 12 (2020) : e2020GH000310, doi.org/10.1029/2020GH000310 ; Paulin Maurice Toupane et al., *Preventing Violent Extremism in Senegal: Threats Linked to Gold Mining*, West Africa Report (Institute for Security Studies et Centre des Hautes Études de Défense et de Sécurité, 2021), issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-36.pdf.

Le régime fiscal du Sénégal et les risques d'abus fiscal

Comme on l'a vu plus haut, le manque à gagner fiscal dû à des flux financiers illicites au Sénégal pourrait représenter des montants importants. Dans cette section, nous analysons les différents canaux qui peuvent être empruntés par les flux financiers illicites liés à l'évasion ou à la fraude fiscale. Nous commençons par dresser une vue d'ensemble du régime fiscal sénégalais, avant d'identifier les failles qui pourraient permettre l'existence de tels flux.

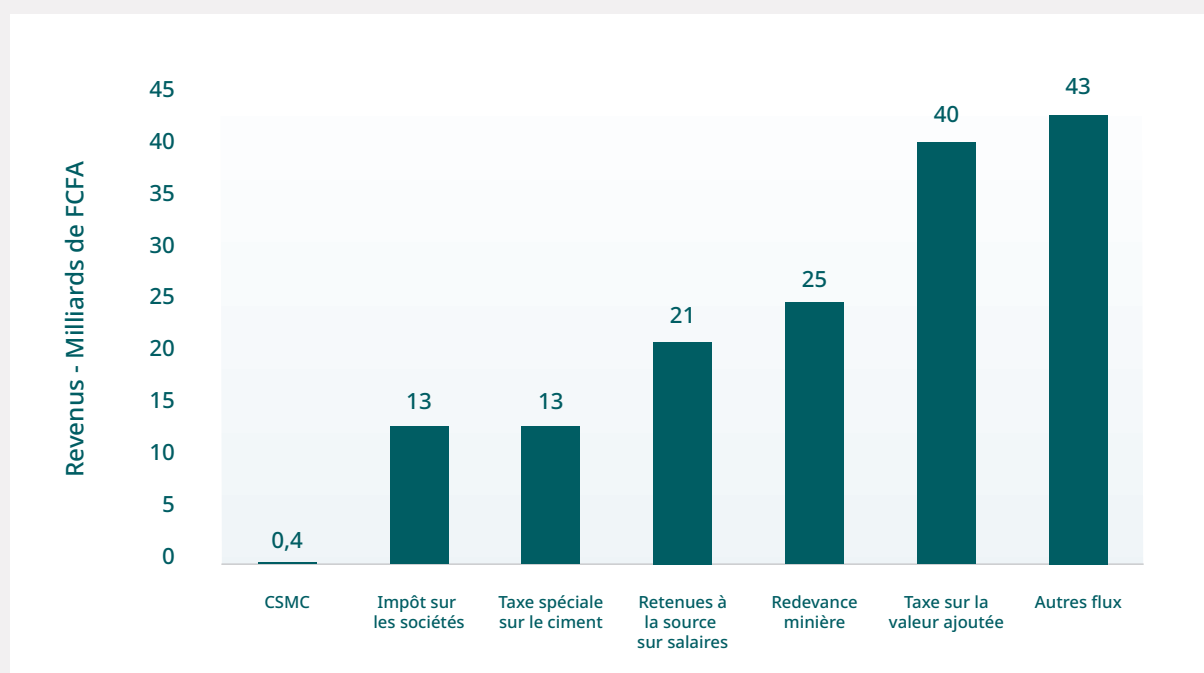
A. Vue d'ensemble du régime fiscal du secteur extractif du Sénégal

Secteur minier

À l'instar d'un grand nombre de pays, le régime fiscal du secteur minier du Sénégal comporte tout un éventail de taxes distinctes, qui chacune contribue aux recettes fiscales globales. Le régime fiscal appliqué est déterminé en fonction de chaque mine. Il est fréquent qu'une mine bénéficie d'une clause de stabilisation qui fixe le régime fiscal en vigueur au moment de l'octroi de son permis. Il n'en reste pas

moins que, tous régimes confondus, les principales taxes qui sont prélevées sont les suivantes : la taxe sur la valeur ajoutée, les redevances minières, les taxes à l'exportation, les retenues à la source et l'impôt sur les sociétés (sur les bénéfices). Les salariés des mines paient aussi des impôts à titre personnel. Voir l'annexe I pour plus de détails sur le régime fiscal du secteur minier du Sénégal. La Figure 1 ci-dessous montre le montant des recettes fiscales pour chaque type de taxe prélevée dans le secteur minier du Sénégal.

Figure 1. Contribution des différentes taxes du secteur extractif aux recettes publiques du Sénégal³⁶



N.B. : CSMC signifie *contribution spéciale sur les produits des mines et des carrières*. FCFA signifie Francs CFA ouest-africains.

36 Adapté d'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal, Groupement BDO Tunisie Consulting et G&G Professional Services, *Rapport ITIE 2020*, 146.

Comme on peut le voir, l'impôt sur les sociétés représente une petite part des recettes fiscales du secteur minier. Or si l'évasion fiscale se fait à une échelle significative et si des mesures sont prises pour lutter contre, l'impôt sur les sociétés pourrait représenter une plus grosse part des recettes publiques, car il s'agit de l'un des impôts les plus susceptibles de faire l'objet d'évasion fiscale des entreprises.

Pétrole et gaz

Pour le secteur du pétrole et du gaz, il existe un certain nombre d'éléments similaires dans le régime fiscal du Sénégal, notamment l'utilisation de plusieurs impôts, le même taux d'imposition des sociétés, des taux spécifiques pour différents projets et l'utilisation de clauses de stabilisation. La principale différence tient au fait que certains projets utilisent la notion de partage de la production, où l'État obtient une part du « profit-oil » ou du « profit-gas » (autrement dit le pétrole et le gaz restants après déduction du pétrole ou du gaz nécessaires pour couvrir les coûts du projet). C'est ce modèle qui a été retenu pour les deux grands projets sénégalais qui ont reçu une décision définitive d'investissement et qui passent actuellement en phase de production. Pour les projets avec des contrats de partage de production, aucune redevance n'est due. Cela peut s'expliquer par le fait que la part de « profit-oil » de l'État dans les bénéfices pétroliers s'apparente à une redevance et est liée aux revenus. Contrairement au secteur minier, aucune taxe à l'exportation n'est prélevée.³⁷

B. Les risques d'évasion fiscale au Sénégal

Comme indiqué dans l'encadré 2 plus haut, l'évasion fiscale par les multinationales implique que les entreprises exploitent les failles de la législation fiscale pour réduire le montant de leurs impôts.

Pour comprendre les principales difficultés qui existent au Sénégal, il nous faut analyser plusieurs aspects du régime fiscal du Sénégal pour y déceler les possibles faiblesses et déterminer les mesures à prendre pour y remédier.

1. Capacité de l'administration fiscale et cadre budgétaire global

Dans beaucoup de pays, l'administration fiscale a du mal à évaluer les impôts dont les entreprises multinationales sont redevables. En effet, la plupart des pays ne taxent que la partie des activités locales de la multinationale. Or les groupes multinationaux ont souvent de nombreuses transactions avec d'autres parties du même groupe. Pour éviter l'usage abusif de ces transactions en vue d'éviter les taxes, les administrations publiques essaient normalement d'appliquer le « principe de pleine concurrence », qui stipule que ces transactions doivent être effectuées dans les mêmes conditions que celles entre deux sociétés ne faisant pas partie du même groupe multinational.

Néanmoins, pour de nombreux biens et services (en particulier la propriété intellectuelle ou d'autres « actifs incorporels ») il est difficile, voire impossible, d'obtenir des données pour juger quel devrait en être le prix. Il peut également se produire un très grand nombre de transactions de ce type, ce qui constitue une lourde charge de travail pour les fonctionnaires du fisc. En outre, les multinationales font valoir des arguments juridiques qui invoquent une série de conventions dans le but de réduire le montant de leurs impôts. Pour juger de la validité de ces arguments, il faut du temps et une expertise en droit fiscal, autant de compétences qui peuvent parfois manquer parmi les agents de l'administration fiscale.

Les pays adoptent généralement trois approches pour lutter contre cette difficulté. L'une consiste à former des fonctionnaires du fisc spécialisés ou à embaucher des contrôleurs fiscaux indépendants pour se charger de cette fonction, méthode qui s'est avérée efficace³⁸.

37 Voir les pages 108-110 du rapport 2021 de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives du Sénégal (ITIE) pour un résumé plus détaillé du régime fiscal du pétrole et du gaz du Sénégal. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal et al., *Rapport ITIE 2021* (Dakar : Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal, Décembre 2021), 108-110.

38 Beer et Devlin, « Is There Money on the Table? Evidence on the Magnitude of Profit Shifting in the Extractive Industries », 5.

Le Sénégal a bénéficié de formations en renforcement des capacités dans la lutte contre l'évasion fiscale dans le secteur minier, couvrant la tarification des minéraux pour les redevances, les transferts indirects d'actifs miniers et les prix de transfert, dispensées par le Forum de l'administration fiscale africaine et le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable³⁹. Ces formations faisaient suite aux formations en renforcement des capacités sur les contrôles fiscaux dans les secteurs pétrolier, gazier et minier au Sénégal, dispensées par Inspecteurs des Impôts Sans Frontières⁴⁰. Les agents du fisc sénégalais ont également reçu une formation sur les prix de transfert de l'OCDE et de la Banque mondiale⁴¹. Les autorités sénégalaises se sont félicitées de ces efforts, qui se sont soldés par l'envoi de nouveaux avis d'imposition qui ont rapporté des dizaines, voire des centaines, de millions de dollars de recettes supplémentaires⁴². Nos entretiens laissent entendre par ailleurs que les fonctionnaires du fisc sénégalais possédaient déjà un haut degré de compétences techniques pour lutter contre l'évasion fiscale dans le secteur minier. Par conséquent, il n'est sans doute pas prioritaire de prévoir d'autres formations au renforcement des capacités pour les agents actuels sur la lutte contre l'évasion fiscale des entreprises dans le secteur minier.

Cependant, nos entretiens ont fait apparaître que l'autorité fiscale sénégalaise compte un nombre d'effectifs relativement faible pour faire face au volume de travail dans ce domaine. L'État pourrait envisager d'embaucher davantage de fonctionnaires du fisc ayant une formation spécialisée dans ces domaines et d'augmenter le budget de l'administration fiscale.

En 2020, l'administration fiscale globale du Sénégal affichait l'un des plus faibles taux au monde en nombre de fonctionnaires du fisc par habitant. Comptant seulement 78 fonctionnaires du fisc par million d'habitants, il se classait au 134^e rang sur 150 pays pour lesquels des données pertinentes étaient disponibles. Faisons la comparaison avec le Chili. Dans les deux pays, on estime que les rentes sur les ressources naturelles représentent 3 % du PIB, mais le Chili compte plus de trois fois plus d'agents du fisc par habitant que le Sénégal⁴³. De surcroît, sur les 139 pays pour lesquels des données étaient disponibles en 2021, le Sénégal arrivait à l'avant-dernière place en proportion de fonctionnaires (seulement 2,6 %) affectés à des fonctions de contrôle fiscal, d'enquêtes et d'autres vérifications⁴⁴. Un fonctionnaire que nous avons interrogé s'est dit préoccupé que l'administration ne dispose peut-être pas de suffisamment de fonctionnaires dotés des capacités nécessaires pour réaliser des contrôles fiscaux efficaces dans le secteur pétrolier et gazier. D'autres personnes interrogées pour cette étude ont insisté sur l'importance qu'il figure des spécialistes tels que des géologues parmi les contrôleurs fiscaux de sociétés pétrolières.

S'ajoute à cela l'absence continue de réglementations pour l'application de la législation⁴⁵. À notre connaissance, en juin 2024, par exemple, un décret sur les prix de transfert n'avait toujours pas été ratifié⁴⁶. L'autorité fiscale devrait également se doter d'une base de données sur les prix standard des biens afin de pouvoir vérifier si les échanges commerciaux intra-groupe des multinationales correspondent à la valeur marchande des biens et services ou si leurs prix ont été manipulés dans un but de transférer les bénéfices.

39 Voir « Empowering Officials to Realize the Financial Benefits of Mining in Senegal », Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable, 13 janvier 2022, www.igfmining.org/impactstory/financial-benefits-mining-senegal/.

40 OCDE et Programme des Nations Unies pour le développement, « Tax Inspectors Without Borders Annual Report 2018/19 » (Paris et New York, 2019).

41 OCDE, *Fighting International Tax Avoidance and Evasion to Finance the Emergence of Senegal* (OCDE, 2021), 4, www.oecd.org/tax/tax-global/fighting-international-tax-avoidance-and-evasion-to-finance-the-emergence-of-senegal.pdf.

42 « Empowering Officials to Realize the Financial Benefits of Mining in Senegal », Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable.

43 Analyse par l'auteur de « Population, Total », Banque mondiale, Données, consulté le 15 décembre 2022, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POPTOTL> ; personnel de la Banque mondiale, « Total des bénéfices tirés des ressources naturelles (% du PIB) », Banque mondiale, Données, consulté le 15 décembre 2022, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.TOTL.RT.ZS> ; OCDE, « 3. Staff Metrics – ISORA », Enquête internationale sur l'administration des recettes (ISORA), consulté le 15 décembre 2022, data.rafit.org/regular.aspx?key=63544708. OCDE.

44 OCDE, « 3. Staff Metrics – ISORA », consulté le 1^{er} décembre 2022, data.rafit.org/regular.aspx?key=63544708. OCDE.

45 Les règlements d'application sont des décrets émis par le gouvernement qui interprètent et mettent en œuvre les lois.

46 « Sénégal Fiche pays en matière de prix transfert » (OCDE, février 2022), www.oecd.org/tax/transfer-pricing/transfer-pricing-country-profile-senegal.pdf.

Une autre solution serait que le Sénégal se dote de l'accès à une base de données internationale qui fournit ces informations⁴⁷. D'étroites relations de coordination et de partage d'informations entre organismes publics sont importantes aussi⁴⁸. Des contrôles conjoints, impliquant des agents à la fois du ministère des Mines et de l'administration fiscale, ainsi qu'un mécanisme de coordination dédié, peuvent également améliorer la coordination interinstitutionnelle en faveur du recouvrement des recettes minières⁴⁹. Le Sénégal a encore des progrès à faire dans ce domaine. Par exemple, nos entretiens ont révélé que le ministère des Mines ne reçoit pas d'informations sur les exportations de produits miniers. Or si elles lui étaient fournies, il pourrait vérifier que les montants déclarés en douane correspondent aux déclarations que les entreprises lui soumettent et intervenir dans les cas où celles-ci tentent de se soustraire à l'impôt en faisant de fausses déclarations, qu'elles lui soient adressées à lui ou à la douane.

Il est important aussi de soumettre les entreprises à une réelle obligation de présenter des pièces sur les échanges commerciaux qu'elles effectuent au sein du même groupe multinational auquel elles appartiennent (c'est-à-dire les prix de transfert)⁵⁰. Le Sénégal oblige les entreprises à soumettre ces pièces et prévoit d'infliger des sanctions à celles qui ne s'y plient pas⁵¹. Le pays exige également que les multinationales dont le chiffre d'affaires de groupe est supérieur ou égal à 491 milliards de francs ouest-africains (FCFA) fournissent des rapports pays par pays sur leurs opérations⁵². La déclaration pays par pays est un « outil de profil des risques qui peut être utilisé pour signaler les divergences entre le lieu où l'activité économique des sociétés multinationales a lieu et celui où elles paient leurs impôts »⁵³.

Une deuxième approche pour remédier aux difficultés que les transactions intra-groupe posent à l'administration fiscale consiste à réduire la dépendance à l'égard de l'impôt sur les sociétés et à accroître l'emploi d'autres taxes.

Ces taxes (comme les redevances qui consistent à prélever une taxe en pourcentage des ventes) offrent l'avantage d'être plus difficiles à éviter, dans la mesure où l'autorité fiscale calcule la taxe à payer en fonction de la valeur des ventes et non des coûts d'une entreprise : autrement dit, les entreprises n'ont pas la possibilité d'user de tactiques d'inflation par la hausse des coûts pour se soustraire à ces taxes. Cependant, ces taxes sont moins flexibles et présentent donc l'inconvénient d'être moins capables de répondre à l'évolution des conditions économiques. Ce manque de flexibilité peut avoir un effet dissuasif sur les investissements lorsque la conjoncture économique est difficile ou pour des projets de moindre rentabilité et il peut également priver l'État d'une part suffisante du produit de la vente de ressources extractives lorsque les conditions sont favorables. Il est donc important de maintenir un juste équilibre entre des taxes flexibles, telles que l'impôt sur les sociétés, et des taxes fiables, telles que les redevances. Par exemple, en règle générale, NRGi recommande d'appliquer au secteur extractif le taux d'impôt sur les sociétés en vigueur dans le reste du pays, en plus d'autres taxes.

Une façon de réduire la dépendance à l'égard de l'impôt sur les sociétés tout en maintenant un juste équilibre entre des taxes flexibles et des recettes fiables consiste à avoir recours à des redevances à taux variable. Il s'agit de redevances dont le taux augmente en même temps que le prix des matières premières ou que le chiffre d'affaires des sociétés extractives. Elles peuvent constituer un bon choix pour certains pays, car elles sont à la fois plus difficiles à éviter (comme d'autres redevances) et plus flexibles en fonction de l'évolution des conditions économiques (comme l'impôt sur les sociétés). Pour autant, elles s'accompagnent également de risques et, au Sénégal, dans les industries extractives, même les redevances parviennent à être évitées. Reportez-vous à la section plus loin sur la sous-facturation des exportations et des ressources naturelles⁵⁴.

47 Lieutenant-colonel Amadou Ba Diatta, cité dans Commission économique pour l'Afrique, « Inception Meeting for the Project on Preventing Trade Mis-Invoicing in Selected African Countries: Meeting Report. »

48 Alexandra Readhead, Daniel Mulé et Anton Op de Beke, « *Le brut analysé dans le détail : Audits publics des coûts des projets pétroliers et gaziers en vue d'optimiser la collecte des recettes*, Oxfam, 2018, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620595/bp-examining-the-crude-details-131118-fr.pdf;jsessionid=6C3BC857717896F949D20882AC78D42A?sequence=27>

49 Beer et Devlin, « Is There Money on the Table? Evidence on the Magnitude of Profit Shifting in the Extractive Industries ».

50 Brandt, « Illicit Financial Flows and Developing Countries: A Review of Methods and Evidence. »

51 « Sénégal Fiche pays en matière de prix transfert ».

52 « Senegal Corporate – Group Taxation », PwC, Worldwide Tax Summaries, 23 septembre 2022, taxsummaries.pwc.com/senegal/corporate/group-taxation.

53 Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, « Rapport économique sur l'Afrique 2019 : La politique budgétaire au service du financement du développement durable » (Addis-Abeba, 2019).

54 Pour plus de précisions, voir Anna Fleming, David Manley et Thomas Lassourd, « Variable Royalties: An Answer to Volatile Mineral Prices », The Future of Resource Taxation (Winnipeg, août 2022).

Globalement, le Sénégal pourrait envisager de mettre davantage l'accent sur des taxes plus simples telles que les redevances, y compris les redevances à taux variable, au regard des problèmes de taille qui existent en matière de transfert de bénéfices, qui peuvent être difficiles à résoudre par le renforcement des capacités de l'administration fiscale. Dans le cadre de la conception du régime fiscal, il est essentiel de modéliser la mobilisation des recettes en fonction des choix fiscaux retenus et de leur impact sur la capacité du pays à attirer les investissements.

Une troisième approche pour remédier à la difficulté de l'application du « principe de pleine concurrence » consiste à introduire des règles qui font en sorte qu'il est plus difficile pour les entreprises de se soustraire à l'impôt et plus facile pour les agents fiscaux d'évaluer l'impôt qu'elles ont à payer. Le rapport de NRGi intitulé *Préserver la base d'imposition en Afrique* propose un certain nombre de règles de ce type. À cet égard, selon l'OCDE, le Sénégal observe d'ores et déjà les meilleures pratiques dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales dans un certain nombre de domaines, tels que la réglementation des prix de transfert⁵⁵. Il n'en demeure pas moins qu'il existe toujours des risques, comme on l'a vu, notamment dans la section précédente de ce rapport. Nous allons maintenant examiner les méthodes spécifiques utilisées par les entreprises pour se soustraire à l'impôt et les mesures que peut prendre le Sénégal pour mieux les contrer.

2. Risques spécifiques d'évasion fiscale et la réponse du Sénégal

L'un des principaux moyens par lesquels les multinationales peuvent éviter de payer des impôts basés sur les bénéfices consiste à manipuler les transferts entre la société locale de leur groupe et d'autres sociétés du groupe afin de réduire les bénéfices, les ventes ou d'autres indicateurs de performance financière enregistrés par la société locale du groupe. Cela peut se faire en payant trop cher des biens, des services ou des crédits à d'autres sociétés du groupe (en augmentant les coûts enregistrés) ou en leur vendant des biens ou des services à un prix trop bas (en abaissant les revenus enregistrés). Cela leur permet d'alléger leur charge fiscale, qui repose en grande partie sur ces indicateurs, tandis que d'autres sociétés du groupe dans des juridictions à faible imposition enregistrent des bénéfices plus importants qui sont soumis à moins d'impôt (voire à aucun).

Voici une description des méthodes spécifiques que les multinationales ont tendance à employer pour éviter de payer des impôts dans le secteur extractif, notamment :

- Sous-facturation des exportations de ressources naturelles
- L'inflation des coûts
- « Capitalisation restreinte »
- Usage abusif de convention fiscale
- L'écrémage
- Transferts indirects à l'étranger
- Usage abusif de contrats de couverture⁵⁶

⁵⁵ OCDE, *Fighting International Tax Avoidance and Evasion to Finance the Emergence of Senegal*.

⁵⁶ Les contrats de « couverture » sont des contrats financiers qui spécifient les paiements entre les parties au contrat en fonction des conditions économiques. Ils s'assimilent en quelque sorte à un type d'assurance. Comme pour les prix de transfert et la capitalisation restreinte, où deux parties d'un même groupe multinational signent un contrat de couverture l'une avec l'autre, les termes de ces contrats peuvent être déviés en vue d'être défavorables à des parties du groupe multinational implantées dans des juridictions à taux d'imposition plus élevé afin de transférer des bénéfices ou des revenus vers des juridictions à taux d'imposition plus faible. Une façon de remédier à ce problème consiste, lors du calcul de l'impôt sur les sociétés qui est exigible, à traiter les revenus provenant de contrats de couverture comme distincts et inéligibles pour être déduits du revenu imposable. Nous n'avons trouvé aucune information sur l'utilisation et le règlement de contrats de couverture au Sénégal.

Sous-facturation des exportations extractives

Il y a sous-facturation à l'exportation lorsque des entreprises exportent à un prix inférieur à leur valeur commerciale, ce qui réduit les bénéfices et les ventes déclarés pour l'entreprise qui exerce les activités d'exploitation minière ou de production de pétrole et de gaz. Lorsque les multinationales sous-facturent leurs exportations, elles les vendent souvent à un « pôle de vente et de commercialisation » basé dans une juridiction à faible imposition, qui revend ensuite les produits extractifs à un prix beaucoup plus élevé. Les multinationales ne sont toutefois pas les seuls acteurs à se livrer à des exercices de sous-facturation des exportations. Cette technique peut également être utilisée pour échapper aux taxes à l'exportation, comme la taxe sénégalaise sur les produits minéraux, intitulée la *contribution spéciale sur les produits des mines et des carrières*.

Le Sénégal a déjà mis en place des mesures pour lutter contre la sous-facturation des exportations du secteur extractif par les multinationales. Celles-ci consistent à comparer les prix à l'exportation que les multinationales déclarent lorsqu'elles négocient avec d'autres parties de leur groupe avec les prix cotés sur les bourses internationales de matières premières, qui peuvent être considérés comme un indicateur de la « vraie » valeur des matières premières⁵⁷. Il n'en reste pas moins que, comme le fait apparaître notre analyse plus loin, il semblerait que des pratiques de sous-facturation des exportations du secteur extractif perdurent toujours au Sénégal.

Pour voir s'il existe des preuves de sous-facturation des exportations, nous avons analysé les prix des exportations du secteur extractif du Sénégal pour déterminer s'ils présentaient des caractéristiques assimilables à des pratiques d'évasion fiscale.

Malgré les fortes variations qui existent dans les prix des exportations extractives du Sénégal, cela ne signifie pas forcément qu'elles sont délibérément faussées pour éviter l'impôt. Elles peuvent plutôt être indicatives de variations dans la qualité des biens échangés ou d'erreurs statistiques dans certains cas. Toutefois, lorsque les prix à l'exportation sont bas et que le partenaire commercial est assujéti à un taux d'impôt sur les sociétés qui est bas, il faut y voir la possibilité que le prix de l'envoi est délibérément sous-évalué pour permettre à un groupe multinational de « transférer » ses bénéfices vers une société du groupe implantée dans le partenaire commercial et assujéti à un faible taux d'imposition, ce qui a ainsi pour effet d'abaisser le montant global de l'impôt qu'elle doit payer.

Dans ce cas, les groupes multinationaux désireux de minimiser leur facture fiscale de cette manière pourraient choisir de vendre leurs produits extractifs à leurs filiales ou succursales implantées dans des juridictions qui ont les taux d'imposition les plus bas, avant de les revendre à un prix plus élevé. Si la plupart des exportations du secteur extractif du Sénégal ne sont pas envoyées vers des juridictions où les taux d'imposition des sociétés sont très bas, il existe toutefois une exception : les Émirats arabes unis (EAU), qui au cours de la période de 2021 que nous avons analysée avaient un taux d'imposition des sociétés égal à zéro pour le commerce des matières premières⁵⁸.

Le prix des exportations du secteur extractif du Sénégal vers les Émirats arabes unis est, en moyenne, inférieur d'environ 60 % à celui de ses exportations des mêmes produits de base vers d'autres pays. Il s'agit du niveau le plus élevé de « sous-tarification » moyenne manifeste de tous les pays vers lesquels le Sénégal a exporté en 2021. La même tendance s'est poursuivie au cours des quatre premiers mois de 2022⁵⁹.

57 « Sénégal Fiche pays en matière de prix transfert » et « TPG2017 Chapter II Paragraph 2.18 », Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert, consulté le 16 décembre 2022, [tpguidelines.com/chapter-ii-paragraph-2-18/](https://www.tpguidelines.com/chapter-ii-paragraph-2-18/).

58 Bien que certains Émirats aient des impôts sur les sociétés, dans la pratique, ceux-ci ne s'appliquent qu'aux « sociétés étrangères impliquées dans des activités pétrolières en amont et aux banques étrangères ». « United Arab Emirates – Corporate – Taxes on Corporate Income », PwC, 2 septembre 2022, taxsummaries.pwc.com/united-arab-emirates/corporate/taxes-on-corporate-income.

59 Pour chaque relation commerciale (c'est-à-dire les exportations d'un produit de base spécifique vers un partenaire commercial spécifique), nous avons calculé la différence entre a) le prix moyen des exportations de ce produit de base par le Sénégal en 2021 pour l'ensemble des partenaires commerciaux et b) le prix moyen des exportations de ce produit de base par le Sénégal vers ce partenaire spécifique la même année. Pour chaque partenaire commercial, nous avons ensuite calculé le niveau global de sous-tarification des exportations extractives du Sénégal vers ce pays. Pour cela, nous avons pris la moyenne pondérée des différences de prix pour chacune des matières premières extractives que le Sénégal a exportées en 2021 (les pondérations étant proportionnelles à la valeur des exportations déclarées). Nous définissons les matières premières extractives au sens des codes CTCI 3 (à l'exclusion de 35), 27 (à l'exclusion de 2721) 28, 68, 6672, 6673 et 97. Nous avons effectué la même analyse limitée à l'or non monétaire sur une base mensuelle pour les quatre premiers mois de 2022. Au cours de chacun de ces quatre mois, le prix des exportations d'or non monétaire du Sénégal vers les Émirats arabes unis a continué d'être inférieur d'au moins 60 % au prix moyen de ses exportations vers tous les pays. Le fait que ce constat soit cohérent pour chacun de ces mois suggère que le résultat de 2021 n'est pas attribuable à une fluctuation éphémère ou à un prix de l'or qui se trouvait justement bas à des moments où le Sénégal exportait de l'or non monétaire vers les Émirats arabes unis. Analyse de l'auteur basée sur Trade Statistics Branch, Division de statistique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, « UN Comtrade Database », Nations Unies, consulté le 12 octobre 2022, comtrade.un.org/data. et OCDE, « Taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés », OECD.Stat, consulté le 12 octobre 2022, stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_CTI. Nous avons utilisé des données commerciales désagrégées au niveau à 5 chiffres de la CTCI.

En termes de matières premières individuelles, l'or non monétaire est la principale source de cette sous-tarifcation manifeste. Les exportations d'or vers les Émirats arabes unis représentaient 1 % du total des exportations du Sénégal des biens vers le monde. Le prix des exportations d'or vers les Émirats arabes unis était inférieur d'environ 59 % au prix moyen des exportations d'or du Sénégal la même année⁶⁰. Bien que cela ne prouve pas l'existence d'une sous-tarifcation délibérée, il pourrait être utile d'enquêter sur les raisons pour lesquelles le prix des exportations d'or du pays vers les Émirats arabes unis était en moyenne beaucoup moins élevé que celui vers d'autres pays. Il est possible que les importations d'or des Émirats arabes unis en provenance d'Afrique soient mal réglementées. Alors que de nombreux pays importateurs exigent des certificats d'exportation du pays d'origine, cette obligation n'est apparemment pas appliquée à Dubaï⁶¹. Cela permettrait aux exportateurs d'exporter du Sénégal à un prix inférieur à la valeur réelle de l'or et, ce faisant, de se soustraire à une partie de la taxe sénégalaise de 2 % sur la valeur des exportations d'or (la *contribution spéciale sur les produits des mines et des carrières*), sachant que personne à Dubaï ne vérifierait la concordance entre les factures d'exportation et d'importation⁶². Si ces écarts sont vraiment dus à une fausse facturation, selon nos calculs, ils entraîneraient une perte de recettes fiscales pour le Sénégal de 12 millions de dollars par an⁶³.

Il semble plus probable que ces bas prix sont le fait de négociants impliqués dans l'évasion de la taxe à l'exportation, plutôt que de multinationales qui tentent de transférer les bénéfices des sociétés vers Dubaï, car en 2019, la plupart des grandes sociétés minières déclaraient ne pas envoyer d'or aux Émirats arabes unis⁶⁴.

En décembre 2022, il n'existait toujours pas de raffineries d'or accréditées auprès de la London Bullion Market Association (l'organisme de normalisation du secteur) aux Émirats arabes unis⁶⁵, et il est déjà bien établi qu'il se produit au Sénégal des pratiques de fraude fiscale sur les exportations d'or⁶⁶. Il est également possible qu'une telle fausse facturation soit motivée par une volonté de dissimuler un transfert vers les Émirats arabes unis de richesses illicites ou pour échapper à l'impôt sur le revenu des particuliers⁶⁷.

Il est intéressant de noter que les douanes des Émirats arabes unis ont déclaré des prix pour les exportations d'or du Sénégal qui étaient supérieurs de plus de 60 % au prix déclaré aux douanes sénégalaises à l'exportation⁶⁸. Bien que les prix déclarés à l'importation pour un envoi donné soient généralement plus élevés que les prix pour le même envoi déclarés à l'exportation, puisque ceux dans le premier cas incluent le coût de l'assurance et du fret, la différence est généralement d'environ 6 % de la valeur à l'exportation, selon les données du FMI en 2018⁶⁹. Ces chiffres dépassent également de loin les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) des coûts d'assurance et de fret pour l'or entre les Émirats arabes unis et le Sénégal⁷⁰. Ce constat s'ajoute aux autres que l'or a été vendu à un prix inférieur à sa valeur lorsqu'il a quitté le Sénégal.

Cela indique que le Sénégal aurait tout à gagner à partager des informations avec ses partenaires commerciaux pour s'assurer que le même prix et la même quantité pour une expédition donnée sont déclarés à l'importation et à l'exportation, hormis les différences dues au coût de l'assurance et du fret.

60 Analyse de l'auteur basée sur Division de statistique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, « UN Comtrade Database » et OCDE, « Taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ».

61 Bloomberg, L.P., « Dubai Can't Shake Off the Stain of Smuggled African Gold », swissinfo.ch, 28 décembre 2021, www.swissinfo.ch/eng/bloomberg/dubai-can-t-shake-off-the-stain-of-smuggled-african-gold/47221950.

62 « UAE and Africa's Gold », Reuters Graphics, consulté le 13 décembre 2022, www.reuters.com/graphics/GOLD-AFRICA-SMUGGLING/010091H626/index.html.

63 Ces montants sont basés sur la *contribution spéciale sur les produits des mines et des carrières* et l'impôt sur les sociétés.

64 David Lewis, Ryan McNeill et Zandi Shabalala, « Gold Worth Billions Is Smuggled out of Africa – New Analysis », Reuters, consulté le 13 décembre 2022, www.reuters.com/investigates/special-report/gold-africa-smuggling/.

65 « Good Delivery Current List », LBMA, consulté le 13 décembre 2022, www.lbma.org.uk/good-delivery/gold-current-list#.

66 Toupane et al., *Preventing Violent Extremism in Senegal*, 15.

67 Analyse par l'auteur de « Coûts de Transport et d'Assurance du Commerce International de marchandise (ITIC) » (OECD.Stat), consulté le 4 janvier 2024, stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CIF_FOB_ITIC#. Les coûts de transport et d'assurance se rapportent au code de matière première 7108, « Or (y compris l'or plaqué de platine), brut, mi-ouvré ou en poudre », avec le Sénégal comme pays déclarant et les Émirats arabes unis comme pays partenaire.

68 Analyse de l'auteur basée sur Division de statistique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, « UN Comtrade Database ».

69 Fonds monétaire international, « Direction of Trade Statistics Introductory Notes » (Washington, D.C., 2018).

70 Analyse par l'auteur de « Coûts de Transport et d'Assurance du Commerce International de marchandise (ITIC) ».

Des pays tels que la Chine, l'Égypte, la Norvège et la Pologne ont conclu des accords de partage des données sur les prix entre les autorités douanières, tandis que la République démocratique du Congo et l'Afrique du Sud ont conclu un accord de collaboration en matière d'enquêtes sur les expéditions suspectes, qui a apparemment donné des résultats impressionnants. Le Sénégal dispose déjà d'un cadre juridique pour échanger des informations douanières avec les autres membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. D'autres solutions sont possibles, notamment l'emploi d'outils permettant de relever des prix anormaux, tels que le système GFTrade, ou d'autres modules basés sur les risques pouvant être intégrés dans les systèmes douaniers électroniques nationaux⁷¹. Une fois que le Sénégal aura commencé la production à grande échelle de pétrole et de gaz, il sera essentiel de s'assurer que le prix des exportations d'hydrocarbures du pays correspond à leur juste valeur. Les autorités douanières sénégalaises ont observé une tendance à la fausse facturation dans le commerce pétrolier existant du pays (qui comprend actuellement principalement des importations)⁷².

Il pourrait également être utile de renforcer la capacité et le mandat des douanes sénégalaises de lutter contre ce type de pratique. Souvent, les agents des douanes concentrent leurs efforts à l'affût de pratiques de fraude fiscale sur les taxes commerciales, en particulier des tarifs de douane. Si aucune taxe n'est à percevoir, ils accordent moins d'attention aux déclarations faites par les exportateurs ou les importateurs⁷³.

Or cette omission peut être dommageable, car, comme on l'a vu plus haut, elle peut être un moyen de permettre l'évasion ou la fraude fiscale sur l'impôt sur les sociétés ou de faciliter le transit par le commerce international d'autres types de flux financiers illicites. Le Programme de contrôle des conteneurs géré par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et l'Organisation mondiale des douanes aide à renforcer les capacités de contrôle des expéditions et pourrait également être utile à cet égard⁷⁴. Le port sénégalais de Dakar participe déjà à ce programme, mais pas les trois autres ports que compte le pays ; à ce jour, le programme se concentre sur les délits liés à la pêche, mais son mandat pourrait potentiellement être élargi⁷⁵. Un guide intitulé *Contrôler la valeur des exportations de minéraux : options stratégiques pour les États* publié par le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable fournit d'autres pistes de politiques publiques à adopter pour éviter que les exportations de produits extractifs ne soient sous-facturées⁷⁶.

Hormis les exportations, les ressources minérales peuvent également être sous-évaluées. Lorsque ces ressources sont transformées au Sénégal, en particulier dans la fabrication de ciment, il existe des cas où les sociétés minières sous-évaluent les minéraux extraits afin de se soustraire aux redevances. Cela représente l'un des plus importants flux financiers illicites au Sénégal, selon *l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie* du pays⁷⁷. Une solution à ce problème consisterait à accroître le nombre et la rigueur des audits d'entreprises, comme le gouvernement envisage déjà de le faire.

71 Commission économique pour l'Afrique, « Inception Meeting for the Project on Preventing Trade Mis-Invoicing in Selected African Countries: Meeting Report ».

72 Commission économique pour l'Afrique, « Inception Meeting for the Project on Preventing Trade Mis-Invoicing in Selected African Countries », 9.

73 Kunio Mikuriya, « Capital Flight in Trade Payment », *The Global Governance Project*, 22 novembre 2018, www.globalgovernanceproject.org/capital-flight-in-trade-payment/kunio-mikuriya/.

74 Commission économique pour l'Afrique, « Inception Meeting for the Project on Preventing Trade Mis-Invoicing in Selected African Countries ».

75 « Container Control Programme », Office des Nations Unies contre la drogue et le crime Afrique de l'Ouest et du Centre, consulté le 16 décembre 2022, www.unodc.org/westandcentralafrica/en/newrosenwebsite/TOC/container-control-programme.html.

76 Alexandra Readhead, *Contrôler la valeur des exportations de minéraux : options stratégiques pour les États* (Winnipeg et Ottawa, 2018).

77 Malick Diop, « Presentation on Illicit Financial Flows », (Atelier régional sur le lancement de la mesure statistique des flux financiers illicites (FFI) pour les pays pilotes en Afrique, en ligne, 16 juin 2021), unctad.org/system/files/non-official-document/20210616-17_IFFs_online_EN_3_session_5_Senegal.pdf.

L'Inflation des coûts

On parle de « l'inflation des coûts » lorsque les entreprises du secteur extractif importent des intrants de production, tels que des machines ou des services de gestion, auprès d'autres parties du même groupe multinational, à des prix supérieurs à leur véritable valeur commerciale. Cela a pour effet de gonfler artificiellement les coûts pour la société du groupe qui effectue l'extraction et donc de réduire son revenu imposable, tandis que la société du groupe qui a vendu les intrants enregistre des bénéfices plus importants. Une tactique courante par les entreprises du secteur extractif consiste à exagérer le coût des « services de gestion » qu'elles payent à d'autres filiales du groupe implantées dans des juridictions à faible imposition⁷⁸.

Des personnes interrogées pour cette étude se sont dites inquiètes de l'inflation par la hausse des coûts et du montant excessif des factures d'importation que des sociétés minières reçoivent de filiales assujetties à de faibles taux d'imposition. Le service des douanes du Sénégal estime que les véhicules de transport sont particulièrement susceptibles de faire l'objet de fausse facturation⁷⁹. En plus de l'attention que les agents des douanes doivent prêter à ces pratiques de fausse facturation à l'importation, les agents du fisc spécialisés dans les industries extractives pourraient également se montrer attentifs à des tactiques d'inflation par la hausse des coûts dans l'importation de véhicules⁸⁰. En outre, plusieurs mines du Sénégal appartiennent à des sociétés implantées dans des juridictions à très faibles taux d'imposition, telles que les îles Vierges britanniques, les îles Canaries, le Panama, les Émirats arabes unis et l'État américain de Floride. Tout commerce avec des filiales dans ces juridictions

revêt un risque particulier de transfert de bénéfices, dans la mesure où des pratiques d'inflation par la hausse des coûts auront pour effet d'abaisser la facture fiscale globale du groupe multinational⁸¹. Selon certains entretiens réalisés pour cette étude, il y a des mines au Sénégal qui déclarent les coûts des biens et services achetés auprès de sociétés du même groupe multinational situées dans des juridictions à faible imposition, ce qui peut être une indication d'évitement fiscal.

Une autre tactique pour éviter à payer des taxes consiste à passer par des sous-traitants d'entreprises extractives qui gonflent artificiellement les coûts de leurs ventes aux sociétés minières ou pétrolières et gazières qui appartiennent au même groupe multinational. Plusieurs sous-traitants miniers qui ont travaillé au Sénégal ont leur siège social dans des juridictions à faible taux d'impôt sur les sociétés, telles que l'Irlande et la Suisse⁸².

À l'échelle mondiale, les sous-traitants captent environ 45 % des revenus bruts pour l'exploitation minière et 26 % pour le pétrole. Dès lors, ils pourraient représenter une source importante de recettes fiscales pour les États, qui ont tout à gagner à s'attaquer aux risques d'évasion fiscale pour éviter tout manque à gagner en la matière⁸³. Au Sénégal, en 2020 (l'année la plus récente pour laquelle des données étaient disponibles), les paiements aux fournisseurs de l'industrie minière s'élevaient à 728 milliards de FCFA, soit 64 % de la valeur de la production de l'industrie minière sénégalaise⁸⁴. Et dans le secteur du pétrole et du gaz, en 2016 (l'année la plus récente pour laquelle des données étaient disponibles), les fournisseurs des compagnies pétrolières et gazières ont été payés environ 266 milliards de FCFA⁸⁵.

78 Alexandra Readhead, *Préserver la base d'imposition en Afrique : étude régionale des défis posés par la détermination des prix de transfert dans le secteur minier* (New York : Natural Resource Governance Institute, juillet 2016), 40, https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/preserve_la_base_dimposition_en_afrique.pdf.

79 Ce constat concerne les importations sénégalaises en général. Il n'est pas clair s'il s'applique spécifiquement au secteur minier. Commission économique pour l'Afrique, « *Inception Meeting for the Project on Preventing Trade Mis-Invoicing in Selected African Countries: Meeting Report* ».

80 Commission économique pour l'Afrique.

81 Analyse par l'auteur de « S&P Capital IQ Pro », S&P Global Market Intelligence, consulté le 26 octobre 2022, www.capitaliq.spglobal.com/web/client?auth=inherit#office/screener?perspective=243327.

82 S&P Capital IQ Pro.

83 Robert Pitman et Kaisa Toroskainen, *Les dessous des projets extractifs : Pour un suivi des fournisseurs de biens et services du secteur extractif* (New York, septembre 2020).

84 Analyse par l'auteur de la Direction du Contrôle et de la Surveillance des Opérations Minières (DCSOM) et de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), *Rapport d'analyse des données minières 2020* (Diamniado, n.d.). Ces statistiques comprennent la production de ciment, d'acide phosphorique, d'engrais et d'électricité.

85 Ce chiffre est présenté net des taxes sur la production ou les ventes, mais inclut les subventions s'appliquant à la production ou aux ventes (c'est-à-dire « aux prix de base »). « Selected Database: MINSTAT 2022, ISIC Revision 4 », Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, consulté le 13 décembre 2022, stat.unido.org/database/MINSTAT%202022,%20ISIC%20Revision%204. Il couvre « les activités de prospection liées à l'extraction du pétrole et du gaz, employant les méthodes classiques d'exploration telles que des études géologiques des sites potentiels ; forage et reforage dirigés ; démarrage du forage ; mise en place, réparation et démontage de tours de forage ; cimentation des revêtements (tubages) de puits ; pompage des puits ; comblement et abandon des puits, etc. ; opérations de liquéfaction et de regazéification du gaz naturel faites sur le site... ; services de drainage et de pompage, à forfait ou sous contrat ; sondages liés à l'extraction du pétrole ou du gaz... ; des services de lutte contre l'incendie sur les champs de pétrole et de gaz. » Nations Unies, *Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI)*, Révision 4, Études statistiques. Série M, n° 4, rév. 4 (New York : Nations Unies, 2008), 94, https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev4f.pdf.

Bien que la récente loi de 2019 sur le contenu local oblige les entreprises du secteur extractif à donner la préférence aux entreprises sénégalaises comme sous-traitants, dans d'autres pays, les entreprises locales ont souvent eu du mal à rivaliser en tant que sous-traitants extractifs. L'administration publique sénégalaise a déjà engagé une entreprise pour procéder à des vérifications des coûts pour son secteur pétrolier et gazier afin de prévenir l'inflation par la hausse des coûts et en décembre 2023, l'audit de GTA et de Sangomar était sur le point de se conclure⁸⁶. L'administration prévoit également d'embaucher une entreprise pour vérifier les coûts du secteur minier⁸⁷. Il serait toutefois important aussi de soumettre à des vérifications les sous-traitants tant des sociétés minières que des sociétés pétrolières et gazières. La loi de finances rectificative de 2019 oblige les compagnies pétrolières à « fournir une liste de leurs sous-traitants, leurs adresses, ainsi que le montant et la nature des opérations effectuées avec chacun d'eux au cours de l'année civile précédente », ce qui constitue une bonne première étape dans la bonne gestion des fournisseurs dans les industries extractives⁸⁸. Nous recommandons que ce type de surveillance soit étendu au secteur minier et d'y avoir recours pour les audits. Les données du rapport 2022 de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives du Sénégal (ITIE) mettent en évidence le recours à des sous-traitants du même groupe multinational par des entreprises sénégalaises, y compris ceux situés dans des juridictions à faible imposition telles que Maurice et Singapour, dont le taux d'imposition sur les sociétés est de 15 % dans le premier cas et de 17 % dans le deuxième⁸⁹.

Au vu du nombre de sous-traitants, il n'est peut-être pas possible de les contrôler tous, de sorte que l'administration pourrait adopter une approche fondée sur les risques ou les sélectionner au hasard pour les soumettre à un contrôle.

En outre, le Sénégal pourrait envisager des mesures de plafonnement des frais de service de gestion, notamment négocier les frais avec les entreprises au moment de la prise d'investissement pour s'assurer qu'ils restent dans des limites raisonnables⁹⁰. Des mesures visant à prendre en compte le commerce des services entre différentes parties d'un même groupe multinational sont prévues dans le prochain décret sénégalais sur les prix de transfert, mais selon les dernières informations dont nous disposons, celui-ci n'a toujours pas été ratifié.⁹¹

Capitalisation restreinte

Il est normal que les entreprises du secteur extractif empruntent de l'argent pour financer leurs opérations. Pour autant, comme on l'a vu plus haut, les intérêts sur les créances réduisent le revenu imposable et les groupes multinationaux peuvent en abuser par des pratiques de prêts interentreprises excessifs ou à des taux non marchands. Certains pays s'attaquent à ce problème en limitant le montant des créances que les entreprises du secteur extractif peuvent contracter auprès de parties liées. Une autre approche pour y remédier consiste à limiter le montant des intérêts que les entreprises peuvent déduire de leurs bénéfices dans le calcul de l'impôt. C'est cette approche que le Sénégal a retenue, en plafonnant le total des déductions d'intérêts à un maximum de 15 % des bénéfices ordinaires⁹². Certaines sources recommandent de limiter les déductions d'intérêts entre 10 % et 30 % de « l'excédent brut d'exploitation (EBE) », ce qui est différent des bénéfices ordinaires⁹³. Le Sénégal exige également que l'actif net soit au moins égal à la moitié du capital social de la société. Pour les prêts que les entreprises contractent auprès de leurs propres actionnaires, le taux d'intérêt est limité au taux de la banque centrale (environ 4,5 % en novembre 2022) majoré de 3 %. Tout intérêt supplémentaire n'est pas déductible d'impôt.⁹⁴

86 « Sénégal : Coûts pétroliers : qui va auditer BP, Kosmos et Woodside ? », Africa Intelligence Le quotidien du continent, 9 septembre 2020, <https://www.africaintelligence.fr/afrique-ouest/2020/09/09/couts-petroliers-qui-va-auditer-bp-kosmos-et-woodside.109604261-art> ; Groupement EnerTeam / G&G Professional Services, *Rapport ITIE 2022* (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal, décembre 2023), 171.

87 « Senegal: Government to Audit Mining Costs in Bid to Boost Its Revenues », Africa Intelligence, 25 novembre 2021, <https://www.africaintelligence.com/west-africa/2021/11/25/government-to-audit-mining-costs-in-bid-to-boost-its-revenues.109707113-gra>.

88 Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal et al., *Rapport ITIE 2021*, 111.

89 Analyse de l'auteur du rapport intitulé *Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives du Sénégal, Annexe 20 – Détail des transactions effectuées avec les fournisseurs étrangers*, (2023), publié par Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives du Sénégal, https://www.itie.sn/?à_l'étranger_dI=9252. « Industries chimiques du Sénégal ».

90 Readhead, *Préserver la base d'imposition en Afrique*, 40-41.

91 « Sénégal Fiche pays en matière de prix transfert », 12 ; « Sénégal « Décret d'application » « Prix de transfert » 2022 OR 2023 OR 2024 - Google Search », Google, consulté le 4 juin 2024, [https://www.google.com/search?q=senegal+%22decret+d%27application%22+%22prix+de+transfert%22+2022+OR+2023+OR+2024&sca_esv=f716cdc2862777a3&source=Int&tbs=cd%3A1%2Ccd_min%3A2%2F1%2F2024%2Ccd_max%3A&tbm="](https://www.google.com/search?q=senegal+%22decret+d%27application%22+%22prix+de+transfert%22+2022+OR+2023+OR+2024&sca_esv=f716cdc2862777a3&source=Int&tbs=cd%3A1%2Ccd_min%3A2%2F1%2F2024%2Ccd_max%3A&tbm=)

92 PwC, « Senegal – Corporate – Deductions », PwC, Worldwide Tax Summaries, 23 septembre 2022, taxsummaries.pwc.com/senegal/corporate/deductions.

93 Alexandra Readhead, « Boîte à outils pour l'évaluation des risques en matière de prix de transfert pour l'industrie minière africaine » (Bonn et Eschborn, septembre 2017).

94 PwC, « Senegal - Corporate - Group Taxation », PwC, 24 février 2024, <https://taxsummaries.pwc.com/senegal/corporate/group-taxation> ; « Senegal Interest Rate », Trading Economics, consulté le 4 novembre 2022, tradingeconomics.com/senegal/interest-rate.

Conventions fiscales

Il existe trois principaux domaines de la fiscalité où les conventions fiscales présentent des risques pour les recettes publiques dans les industries extractives :

- l'imposition des transferts indirects d'actifs à l'étranger
- l'imposition des rémunérations pour services de gestion et services techniques, avec prélèvement à la source
- l'imposition des sous-traitants⁹⁵.

La présente sous-section s'intéresse aux deux derniers risques. (Le premier est abordé dans la sous-section sur les transferts indirects à l'étranger).

Le Sénégal a ratifié un certain nombre de conventions de double imposition concernant l'imposition des rémunérations pour services techniques et de gestion. Celles-ci limitent le taux de retenue à la source prélevé sur les paiements aux pays bénéficiant d'une convention. Il n'en reste pas moins que ces taxes sont un moyen assez fiable et important de se prémunir contre divers types d'évasion fiscale de la part des multinationales. Dans le cas où une entreprise réussit à éviter de payer d'autres impôts, la retenue à la source garantit un niveau minimum de recettes fiscales entrant dans les caisses de l'État. Étant donné que ces conventions limitent les retenues à la source, les pays qui les ratifient peuvent s'exposer au risque d'évasion fiscale. Certaines entreprises essaient également de tirer parti des conventions fiscales en acheminant leurs investissements via un autre pays ou une autre juridiction signataire de la convention, en d'autres termes, par le « chalandage fiscal » (« treaty shopping » en anglais).

De nombreuses entreprises étrangères de pays qui ont conclu des conventions fiscales avec le Sénégal ont fourni des services aux mines sénégalaises, ce qui contribue également à ce problème⁹⁶. Le pays a subi une perte de recettes fiscales « dans un passé récent » en raison de l'abus des dispositions des conventions fiscales⁹⁷. On comptait parmi elles l'ancienne convention conclue avec Maurice, dans le cadre de laquelle les autorités sénégalaises ont constaté plusieurs exemples de pratique de chalandage fiscal par des sociétés multinationales⁹⁸. Ces pratiques ont entraîné des pertes de recettes publiques que le Sénégal a estimées à 257 millions de dollars sur 17 ans. En conséquence, le Sénégal a mis fin à sa convention fiscale avec Maurice en 2020⁹⁹.

De nombreuses mines du Sénégal appartiennent à des sociétés implantées dans des pays avec lesquels le Sénégal a conclu des conventions en matière de double imposition, notamment le Canada, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni¹⁰⁰. En outre, de nombreux sous-traitants miniers du Sénégal sont originaires de pays avec lesquels le Sénégal a conclu des conventions en matière de double imposition, tels que le Canada, la France, le Mali, la Turquie et le Royaume-Uni¹⁰¹.

En outre, certaines entreprises qui n'ont pas de succursale ou de filiale dans un pays avec qui a été signée une convention de double imposition peuvent bénéficier de limites aux retenues à la source dès lors qu'elles bénéficient d'un traité bilatéral d'investissement qui prévoit une clause de « traitement de la nation la plus favorisée ». En vertu de cette clause, les entreprises enregistrées dans des pays qui ont conclu un traité bilatéral d'investissement avec le Sénégal ont droit à tous les avantages que le Sénégal a accordés à tout autre pays partenaire, y compris ceux contenus dans ses conventions de double imposition.

95 Alexandra Readhead et Jaqueline Taquiri, *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers : La pratique des conventions fiscales dans les pays miniers* (Winnipeg et Ottawa : Institut international du développement durable, 2022), 19, www.iisd.org/system/files/2022-01/protecting-tax-income-mining-countries-fr.pdf.

96 « S&P Capital IQ Pro ».

97 Amadou Abdoulaye Badiane, cité dans Jaqueline Taquiri, « Three Tax Treaty Takeaways from Officials in Mining Countries », Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable, 25 février 2022, www.igfmining.org/three-tax-treaty-takeaways-from-officials-in-mining-countries/.

98 OCDE, *Fighting International Tax Avoidance and Evasion to Finance the Emergence of Senegal*, 4.

99 Will Fitzgibbon, « Senegal Nixes 'Unbalanced' Tax Treaty with Mauritius », ICJ, 26 mai 2020, www.icj.org/investigations/mauritius-leaks/senegal-nixes-unbalanced-tax-treaty-with-mauritius/.

100 PwC, « Senegal Corporate – Group Taxation ».

101 Alexandra Readhead et Jaqueline Terrel Taquiri, *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers : La pratique des conventions fiscales dans les pays miniers* (Institut international du développement durable, novembre 2021), 10, <https://www.iisd.org/system/files/2022-01/protecting-tax-income-mining-countries-fr.pdf>.

Il est fréquent que les traités bilatéraux d'investissement sénégalais précisent que ce traitement de la nation la plus favorisée n'inclut pas les droits accordés dans les conventions de double imposition. Il n'en reste pas moins que le pays continue d'être lié par plusieurs traités bilatéraux d'investissement qui accordent ces droits à des pays partenaires. Les pays qui bénéficient de conventions de double imposition en raison de traités bilatéraux d'investissement avec le Sénégal comprennent l'Allemagne, les Pays-Bas, la République de Corée, la Roumanie, la Suède, la Suisse, la Tunisie et les Émirats arabes unis¹⁰².

Toutes choses étant égales par ailleurs, les transactions que les multinationales effectuent avec d'autres membres de leur groupe d'entreprises basés dans des pays à faible taux d'imposition comportent des risques plus élevés de transfert de bénéfices. Cela est particulièrement vrai si ces pays bénéficient de taux de retenue à la source réduits en vertu des conventions de double imposition qu'ils ont conclues avec le Sénégal. Dans de tels cas, il y aurait une forte incitation pour les entreprises à transférer leurs bénéfices vers ces pays, dès lors qu'elles pourraient payer un taux d'impôt sur les sociétés réduit sans avoir à payer une retenue à la source importante. L'autorité fiscale sénégalaise devrait en tenir compte dans son choix de transactions à auditer. Si l'on considère le taux d'imposition combiné sur les bénéfices transférés (c'est-à-dire la somme du taux de l'impôt sur les sociétés dans le pays étranger et du taux de retenue à la source minimum au Sénégal dont bénéficient les entreprises), il pourrait exister une incitation à transférer les bénéfices vers la Roumanie, la Suède et la Suisse en gonflant les paiements de redevances à ces pays¹⁰³ ou en gonflant les paiements d'intérêts à la Roumanie¹⁰⁴. En effet, le taux combiné de l'impôt sur les sociétés dans chacun de ces pays et de la retenue à la

source sénégalaise pour les transferts est inférieur au taux d'imposition en vigueur au Sénégal. Bien entendu, les multinationales ont à leur disposition d'autres tactiques pour transférer les bénéfices vers d'autres pays, tels que l'inflation par la hausse des coûts des biens importés.

Divers types d'entreprises du secteur extractif peuvent « se soustraire au paiement d'impôts dans l'État d'origine » en bénéficiant de conventions fiscales internationales couvrant l'imposition des sous-traitants. Elles le font en restructurant leurs activités « de sorte à ne pas dépasser le temps de présence sur le territoire créant l'obligation d'être imposables en vertu de la convention fiscale », en veillant à ne pas avoir d'« établissement stable »¹⁰⁵. Cette tactique est plus facile pour des sous-traitants « que pour des titulaires de permis d'exploitation ou d'exploration »¹⁰⁶.

En réponse aux risques que posent les conventions fiscales, le Sénégal évalue maintenant l'impact de ces conventions avant d'en signer de nouvelles ou de renégocier celles existantes. Le pays insiste également sur des clauses qui traitent des risques pour les revenus dans le secteur extractif avant de signer de nouvelles conventions de ce type¹⁰⁷. Le pays a également ratifié l'instrument multilatéral BEPS pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui vise à prévenir le recours abusif aux conventions fiscales. Celui-ci comprend des mesures destinées à empêcher les situations où les revenus de certaines activités ne sont imposés dans aucun pays¹⁰⁸, où des sociétés qui n'étaient pas censées bénéficier d'une convention fiscale sont en mesure de le faire en raison de failles ou lorsque des sociétés peuvent injustement prétendre qu'elles ne sont pas assujetties à l'impôt parce que leur entreprise n'a pas d'« établissement stable »¹⁰⁹.

102 Analyse par l'auteur de « Senegal », United Nations UNCTAD Investment Policy Hub, consulté le 23 janvier 2023, investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/186/Senegal, et « Senegal Corporate – Group Taxation ».

103 Le terme « redevances » dans cette phrase fait référence aux redevances payées par les sociétés pour l'utilisation d'actifs détenus par une autre société. Il ne fait pas référence aux instruments fiscaux que les entreprises du secteur extractif doivent payer au gouvernement pour l'extraction de ressources naturelles.

104 Analyse par l'auteur de « Statutory Corporate Income Tax Rates, Senegal », et « Senegal Corporate – Group Taxation », et « Tax Treaty between Luxembourg and Senegal Has Entered Force — Orbitax Tax News & Alerts », orbitax, consulté le 23 janvier 2023, www.orbitax.com/news/archive.php/Tax-Treaty-between-Luxembourg--32462.

105 Readhead et Taquiri, *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers*, 19.

106 Readhead et Taquiri, *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers*, 41.

107 Taquiri, « Three Tax Treaty Takeaways from Officials in Mining Countries ».

108 Par exemple, si une transaction entre des parties d'un même groupe multinational est déductible d'impôt dans une juridiction et non soumise à l'impôt dans une autre. « Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices - Exposé des actions 2015 » (Organisation de coopération et de développement économiques), consulté le 16 décembre 2022, https://www.oecd.org/fr/publications/projet-beps-expose-des-actions-2015_9789264263772-fr.html.

109 Si une société n'a pas d'« établissement stable », c'est-à-dire n'a pas d'établissement fixe, dans un pays donné, elle est souvent exonérée d'impôt dans ce pays en vertu de conventions fiscales (c'est-à-dire si sa juridiction mère a signé une convention fiscale avec la juridiction où elle exerce ses activités, mais prétend qu'elle n'a pas d'« établissement stable »). OCDE/G20, *Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices - Exposé des actions 2015*.

Il contient également des règles pour résoudre les litiges fiscaux entre différents pays¹¹⁰. Celles-ci devraient être utiles, d'autant plus que tous les pays qui sont les juridictions de siège de sociétés propriétaires de mines sénégalaises (selon la base de données S&P de novembre 2022) et avec lesquels le Sénégal a conclu des conventions fiscales ont ratifié la convention¹¹¹.

Néanmoins, l'Instrument multilatéral ne traite pas complètement de tous les risques liés aux recettes fiscales dans le secteur extractif qui découlent de conventions fiscales, de sorte que les autorités sénégalaises devraient rester vigilantes face au risque d'abus des conventions fiscales. Par exemple, l'instrument multilatéral ne résout pas entièrement le problème de la réduction des taux de retenue à la source dans les conventions de double imposition¹¹². Par ailleurs, en date du 16 décembre 2022, plusieurs pays qui avaient des conventions fiscales avec le Sénégal n'avaient toujours pas ratifié l'instrument multilatéral : le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Liban, le Mali, la Maroc, la Mauritanie, le Niger, Taiwan, le Togo, la Tunisie et la Türkiye¹¹³. Les risques de chalandage fiscal subsistent également, même avec les pays qui ont ratifié l'instrument multilatéral, en raison de la difficulté à mettre en œuvre les dispositions traitant de ce risque¹¹⁴.

L'autorité fiscale sénégalaise a déjà révisé le modèle de convention fiscale du pays pour y inclure un nouvel article destiné à protéger contre les principaux risques pour les recettes publiques extractives associés à de telles conventions, bien que nous n'ayons pas pu trouver d'informations sur les détails de cet article ni sur le type de risques couverts¹¹⁵. Il n'en reste pas moins que ce modèle ne protège pas contre les risques qui existent dans les conventions déjà en vigueur. Si l'administration sénégalaise estime que certaines

conventions fiscales créent plus de risques que d'avantages pour les recettes fiscales, le pays pourrait les renégocier. Le rapport du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable *Protéger le droit de taxer les revenus miniers : la pratique des conventions fiscales dans les pays miniers* avance des recommandations sur la façon de renégocier les conventions fiscales, bien que les projets d'extraction existants puissent être protégés du paiement d'impôts supplémentaires par des clauses de stabilisation dans les contrats concernés¹¹⁶. Ce rapport formule également des solutions pour faire face au risque que les sous-traitants du secteur extractif évitent de se doter d'un établissement stable.¹¹⁷

L'écrémage

Les concessions minières au Sénégal bénéficient de diverses exonérations fiscales pendant une période initiale d'exploitation (voir Annexe I : Régime fiscal du secteur minier du Sénégal)¹¹⁸. Pour cette raison, selon l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie du Sénégal, un risque majeur d'évitement fiscal dans le secteur minier tient à l'écrémage, lorsque des sociétés minières soit accélèrent le rythme d'extraction des ressources, soit se concentrent sur les minerais à haute teneur afin de maximiser la part de la valeur totale de la production minière qui bénéficiera de ces exemptions¹¹⁹. Cette pratique a pour effet de réduire le montant total des impôts exigibles sur la période d'exploitation de la mine. Certaines entreprises se prêtent à ce genre de pratique dans le but de maximiser leurs flux de trésorerie au début d'un projet, car elle a pour effet d'en accroître la valeur actuelle nette, indépendamment des exonérations fiscales.

110 OCDE, « Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting Information Brochure » (OCDE, mai 2020), www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-instrument-BEPS-tax-treaty-information-brochure.pdf.

111 « S&P Capital IQ Pro ».

112 Readhead et Taquiri, *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers*, 11.

113 Analyse par l'auteur de « Sénégal – Impôts sur les sociétés – Retenues à la source », PwC, consulté le 24 janvier 2023, taxsummaries.pwc.com/senegal/corporate/withholding-taxes ; OCDE, « Signataires et parties à la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures liées aux conventions fiscales visant à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices au 16 décembre 2022 », consulté le 24 janvier 2023, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/topics/policy-sub-issues/im-beps/beps-instrument-multilateral-signataires-et-parties.pdf>.

114 Ruud A de Mooij, Alexander D Klemm et Victoria J Perry, *Corporate Income Taxes under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed* (Fonds monétaire international, 2021), 168 ; Readhead et Taquiri, *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers*, 21.

115 Taquiri, « Three Tax Treaty Takeaways from Officials in Mining Countries ».

116 Alexandra Readhead and Jaqueline Terrel Taquiri, *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers* 12.

117 Alexandra Readhead and Jaqueline Terrel Taquiri, *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers* 44-55.

118 Autrement dit, le régime prévoit des exemptions dont toutes les concessions au Sénégal peuvent bénéficier, en fonction du code minier dont elles dépendent. (Dans la mesure où les contrats miniers au Sénégal prévoient des clauses de stabilité, les codes miniers des années précédentes s'appliquent à certaines mines).

119 Malick Diop, « Presentation on Illicit Financial Flows », (Atelier régional sur le lancement de la mesure statistique des flux financiers illicites (FFI) pour les pays pilotes en Afrique, en ligne, 16 juin 2021), 5, unctad.org/system/files/non-official-document/20210616-17_IFFs_online_EN_3_session_5_Senegal.pdf.

En règle générale, l'autorité fiscale est relativement impuissante face à cette pratique, si ce n'est éviter d'accorder des incitations fiscales temporaires¹²⁰.

Transferts indirects à l'étranger

Des transferts à l'étranger ont lieu lorsque des sociétés d'un groupe, souvent implantées dans des juridictions à faible imposition, vendent des mines ou des actifs à l'étranger hors du pays où se trouve la mine ou l'actif. Ces transferts sont indirects si au lieu d'acquérir la mine directement, l'acheteur achète sa société mère (ou en acquiert des actions) qui est basée hors du pays où se trouve la mine / actif. En conséquence, l'acheteur pourrait éviter de payer la taxe sur les plus-values au pays où se trouve la mine ou l'actif. Il semblerait que les transferts de ce type des mines du Sénégal sont de plus en plus fréquents. Il est donc de plus en plus important que le pays assujettisse à l'impôt la vente de ces actifs, en ayant recours à la taxe sur les plus-values. L'autorité fiscale sénégalaise a récemment renforcé ses capacités dans ce domaine, en collaboration avec le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les métaux, les minéraux et le développement durable. Ces efforts ont abouti à la publication par le pays de son premier avis d'imposition pour la vente à l'étranger d'une mine¹²¹.

Malgré cela, les conventions fiscales peuvent limiter les droits du Sénégal à imposer les plus-values des sociétés implantées dans certains pays. Par exemple, les conventions fiscales qu'il a conclues avec la Belgique, l'Italie, le Liban, la Norvège et le Qatar ne permettent pas au Sénégal d'imposer les plus-values sur les mines ou les projets pétroliers et gaziers qui bénéficient de ces conventions¹²². Le rapport du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable intitulé *Protéger le droit de taxer les revenus miniers : la pratique des conventions fiscales dans les pays miniers* propose des solutions pour protéger le droit d'imposer les plus-values dans les futures conventions fiscales. De plus, le Sénégal pourrait envisager de renégocier ses conventions fiscales existantes pour garantir ces droits¹²³.

120 Alexandra Readhead, *Tax Incentives in Mining: Minimising Risks to Revenue* (Winnipeg and Ottawa: L'Institut international du développement durable et l'Organisation de coopération et de développement économiques, 2018), 20, www.oecd.org/tax/beps/tax-incentives-in-mining-minimising-risks-to-revenue-oecd-igf.pdf.

121 Secrétariat d'IGF, « Empowering Officials to Realize the Financial Benefits of Mining in Senegal », IGF (Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable), 2022, www.igfmining.org/impactstory/financial-benefits-mining-senegal/.

122 Ceci est lié au paragraphe 4 de l'article 13 qui accorde le droit (ou non) d'imposer les plus-values. Centre international pour la fiscalité et le développement, *Explorateur des conventions fiscales*, consulté le 24 janvier 2023, www.treaties.tax/fir/; Readhead et Taquiri, *Protéger le droit de taxer les revenus miniers*, 32.

123 Readhead et Terrel Taquiri, *Protéger les droits d'imposition des revenus miniers*.

Conclusion

Le Sénégal dispose déjà d'un cadre directeur solide pour lutter contre l'évasion fiscale par les multinationales et les agents chargés de la mise en œuvre de ces politiques possèdent un haut niveau de capacité technique. Les autorités sont parfaitement conscientes du problème et observent ce qui est perçu comme étant les bonnes pratiques à suivre dans un certain nombre de domaines, notamment les recommandations de l'OCDE sur le transfert de bénéfices. Néanmoins, il y a lieu de croire que le pays continue de perdre des recettes en conséquence de pratiques de transfert de bénéfices de la part de multinationales et d'autres flux financiers illicites, en particulier en ayant recours à des tactiques

de fausse facturation des exportations et des importations du Sénégal. Ces pertes peuvent être attribuables à l'insuffisance des effectifs de l'autorité fiscale et au fait que l'administration publique n'utilise toujours pas de solutions de pointe pour lutter contre ces problèmes. Or il s'agit là d'autant de faiblesses que peuvent exploiter les entreprises et d'autres auteurs de flux financiers illicites. Parmi les principales mesures que les autorités doivent prendre pour combler les grandes lacunes, elles peuvent accroître les effectifs de l'autorité fiscale, lutter contre la fausse facturation du commerce international de biens et services et lutter contre le transfert potentiel de bénéfices par les sous-traitants du secteur extractif.



Recommandations

Au gouvernement du Sénégal

- Embaucher davantage de contrôleurs fiscaux chargés de traiter les questions du secteur extractif, notamment pour travailler à la rédaction de textes d'application des lois fiscales pertinentes, et augmenter le budget de l'administration fiscale.
- Assurer un solide mécanisme de partage de l'information entre les organismes publics et la coordination des politiques contrôlées par les différents ministères.
- Veiller à ce que les agents des douanes sénégalaises soient capables d'analyser ces données et puissent accéder à n'importe quelle base de données sur les transactions en monnaie étrangère, telle que celle détenue par la Banque centrale d'Afrique de l'Ouest, pour pouvoir ainsi recouper ces transactions avec les déclarations en douane et relever les divergences manifestes¹²⁴.
- Rester vigilant face aux risques d'érosion des recettes fiscales posés par les conventions fiscales et les traités bilatéraux d'investissement.

À l'Assemblée nationale du Sénégal

- Augmenter le budget de l'autorité fiscale.
- Rester vigilant face aux risques d'érosion des recettes fiscales posés par les conventions fiscales et les traités bilatéraux d'investissement.

À la Direction générale des impôts et des domaines

- S'attaquer à la fausse facturation commerciale
 - Conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale des douanes pour lutter contre la fausse facturation commerciale, partager des informations avec les pays partenaires commerciaux (en particulier les Émirats arabes unis) pour pouvoir comparer les factures à l'exportation avec celles à l'importation¹²⁵.
 - Envisager d'élargir à d'autres ports en plus de celui de Dakar le Programme de contrôle des conteneurs de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et de l'Organisation mondiale des douanes, et d'élargir son champ d'action au-delà des délits liés à la pêche.
 - Envisager l'adoption de solutions informatiques, telles que GFTrade et d'autres logiciels d'évaluation des risques, pour lutter contre la fausse facturation commerciale.
 - Utiliser les estimations du Sénégal des flux financiers illicites nationaux pour identifier les zones à haut risque.
 - S'assurer que les exportations de produits extractifs sont correctement évaluées, en utilisant les techniques visées dans le guide intitulé *Contrôler la valeur des exportations de minéraux : Options stratégiques pour les États*.
- Mettre en œuvre les plans existants d'audit des coûts des entreprises extractives et les élargir aux sous-traitants du secteur.
- Rester vigilant face aux risques d'érosion des recettes fiscales posés par les conventions fiscales et les traités bilatéraux d'investissement.

124 Yeon Soo Choi et al., *Illicit Financial Flows via Trade Mis-Invoicing Study Report 2018* (Organisation mondiale des douanes, 2018), 164, https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/newsroom/reports/2018/wco-study-report-on-iffs_tm.pdf?la=fr.

125 Soo Choi et al., 164.

Annexe I : Régime fiscal du secteur minier du Sénégal

Tableau 2. Vue d'ensemble du régime fiscal minier du Sénégal.¹²⁶

	Titulaires de permis de recherche		Titulaires de permis d'exploitation		Titulaires de concessions minières
	Code minier 2003	Code minier 2016	Code minier 2003	Code minier 2016	Code minier 2003
I. Impôt sur les bénéfices					
Impôt sur les sociétés (% du bénéfice imposable)	Exonéré	30%	30%	30%	30%
Impôt minimum forfaitaire (IMF)	Exonéré	Minimum de 500 000 FCFA et un maximum de 1 000 000 FCFA	- 0,5 % du chiffre d'affaires HT, avec un minimum de 500 000 FCFA et un maximum de 5 000 000 FCFA. - Exonération pendant les 3 premières années à compter de la date de délivrance du titre.	- 0,5 % du chiffre d'affaires HT, avec un minimum de 500 000 FCFA et un maximum de 5 000 000 FCFA.	- 0,5 % du chiffre d'affaires HT, avec un minimum de 500 000 FCFA et un maximum de 5 000 000 FCFA. - Exonération pendant les 3 premières années à compter de la date de délivrance du titre.
Détails de calcul de la base imposable					
Report déficitaire	Maximum 3 années	Maximum 3 années	Maximum 3 années	Maximum 3 années	Maximum 3 années
II. Redevances et frais spécifiques					
Redevance minière	N/A	N/A	3 % par carreau mine ¹²⁷	Entre 1 % et 5 % de la valeur marchande ou valeur FOB ¹²⁸ et selon la substance.	3 % par carreau mine

¹²⁶ Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal, Groupement BDO Tunisie Consulting et G&G Professional Services, *Rapport ITIE 2020*, (Dakar : Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal, 2021), 50-51, [itie.sn/?offshore_dl=7842](https://www.itie.sn/?offshore_dl=7842).

¹²⁷ Carreau mine fait référence à « l'entrée d'une fosse minière ou d'un puits de charbon ». « Pithead Noun », Merriam-Webster Est. 1828, consulté le 5 juin 2024, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/pithead>.

¹²⁸ Dans ce contexte, « franco à bord » fait référence à la valeur d'une expédition à l'exportation, à l'exclusion du coût de l'assurance et du fret.

Tableau 2. (continué)

	Titulaires de permis de recherche		Titulaires de permis d'exploitation		Titulaires de concessions minières
	Code minier 2003	Code minier 2016	Code minier 2003	Code minier 2016	Code minier 2003
III. Droits de douane					
Taxes sur les exportations des produits miniers	S.O.	S.O.	Exonéré	Exonéré	Exonéré
Taxes sur les importations	Exonéré	Exonéré	Exonéré pendant la période d'investissement. Exonération pendant les 3 premières années d'exploitation	Exonéré pendant la période d'investissement et de démarrage de production d'une nouvelle exploitation, ou l'extension de capacité de production d'une exploitation déjà existante	Exonération pendant les 7 premières années d'exploitation Exonération jusqu'à 15 ans pour les grands projets miniers
Prélèvements et redevances communautaires	1 % de redevance 1 % Prélèvement communautaire de solidarité	1 % de redevance 1 % Prélèvement communautaire de solidarité 0,5 % Prélèvement communautaire de la CEDEAO*	1 % de redevance 1 % Prélèvement communautaire de solidarité	1 % de redevance 1 % Prélèvement communautaire de solidarité 0,5 % Prélèvement communautaire de la CEDEAO	1 % de redevance 1 % Prélèvement communautaire de solidarité
IV. Autres taxes					
Brevets	Exonéré	Applicable	Exonéré pendant les 3 premières années d'exploitation	Applicable	Exonéré pendant les 3 premières années d'exploitation
Contribution foncière	Exonéré	5 % de la valeur locative pour les bâtiments autres qu'usines, et 7,5 % pour les usines et établissements industriels assimilés	Exonéré pendant la phase de réalisation des investissements Exonéré pendant les 3 premières années d'exploitation	5 % de la valeur locative pour les bâtiments autres qu'usines, et 7,5 % pour les usines et établissements industriels assimilés	Exonéré pendant la phase de réalisation des investissements Exonéré pendant les 3 premières années d'exploitation
Contribution forfaitaire à la charge de l'employeur	Exonéré	3 % des traitements et salaires	3 % des traitements et salaires Exonéré pendant les 3 premières années d'exploitation	3 % des traitements et salaires	3 % des traitements et salaires Exonéré pendant les 3 premières années d'exploitation

De plus, les mines sont assujetties à une taxe à l'exportation de 3 % (2 % pour l'or), la contribution spéciale sur les produits des mines et des carrières. Voir le Tableau 3 ci-après.

Tableau 3. Taux de la contribution spéciale sur les produits des mines et des carrières.¹²⁹

Lois de finances concernées	2012	2014-17
Mesures	Taux fixe, tous minéraux : 5 %	Taux fixe : tous les minéraux sauf l'or : 3 % Or, en 2014 : 4 % Or, en 2015 : 3 % Or, depuis 2016 : 2 %

Les mines sont également assujetties à une retenue à la source sur les revenus des valeurs mobilières, qui est de 10 % sur les dividendes et de 16 % sur les intérêts. Ce montant peut être limité par des conventions de double imposition dans certains cas¹³⁰. Les salariés des mines paient aussi des impôts sur le revenu à titre personnel.



Photo de Demba JooB sur Unsplash

129 Yannick Bouterige, « L'industrie minière aurifère du Sénégal : Régime fiscal et partage de rente » (Clermont-Ferrand Cedex, avril 2022).

130 Bouterige, « L'industrie minière aurifère du Sénégal. »

Annexe 2 : Estimations de NRCI des pertes de recettes fiscales du Sénégal dues à la fausse facturation commerciale dans le secteur minier

Résumé

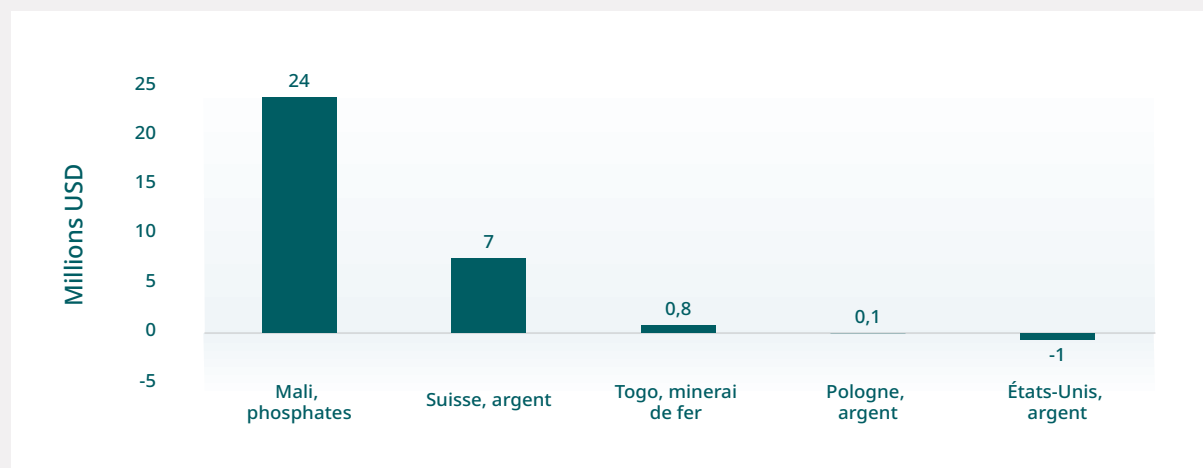
Les estimations de NRCI donnent matière à penser que le Sénégal est confronté à des pratiques de fraude douanière (non liées au secteur minier) et de sous-facturation des exportations, relevant d'efforts visant à dissimuler à l'étranger des bénéfices miniers ou le produit d'activités frauduleuses ou illicites liées à l'exploitation minière. Ces pratiques apparentes de fausse facturation commerciale semblent être liées à la production d'argent, de minerai de fer et de phosphates. De la fausse facturation apparente des exportations sénégalaise d'or est analysée en section 4 (ci-haut). Dans leur ensemble, ces pratiques pourraient entraîner d'importantes pertes de recettes fiscales.

En particulier, nos estimations indiquent que les importations au Sénégal pourraient être sous-déclarées d'environ 5 % de leur valeur, ce qui pourrait être lié à une perte de droits de douane d'environ 36 millions de dollars par an. Nous pensons que cette sous-déclaration peut être imputable à des tentatives de fraude douanière de la part d'importateurs. Ces pertes ne semblent pas être fortement liées au secteur minier.

Nous estimons également qu'il est possible que jusqu'à 2 % de la valeur des exportations sénégalaises soit sous-évaluée, dans le but de transférer clandestinement des richesses issues du secteur minier, ce qui impliquerait une perte d'impôts sur les sociétés de l'ordre de 21 millions de dollars par an. Nous considérons qu'il est peu probable que ces écarts soient dus à des pratiques d'évasion fiscale par les multinationales (voir plus loin pour une analyse plus détaillée). Comme on l'a vu à la section 4, la sous-évaluation apparente des exportations d'or (que nous avons analysée séparément) pourrait entraîner une perte supplémentaire de 12 millions de dollars de recettes fiscales.

La Figure 2 indique les principaux pays importateurs pour lesquels les exportations sénégalaises peuvent faire l'objet d'une possible fausse facturation, ainsi que les industries minières qui leur sont associées.

Figure 2. Pertes de recettes de l'impôt sur les sociétés en conséquence d'une éventuelle fausse facturation des exportations sénégalaises, liée au secteur minier du pays, par pays partenaire et secteur minier. Moyenne annuelle, 2000-2019, en millions USD^{131,132}



N.B. : L'éventuelle fausse facturation décrite plus haut ne correspond pas à la fausse facturation des matières premières visées à la Figure 2. Au lieu de cela, il est possible que les bénéfices de l'exploitation minière de ces matières premières soient secrètement transférés à l'étranger en ayant recours à la fausse facturation d'autres produits. La valeur négative pour les États-Unis à la Figure 2 indique que les déclarations en douane sénégalaises dépassent le niveau attendu, ce qui pourrait s'expliquer par un flux caché de richesses vers le Sénégal ou des pratiques de fraude douanière aux États-Unis. Nous supposons un taux d'imposition des sociétés constant de 30 % au Sénégal. Nous ne prenons pas en compte les pertes résultant des redevances minières ou de la contribution spéciale sur les produits d'exploitation de mines et de carrières. Voir plus loin pour plus de précisions.

À titre de vérification de sensibilité pour tester notre méthodologie, nous avons également effectué des estimations en utilisant la méthode décrite dans Schuster et Davis (2020)¹³³. Celles-ci ont produit des chiffres plus élevés que ceux issus de notre propre méthodologie et renforcent la perception que le Sénégal souffre d'un problème de fausse facturation. Ces résultats sont résumés au Tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4. Estimations de la fausse facturation potentielle des exportations de produits extractifs sénégalais en 2019, en utilisant la méthodologie de Schuster et Davis (2020)¹³⁴

Canal	Direction	Montant	Secteur de l'économie	Période
Fausse facturation commerciale	Sorties nettes liées aux exportations de matières premières extractives	Fausse facturation égale à 1,4 % du PIB et à 18 % des exportations de produits extractifs. Pertes estimées à 96 millions de dollars de recettes fiscales par an (dont 5 millions de dollars proviennent de produits non transformés d'exploitation de mines et de carrières, à part les métaux précieux et pierres précieuses)	Matières premières du secteur extractifs ¹³⁵	2019 ¹³⁶

N.B. : Ces estimations peuvent refléter des pratiques de fausse facturation qui se produisent au niveau des douanes du pays partenaire.

131 Analyse par l'auteur et Lourenço S. Paz, basée sur Division de statistique du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, *UN Comtrade*, consulté en 2022, comtradeplus.un.org/; Les données ouvertes de la Banque mondiale, consulté en 2022, donnees.banquemondiale.org/; Maddalena Conte, Pierre Cotterlaz et Thierry Mayer, « The CEPII Gravity Database » (Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII), 29 décembre 2022.), www.cepii.fr/DATA_DOWNLOAD/gravity/doc/Gravity_documentation.pdf.

132 Il est ressorti de la revue par des pairs du présent rapport qu'une partie importante de la production d'argent du Sénégal est exportée comme faisant partie barres dorées qui contiennent plusieurs métaux précieux. Toutefois, dans la mesure où le Sénégal exporte également de l'argent séparément, il est toujours possible de considérer que des pratiques de fausse facturation commerciale corrélée avec le prix de l'argent sont associées à la production ou au commerce de l'argent.

133 Schuster and Davis, « Old Dog, New Tricks? »

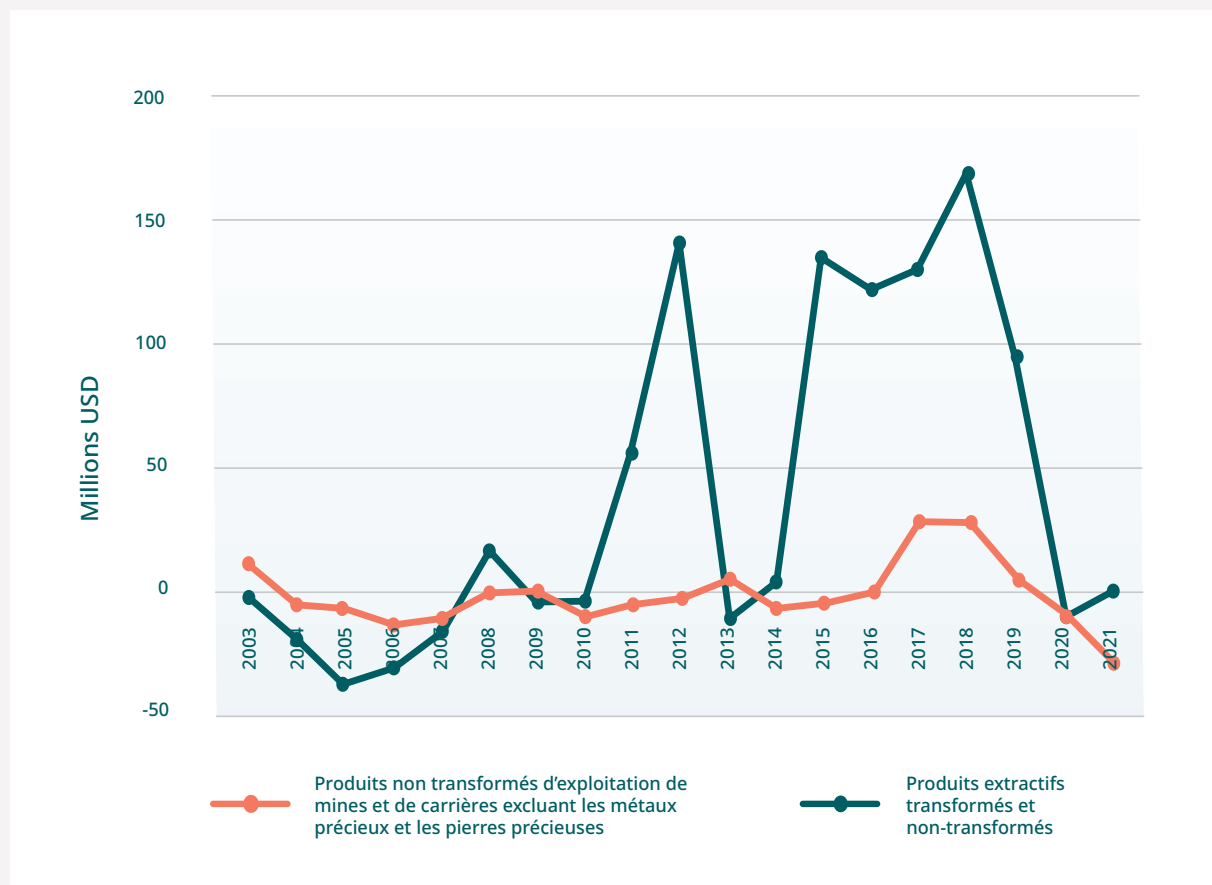
134 Schuster and Davis, « Old Dog, New Tricks? »

135 Il s'agit des produits suivants du Système harmonisé : Section V – produits minéraux ; Chapitre 68, Ouvrages en pierre, plâtre, ciment, amiante, mica ou matériaux similaires ; Section XIV – Perles fines ou de culture, pierres gemmes ou similaires, métaux précieux, plaques ou doubles de métaux précieux et ouvrages en ces matières ; bijouterie fantaisie ; monnaies ; et Section XV – Métaux communs et ouvrages en ces métaux.

136 NB. Nous insistons sur les résultats pour 2019, même si des résultats plus récents sont disponibles, car la pandémie de Covid-19 peut avoir temporairement affecté le niveau de la fausse facturation en 2020 et 2021 en perturbant les structures du commerce international.

La Figure 3 ci-dessous montre l'évolution des sorties nettes estimées par la sous-facturation des exportations de produits extractifs, en utilisant la méthodologie et les données fournies par Schuster et Davis (2020).¹³⁷

Figure 3. Estimation des pertes nettes de recettes fiscales dues à la sous-facturation des exportations de produits extractifs du Sénégal, 2003 à 2021, en millions USD¹³⁸



N.B. : Ces estimations sont basées sur les pertes potentielles de recettes issues de l'impôt sur les sociétés et ne tiennent pas compte des pertes potentielles de la *Contribution spéciale sur les produits des mines et carrières* ou des redevances minières. La valeur négative en 2020 pourrait être liée à l'effet de la pandémie de Covid-19, alors qu'au moment de la rédaction du présent rapport, les données commerciales étaient incomplètes pour 2021. « Produits extractifs transformés et non transformés » fait référence aux codes du Système harmonisé 25-27, 68, 71-76 et 78-83. « Produits non transformés d'exploitation de mines et de carrières excluant les métaux précieux et les pierres précieuses » fait référence aux codes 25 et 26 du Système harmonisé.¹³⁹

Si l'on combine ces estimations des pratiques de fausse facturation de produits extractifs transformés et non transformés aux estimations des pertes résultant des exportations d'autres matières premières ou des importations visées plus haut, les pertes de recettes s'élèveraient au total à 153 millions de dollars.

¹³⁷ Analyse de l'auteur de Schuster and Davis, « Old Dog, New Tricks? ».

¹³⁸ Analyse de l'auteur basée sur Schuster et Davis.

¹³⁹ Le Système harmonisé est un système de classification des produits faisant l'objet d'un commerce international. Pour plus de détails, voir « Nomenclature du SH édition 2022 », *Organisation mondiale des douanes*, consulté le 5 juin 2024, <https://www.wcoomd.org/fr/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2022-edition/hs-nomenclature-2022-edition.aspx>.

Explication détaillée

NRGI a estimé le montant des flux financiers illicites liés au secteur minier du Sénégal, pour aider le pays à comprendre l'ampleur du problème, ainsi que la manière de le résoudre en ayant une meilleure idée des parties du secteur minier les plus touchées et de la manière dont les capitaux sortent du pays. Notre attention se porte sur les flux financiers illicites acheminés en ayant recours à des fausses factures commerciales de biens du pays (voir l'encadré 1 ci-dessus pour une définition). Notre choix dérive de la documentation existante qui nous indique qu'il s'agit d'une source très importante de flux financiers illicites. En outre, un récent rapport de l'ONU donne à penser que plus de la moitié des sorties illicites liées au commerce en provenance d'Afrique proviennent du secteur extractif¹⁴⁰.

Notre méthode consiste à repérer les fausses factures en analysant les écarts qui existent dans les données du commerce international du Sénégal (c'est-à-dire les différences entre les valeurs déclarées aux douanes du Sénégal se rapportant à son commerce international de marchandises et celles déclarées aux douanes de ses pays partenaires). Cette méthode reprend celle d'études précédentes, avec quelques améliorations en supplément, comme souligné dans l'encadré 3. Les écarts sont ajoutés aux estimations des flux financiers illicites, à moins qu'ils ne s'expliquent par des facteurs « légitimes », tels que le coût de l'assurance et du fret (qui est inclus dans les valeurs d'importation déclarées, mais pas dans les exportations), ou s'il s'agit d'expéditions arrivant dans l'année civile suivant celle où elles ont été exportées, ou encore les marchandises transitant par plusieurs pays, de sorte qu'il est difficile d'en suivre la provenance. Lorsque ces écarts sont fortement corrélés avec le prix des minéraux du Sénégal (nous nous focalisons sur l'or, l'argent, les phosphates et le minerai de fer)¹⁴¹, ou dans le cas où il y a une fausse facturation apparente

des exportations minières sénégalaises eux-mêmes, nous considérons qu'ils sont liés au secteur minier.

Ils pourraient être indicatifs des pratiques suivantes :

- le transfert des bénéfices issus de la production de ces minéraux, pour des raisons d'évasion fiscale
- la fraude fiscale, par exemple sur les redevances ou les taxes à l'exportation (la contribution spéciale sur les produits d'exploitation de mines et de carrières), ou l'évasion tarifaire
- la dissimulation ou le blanchiment de richesses obtenues soit par des activités liées au secteur minier, soit par des activités d'exploitation minière illégale.

Nous ne nous intéressons pas au secteur pétrolier et gazier du pays, en raison des difficultés méthodologiques et de l'actuelle faiblesse du volume des exportations dans ce domaine.

Même si ces estimations de la fausse facturation ne nous indiquent pas de manière catégorique la part qui a lieu au niveau des douanes sénégalaises et celle qui se produit au niveau des douanes de pays partenaires, les résultats demeurent néanmoins pertinents pour le Sénégal. En effet, même en imaginant que la fausse facturation a lieu à la douane du pays partenaire, cela implique que les négociants sont prêts à se livrer à de telles pratiques et nous pouvons donc nous attendre à ce qu'ils essaient de faire de même au Sénégal, soit pour éviter les droits de douane à l'importation ou les taxes à l'exportation, soit même pour effectuer un transfert de bénéfices.

Ces estimations n'en montrent pas moins la nécessité que les autorités sénégalaises se prémunissent contre le risque de fausse facturation commerciale. Elles font également ressortir des cas particuliers (soit de produits

140 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Le développement économique en Afrique 2020*, 45.

141 Les prix de référence mentionnés ici sont les prix en vigueur sur les marchés internationaux, fournis par la Banque mondiale. Voir « CommodityMarkets », Text/HTML, Banque mondiale, consulté le 21 novembre 2023, www.worldbank.org/en/research/commodity-markets. Normalement, les prix des nombreuses formes de chaque produit de base respectif devraient les corroborer : autrement dit, une corrélation entre les divergences dans les données commerciales et les prix de référence peut être indicative de flux financiers illicites provenant des bénéfices tirés de l'exploitation de ces produits de base.

spécifiques, soit des relations commerciales) qui justifient des investigations plus approfondies. Les résultats auxquels nous arrivons pour le secteur minier pourraient également être indicatifs du niveau de risque de sorties financières illicites en provenance du secteur pétrolier et gazier lorsque la production commencera à partir de 2024, dès lors que les éventuelles faiblesses du cadre institutionnel à lutter contre de tels flux pour détourner la manne des hydrocarbures sénégalais étaient exploitées. Voir notre note méthodologique intitulée « Using global benchmark commodity prices to estimate illicit financial flows from Senegal's mining sector: Methodology note », pour en savoir plus¹⁴².

En termes de fausse facturation potentielle des importations du Sénégal, nos estimations font apparaître un écart important entre la valeur déclarée aux douanes sénégalaises et celle aux douanes de l'exportateur. Notre modèle estime que les déclarations faites à l'entrée des marchandises au Sénégal sont plus faibles que celles auxquelles on pourrait s'attendre, compte tenu des déclarations correspondantes dans les pays partenaires et des ajustements pour les différences liées aux coûts d'assurance et de fret. La part de cet écart qui semblerait s'expliquer par des facteurs illicites était d'environ 5 % de la valeur des importations en 2019.

Le fait qu'il y ait bien plus de pays partenaires associés à des divergences inexplicables dans les déclarations en douane pour les importations du Sénégal que pour ses exportations donne à penser que ces divergences de déclaration des importations pourraient être dues à des pratiques de fraude douanière. De telles pratiques de fraude peuvent concerner des importations en provenance de n'importe quel pays, même celles qui ne sont pas particulièrement associées à des flux financiers illicites. C'est le cas même si dans le modèle, les tarifs de douane ne sont pas statistiquement significatifs, dans la mesure où leur effet aurait

pu être « absorbé » par les variables liées aux pays partenaires (d'autant plus que nos estimations identifient les pays devant payer des taux plus élevés). Il est plus probable que ces écarts sont dus à une sous-facturation des importations du Sénégal, plutôt qu'à une surfacturation des mêmes marchandises lorsqu'elles sont exportées depuis des pays partenaires vers le Sénégal, étant donné que des pratiques de surfacturation des exportations dans les pays partenaires pourraient s'expliquer principalement par des opérations de blanchiment d'argent, de transfert de richesses clandestin et de manipulation des subventions à l'exportation. Néanmoins, les principaux pays partenaires commerciaux du Sénégal ne sont pas considérés comme des paradis fiscaux ou des juridictions d'opacité financière, ce qui rend peu probables des pratiques de transfert de richesses et de blanchiment d'argent, et les exportations de la plupart des pays du monde ne reçoivent généralement pas de subventions à l'exportation¹⁴³. Pour ces raisons, nous en concluons qu'il est plus probable que des pratiques de sous-facturation des importations au Sénégal soient à l'œuvre, qui s'expliquent par des pratiques de fraude douanière. Étant donné que le taux moyen pondéré des tarifs de douane à l'importation du Sénégal en 2019 et 2020 était de 9,1 %, une telle fraude douanière pourrait entraîner des pertes de recettes d'environ 37 millions de dollars par an pour le pays¹⁴⁴.

Le manque relatif de produits de base spécifiques qui semblent faire l'objet d'une tendance accrue à la fausse facturation à l'importation donne à penser qu'il s'agit d'un phénomène généralisé et qu'il n'est pas particulièrement lié aux industries extractives. Pour cette raison, le lien entre les prix des produits extractifs et les différences des déclarations d'importation sénégalaises est probablement dû à une corrélation entre les prix des produits miniers et l'inflation générale.

142 William Davis et Lourenço S. Paz, « Using Global Benchmark Commodity Prices to Estimate Illicit Financial Flows from Senegal's Mining Sector: Methodology Note » (Natural Resource Governance Institute, 2023).

143 Ates L., Cobham A., Harari M., Janský P., Meinzer M., Millan-Narotzky L., Palanský M. 2021. « The Corporate Tax Haven Index: A New Geography of Profit Shifting ». In B. Unger, L. Russel, J. Ferwerda (Eds.), *Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators*. Oxford, UK : Oxford University Press ; « Financial Secrecy Index », Tax Justice Network Data Explorer, consulté le 27 janvier 2023, <https://www.taxjustice.net/#/explorer> ; « Detailed Query », Organisation mondiale du commerce – Portail intégré d'information commerciale, consulté en 2023, <https://i-tip.wto.org/goods/Forms/TableView.aspx?language=fr>.

144 Banque mondiale, « Taux des droits de douane, appliqués, moyenne pondérée, tous produits (%) – Sénégal », Banque mondiale, Données, consulté le 31 janvier 2023, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/TM.TAX.MRCH.WM.AR.ZS?locations=SN>.

En particulier, des taux d'inflation élevés pourraient faciliter la fraude douanière en permettant aux importateurs de maintenir constants les prix qu'ils déclarent, au lieu de les aligner sur l'inflation.

Bien que notre modèle semble indiquer que la fausse facturation des importations du Sénégal est motivée par des tactiques de fraude douanière, et n'est pas nécessairement liée au secteur minier du Sénégal, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas un phénomène à grande échelle de fausse facturation commerciale ou de transfert de bénéfices lié au secteur minier sénégalais, mis en œuvre par des pratiques de fausse facturation des importations sénégalaises. Au contraire, cela pourrait signifier que :

- Soit les auteurs de fausses factures sur les importations font en sorte que les déclarations aux douanes des deux pays concordent et que la seule différence est le coût réel de l'assurance et du fret. Dans ce cas, l'écart entre la valeur réelle des biens et la valeur déclarée serait répété à la fois à l'exportation et à l'importation. Cela signifierait que notre méthodologie ne permettrait pas de relever ces différences, puisqu'elle se concentre sur les différences entre les déclarations d'importation et d'exportation pour une cargaison donnée.
- Soit les pratiques de fausse facturation des importations au Sénégal sont liées à la production des matières premières minières autres que celles incluses dans notre modèle (à savoir l'or, l'argent, les phosphates et le minerai de fer).
- Soit notre modèle n'a pas pu identifier de cas de fausse facturation pour d'autres raisons du fait des limites de notre approche économétrique

Pour les exportations en provenance du Sénégal, les déclarations commerciales pour des marchandises autres que celles du secteur minier sont plus faibles que celles attendues, compte tenu de celles établies dans les pays importateurs.

Parmi ces écarts, notre modèle estime qu'environ 2 % de la valeur des exportations en 2019 est liée au secteur minier¹⁴⁵. Ces écarts sont concordants avec les prix du phosphate, du minerai de fer et de l'argent, mais pas avec ceux de l'or. Tout porte à croire qu'ils sont attribuables à une sous-facturation des exportations sénégalaises : en effet, la surfacturation des importations des pays partenaires semble peu probable, compte tenu des droits de douane supplémentaires qu'il faudrait alors payer au pays importateur dans un tel cas, et en raison de l'absence de toute incitation pour les multinationales de transférer leurs bénéfices au Sénégal, ne s'agissant pas d'un paradis fiscal. Il semble également peu probable que des pratiques de fausse facturation soient motivées par des efforts d'évasion fiscale des multinationales, car dans la plupart des pays partenaires associés à des écarts inexplicables (à l'exception de la Suisse), le taux de l'impôt sur les sociétés n'est pas particulièrement bas (voir la Figure 2). Lorsque des multinationales tentent d'échapper à l'impôt en sous-facturant leurs exportations, elles les font souvent passer par des juridictions à faible imposition avant de les déplacer vers leurs destinations finales. Pour ces raisons, ces écarts sont plus susceptibles d'être largement liés à un transfert clandestin de richesses obtenues dans le secteur minier, ou à la fraude fiscale sur ces richesses. Ces fausses déclarations pourraient être associées à une perte de recettes de l'impôt sur les sociétés d'environ 21 millions de dollars en 2019. Comme le montre la Figure 2, le chiffre pour 2019 est inférieur à la moyenne de la période 2000 à 2019.

En se concentrant sur la possibilité de fausse facturation des exportations de produits extractifs, ces exportations montrent des prix plus élevés que prévu, bien que la différence en termes de valeur globale déclarée des marchandises ne soit pas très grande (seulement 11 000 dollars en 2019).

145 Sont exclues les marchandises fabriquées sur la base des quatre matières premières dont les prix de référence sont utilisés dans notre modèle : l'or, l'argent, les phosphates et le minerai de fer. À voir Davis et Paz, « Using Global Benchmark Commodity Prices to Estimate Illicit Financial Flows from Senegal's Mining Sector », pour une explication pour ce choix.

Ce résultat est surprenant compte tenu de l'existence de la contribution spéciale sur les produits des mines et des carrières, qui devrait encourager la sous-facturation des exportations, plutôt que la surfacturation. D'où notre conclusion qu'il est plus probable que ces écarts soient dus à une fausse facturation aux douanes du pays partenaire. Toutefois, comme on l'a fait observer plus haut pour les importations, ce résultat ne signifie pas pour autant l'absence de pratiques de fausse facturation des exportations de matières premières provenant du secteur minier sénégalais. Par exemple, il est tout à fait possible que des auteurs de fausses factures dissimulent leurs efforts en veillant à faire concorder les déclarations d'exportation et d'importation. On constate une exception à cela qui semble indiquer l'existence de fausse facturation manifestée par une discordance entre les factures à l'importation et celles à l'exportation : il s'agit en effet de l'exportation d'or vers les Émirats arabes unis (voir ci-dessus, à la section 4 sur la sous-facturation à l'exportation). Comme on l'a vu plus haut, si l'on tenait compte des pertes fiscales résultant de la fausse facturation manifeste relatives aux ventes d'or au Sénégal, celles-ci se chiffraient aux alentours de 12 millions de dollars par an.

Les métaux précieux ont été exclus de l'analyse des pratiques de fausse facturation des exportations de produits extractifs discutée dans la présente annexe. L'or et l'argent (les principaux métaux précieux que le Sénégal produit) sont fondus et raffinés au Sénégal. Il n'est donc pas clair si la fausse facturation des exportations d'or du pays se produit au niveau des raffineurs, des sociétés minières ou des négociants qui achètent l'or, alors que pour d'autres produits extractifs, le lien avec le secteur minier est plus évident. Cela s'explique par le fait que nous avons estimé la fausse facturation d'autres produits extractifs sous forme de minerais et de concentrés, ce qui n'est pas possible avec l'or et l'argent, car les données commerciales que nous avons utilisées au niveau d'agrégation que nous avons employé ne séparent pas l'or et l'argent non transformés de leurs variantes fondus ou raffinés.

Bibliographie

- Africa Intelligence. *Government to Audit Mining Costs in Bid to Boost Its Revenues*. 25 novembre 2021. www.africaintelligence.com/west-africa/2021/11/25/government-to-audit-mining-costs-in-bid-to-boost-its-revenues,109707113-gra.
- Africa Intelligence Le quotidien du continent. « Sénégal : Coûts pétroliers : qui va auditer BP, Kosmos et Woodside ? », 9 septembre 2020. <https://www.africaintelligence.fr/afrique-ouest/2020/09/09/couts-petroliers--qui-va-auditer-bp-kosmos-et-woodside,109604261-art>.
- Ates L., Cobham A., Harari M., Janský P., Meinzer M., Millan-Narotzky L., Palanský M. 2021. The corporate tax haven index: A new geography of profit shifting. In B. Unger, L. Russel, J. Ferwerda (Eds.), *Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulators*. Oxford, UK. Oxford University Press.
- BCEAO Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. *EDEN – Entrepôt de Données Économiques et Financières*. bceao.int. Consulté le 22 avril 2024. <https://edenpub.bceao.int/index.php>.
- Beer, Sebastian, et Dan Devlin. « Is There Money on the Table? Evidence on the Magnitude of Profit Shifting in the Extractive Industries ». *Documents de travail du FMI*. Vol. 2021. *Documents de travail du FMI*. Washington, D.C. : Fonds monétaire international, 15 janvier 2021. www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2021/009/article-A001-en.xml.
- Beer, Sebastian, et Jan Loeprick. « Taxing Income in the Oil and Gas Sector—Challenges of International and Domestic Profit Shifting. » *Energy Economics* 61 (1er janvier 2017) : 186–98. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2016.11.013>.
- Bloomberg, L.P. « Dubai Can't Shake Off the Stain of Smuggled African Gold », swissinfo.ch, 28 décembre 2021. www.swissinfo.ch/eng/bloomberg/dubai-can-t-shake-off-the-stain-of-smuggled-african-gold/47221950.
- Bouterige, Yannick. *L'industrie aurifère du Sénégal : Régime fiscal et partage de rente*. Clermont-Ferrand Cedex, avril 2022.
- Brandt, Kasper. « Illicit Financial Flows and Developing Countries: A Review of Methods and Evidence. » *Journal of Economic Surveys*, n° Juillet (12 juillet 2022) : 28. doi.org/10.1111/JOES.12518.
- Bullough, Oliver. *Moneyland: The inside Story of the Crooks and Kleptocrats Who Rule the World*. New York : St Martin's Publishing Group, 2019. Cité dans Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, *Rapport sur la gouvernance économique 1 : Architecture institutionnelle pour lutter contre les flux financiers illicites*. Addis-Abeba, 2021. <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/49173/b12021751.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Chiari, Alessandro. « Revenue Losses from Corporate Tax Avoidance: Estimations from the UNUWIDER Government Revenue Dataset. » *Review of Development Economics* s.o., n° s.o. (8 novembre 2023). <https://doi.org/10.1111/rode.13072>.
- Cobham, Alex et Petr Janský. « Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results. » *Journal of International Development* 30, n° 2 (mars 2018) : 206-32. doi.org/10.1002/JID.3348.
- Davis, William, Andrew Bauer et Papa Daouda A. Diene. *Managing Senegal's Oil and Gas Revenues*. New York, décembre 2021. resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/managing_senegals_oil_and_gas_revenues.pdf.
- Davis, William et Lourenço S. Paz. « Using Global Benchmark Commodity Prices to Estimate Illicit Financial Flows from Senegal's Mining Sector: Methodology Note. » Natural Resource Governance Institute, 2023.
- De Mooij, Ruud A de, Alexander D Klemm et Victoria J Perry. *Corporate Income Taxes under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*. Fonds monétaire international, 2021. Cité dans Readhead, Alexandra et Jaqueline Taquiri. Protéger le droit de taxer les revenus miniers. Winnipeg et Ottawa : Institut international du développement durable, 2022. www.iisd.org/system/files/2022-01/protecting-tax-income-mining-countries-fr.pdf.
- Diop, Malick. *Présentation sur les flux financiers illicites*. Donnée lors de l'Atelier régional sur le lancement de la mesure statistique des flux financiers illicites (FFI) pour les pays pilotes en Afrique, en ligne, 16 juin 2021. unctad.org/system/files/non-official-document/20210616-17_IFFs_online_EN_3_session_5_Senegal.pdf.

Direction du Contrôle et de la Surveillance des Opérations Minières (DCSOM), et Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). *Rapport d'analyse des données minières 2020*. Diamniado, n.d.

Commission économique pour l'Afrique. *Rapport sur la gouvernance économique 1 : Architecture institutionnelle pour lutter contre les flux financiers illicites*. Addis-Abeba, 2021.

Fleming, Anna, David Manley et Thomas Lassourd. « Variable Royalties: An Answer to Volatile Mineral Prices ». *The Future of Resource Taxation*. Winnipeg, août 2022. www.igfmining.org/wp-content/uploads/2022/11/variable-royalties-an-answer-to-volatile-mineral-prices.pdf.

Fitzgibbon, Will. « Senegal rejects 'unbalanced' tax treaty with Mauritius. » ICIJ, 26 mai 2020. www.icij.org/investigations/mauritius-leaks/senegal-nixes-unbalanced-tax-treaty-with-mauritius/.

Garcia-Bernardo, Javier et Petr Janský. *Profit Shifting of Multinational Corporations Worldwide. Documents de travail de l'ICTD*. Brighton, mars 2021. doi.org/10.19088/ICTD.2021.005.

Global Financial Integrity (GFI). *Trade Misinvoicing*. Consulté le 12 décembre 2022. gfintegrity.org/issue/trade-misinvoicing/.

GFI. *Trade-Related Illicit Financial Flows in 134 Developing Countries 2009–2018*. Washington, D.C., 16 décembre 2021. secureservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/12/IFFs-Report-2021.pdf?time=1661507610.

Google. « FCFA en USD - Recherche Google. » Consulté le 3 janvier 2024.

Google. « Sénégal « Décret d'application » « Prix de transfert » 2022 OR 2023 OR 2024 - Recherche Google ». Consulté le 4 juin 2024.

Groupeement EnerTeam / G&G Services professionnels. *Rapport ITIE 2022*. Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal, Décembre 2023.

HM Revenue and Customs. « Introduction to Tax Avoidance. » Gov.uk, 26 mai 2016. www.gov.uk/guidance/tax-avoidance-an-introduction.

Secrétariat de l'IGF. *Empowering Officials to Realize the Financial Benefits of Mining in Senegal*. Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF), 2022. www.igfmining.org/impactstory/financial-benefits-mining-senegal/.

Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) au Sénégal. Groupeement BDO Tunisie Consulting, et G&G Professional Services. *Rapport ITIE 2020*. Dakar : Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal, (2021), itie.sn/?offshore_dl=7842.

ITIE au Sénégal. *Annexe 20 – Détail des transactions effectuées avec les fournisseurs étrangers*. 2023. Publication par l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Sénégal, itie.sn/?offshore_dl=8952.

Fonds monétaire international (FMI). *Direction of Trade Statistics Introductory Notes*. Washington, D.C., 2018. data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&sId=1539174008154.

FMI. « Taux de change officiel (LCU par dollar américain, moyenne de la période) – Sénégal. » Banque mondiale, Données. Consulté le 22 avril 2024. <https://donnees.banquemondiale.org/>.

FMI. « Senegal: 2021 Article IV Consultation, Fourth Review Under the Policy Coordination Instrument, First Reviews Under the Stand-By Arrangement and the Arrangement Under the Stand-by Credit Facility, and Request for Modification of Performance Criteria and Qua. » Washington, D.C., 2022. www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2022/English/1SENEA2022001.ashx.

Centre international pour la fiscalité et le développement. « Explorateur des conventions fiscales ». Explorateur des conventions fiscales. Consulté le 24 janvier 2023. <https://www.treaties.tax/fr/>.

Kane, Mouhamadou. *Mining and Extractives / How Corruption Is Fueling Illegal Mining in Senegal*. ENACT, 22 août 2019. enactafrica.org/research/trend-reports/how-corruption-is-fuelling-illegal-mining-in-senegal.

London Bullion Market Association. « Good Delivery Current List. » Consulté le 13 décembre 2022. www.lbma.org.uk/good-delivery/gold-current-list#.

Lépissier, Alice, William Davis et Gamal Ibrahim. « Presenting a new atlas of illicit financial flows from trade misinvoicing. » SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY, 13 décembre 2021. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3984323>.

Lépissier, Alice, William Davis et Gamal Ibrahim. « Presenting a new atlas of illicit financial flows from trade misinvoicing », 17 novembre 2022.

Lewis, David, Ryan McNeill et Zandi Shabalala. « Gold Worth Billions Is Smuggled out of Africa – New Analysis ». Reuters. Consulté le 13 décembre 2022.

Merriam-Webster Est. 1828. « Pithead Noun. » Consulté le 5 juin 2024. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/pithead>.

Mikuriya, Kunio. *Capital Flight in Trade Payments*. The Global Governance Project, 22 novembre 2018. www.globalgovernanceproject.org/capital-flight-in-trade-payment/kunio-mikuriya/.

Ngom, N. M., M. Mbaye, D. Baratoux, L. Baratoux, T. Catry, N. Dessay, G. Faye, E. H. Sow et E. Delaitre. « Mapping Artisanal and Small-Scale Gold Mining in Senegal Using Sentinel 2 Data. » *GeoHealth* 4, n° 12 (2020) : e2020GH000310. <https://doi.org/doi.org/10.1029/2020GH000310>.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). « Coûts de Transport et d'Assurance du Commerce International de marchandise (ITIC) » OECD.Stat. Consulté le 4 janvier 2024. [https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_CIF_FOB_ITIC&df\[ag\]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_CIF_FOB_ITIC&df[ag]=OECD&dq=...&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false).

OCDE. *Three Staff Metrics – International Survey on Revenue Administration*. Consulté le 15 décembre 2022. data.rafit.org/regular.aspx?key=63544708.

OCDE. *Fighting International Tax Avoidance and Evasion to Finance the Emergence of Senegal*. OECD, 2021. www.oecd.org/tax/tax-global/fighting-international-tax-avoidance-and-evasion-to-finance-the-emergence-of-senegal.pdf.

OCDE. *Glossary of Tax Terms*. Consulté le 9 décembre 2022. www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm#

OCDE. *Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting Information Brochure*. OCDE, mai 2020. www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-instrument-BEPS-tax-treaty-information-brochure.pdf.

OCDE. *Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices - Exposé des actions 2015*. OCDE. Consulté le 16 décembre 2022. https://www.oecd.org/fr/publications/projet-beps-expose-des-actions-2015_9789264263772-fr.html.

OCDE. Sénégal Fiche pays en matière de prix transfert. OCDE, février 2022. www.oecd.org/tax/transfer-pricing/transfer-pricing-country-profile-senegal.pdf.

OCDE. *Taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés*. OECD.Stat. Consulté le 12 octobre 2022. [https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_CTS_CIT&df\[ag\]=OECD&dq=.&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME_PERIOD\]=false&lc=fr&pg=0&ly\[c\]=TIME_PERIOD&ly\[rs\]=CORP_TAX&ly\[rw\]=COU](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_CTS_CIT&df[ag]=OECD&dq=.&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false&lc=fr&pg=0&ly[c]=TIME_PERIOD&ly[rs]=CORP_TAX&ly[rw]=COU).

OCDE et Programme des Nations Unies pour le développement, *Tax Inspectors Without Borders Annual Report 2018/19*. Paris et New York, 2019. www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/tax-inspectors-without-borders-annual-report-2018-2019-web.pdf.

Orbitax. « Tax treaty between Luxembourg and Senegal comes into force. » Orbitax Tax News and Alerts. Consulté le 23 janvier 2023. www.orbitax.com/news/archive.php/Tax-Treaty-between-Luxembourg--32462.

Pitman, Robert et Kaisa Toroskainen. *Les dessous des projets extractifs : Pour un suivi des fournisseurs de biens et services du secteur*. New York, septembre 2020. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneath_the_surface_fr.pdf.

PwC. *Senegal – Corporate – Group Taxation*. PwC, Worldwide Tax Summaries. 24 février 2024. <https://taxsummaries.pwc.com/senegal/corporate/group-taxation>.

PwC. *Mauritius – Corporate – Taxes on Corporate Income*. PwC, Worldwide Tax Summaries. 26 septembre 2022. taxsummaries.pwc.com/mauritius/corporate/taxes-on-corporate-income.

PwC. *Senegal – Corporate – Group Taxation*. PwC, Worldwide Tax Summaries. 23 septembre 2022. taxsummaries.pwc.com/senegal/corporate/group-taxation.

PwC. *Senegal – Corporate – Group Taxation*, PwC, Worldwide Tax Summaries. 24 février 2024. <https://taxsummaries.pwc.com/senegal/corporate/group-taxation>.

PwC. *Singapore – Corporate – Taxes on Corporate Income*. PwC, Worldwide Tax Summaries. 2 octobre 2022. taxsummaries.pwc.com/singapore/corporate/taxes-on-corporate-income.

PwC. *Senegal – Corporate – Deductions*. PwC, Worldwide Tax Summaries, 23 septembre 2022. taxsummaries.pwc.com/senegal/corporate/deductions.

PwC. *United Arab Emirates – Corporate – Taxes on Corporate Income*. PwC, Worldwide Tax Summaries. 2 septembre 2022. taxsummaries.pwc.com/uae/corporate/taxes-on-corporate-income.

Readhead, Alexandra. *Contrôler la valeur des exportations de minéraux : Options stratégiques pour les États*. Winnipeg et Ottawa, 2018. <https://www.oecd.org/fr/themes/erosion-de-la-base-d-imposition-et-transfert-de-benefices-beps.html> ; <http://igfmining.org/tax-avoidance-guidance-document/>.

Readhead, Alexandra. *Préserver la base d'imposition en Afrique : étude régionale des défis posés par la détermination des prix de transfert dans le secteur minier*. New York : Natural Resource Governance Institute, juillet 2016. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/preserver_la_base_dimposition_en_afrique.pdf.

Readhead, Alexandra. *Tax Incentives in Mining: Minimising Risks to Revenue*. Winnipeg et Ottawa : L'Institut international du développement durable et l'OCDE, 2018. www.oecd.org/tax/beps/tax-incentives-in-mining-minimising-risks-to-revenue-oecd-igf.pdf.

Readhead, Alexandra. *Boîte à outils pour l'évaluation des risques en matière de prix de transfert pour l'industrie minière africaine*. Bonn et Eschborn, septembre 2017. rue.bmz.de/resource/blob/75614/5df73da976b523d33c2eb02b212c88f2/transfer-pricing-risk-tool-data.pdf.

Readhead, Alexandra et Jaqueline Terrel Taquiri. *Protéger le droit de taxer les revenus miniers : La pratique des conventions fiscales dans les pays miniers*. Institut international du développement durable, novembre 2021. www.iisd.org/system/files/2021-11/protecting-tax-income-mining-countries-fr.pdf.

République du Sénégal, Ministère des Finances et du Budget, Direction de la Programmation Budgétaire. *Budget Citoyen 2023*. République du Sénégal, Ministère des Finances et du Budget, Direction de la Programmation Budgétaire, n.d. Consulté le 3 janvier 2024.

Reuters Graphics. « UAE and Africa's Gold ». Consulté le 13 décembre 2022.

S&P Global Market Intelligence. « S&P Capital IQ Pro. » Consulté le 26 octobre 2022. www.capitaliq.spglobal.com/web/client?auth=inherit#office/screener?perspective=243327.

Schuster, Carlotta et Junior Roy Davis. « Old Dog, New Tricks? The Fitness of Mirror Trade Analysis to Detect Illicit Financial Outflows from Africa. » Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, septembre 2020. unctad.org/system/files/non-official-document/EDAR_2020_background_paper_2_en.pdf.

Shaxson, Nicholas. « No, Corporate Tax Avoidance Is Not Legal. » *Financial Times*. 16 mai 2019. www.ft.com/content/67cabeef-9326-23a2-a18d-5604880b109d.

Soo Choi, Yeon, Ian Cremer, Melissa Dejong, Chang-Ryung Han, Philip K. Hong, Etim Ibok, Mark Johnson et al. *Illicit Financial Flows via Trade Mis-Invoicing Study Report 2018*. Organisation mondiale des douanes, 2018. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/newsroom/reports/2018/wco-study-report-on-iffs_tm.pdf?la=fr.

Taquiri, Jaqueline. « Three Tax Treaty Takeaways from Officials in Mining Countries ». Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les métaux et le développement durable, 25 février 2022. www.igfmining.org/three-tax-treaty-takeaways-from-officials-in-mining-countries/.

Tax Justice Network Data Explorer. *Financial Secrecy Index*. Consulté le 27 janvier 2023. iff.taxjustice.net/#/explorer.

Banque mondiale. *Commodity Markets*. Text/HTML. Consulté le 21 novembre 2023. www.worldbank.org/en/research/commodity-markets.

Tørsløv, Thomas, Ludvig Wier et Gabriel Zucman. « The Missing Profits of Nations. » *Review of Economic Studies* 2022, n° 0 (2022). doi.org/10.1093/restud/rdac049.

TPG. « TPG2017 Chapter II Paragraph 2.18. » Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert. Consulté le 16 décembre 2022. tpguidelines.com/chapter-ii-paragraph-2-18/.

Trading Economics. « Senegal Interest Rate. » Consulté le 4 novembre 2022. tradingeconomics.com/senegal/interest-rate.

Trading Economics. « Senegal Prime Lending Rate. » Consulté le 4 novembre 2022. tradingeconomics.com/senegal/lending-rate.

Banque mondiale, Données. « PIB (\$ US courants) – Sénégal. » Consulté le 3 janvier 2024. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.CD?locations=SN>.

Toupane, Paulin Maurice, Adja Khadidiatou Faye, Aïssatou Kanté, Mouhamadou Kane, Moussa Ndour, Cherif Sow, Ndaw Bachir, Tabara Cissokho et Younoussa Ba. « Preventing Violent Extremism in Senegal: Threats Linked to Gold Mining. » *West Africa Report*. Institute for Security Studies et Centre des Hautes Études de Défense et de Sécurité, 2021. issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-36.pdf.

Nations Unies. *UN Comtrade Database*. comtrade.un.org. Consulté le 4 janvier 2024. comtradeplus.un.org/TradeFlow?Frequency=A&Flows=X&CommodityCodes=TOTAL&Partners=0&Reporters=all&period=2022&AggregateBy=none&BreakdownMode=plus.

Nations Unies. Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique Révision 4. Études statistiques. Série M, n° 4, révision 4. New York : Nations Unies, 2008. https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev4f.pdf.

United Nations UNCTAD Investment Policy Hub. "Senegal." Consulté le 23 janvier 2023. investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/186/senegal.

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. *Rapport économique sur l'Afrique 2019 : La politique budgétaire au service du financement du développement durable en Afrique*. Addis-Abeba, 2019. <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/41803/b11928207.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. « Kick-off meeting of the project on the prevention of trade mis-invoicing in selected African countries : meeting report. » Addis-Abeba, mai 2019. repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/43054/b1196800x.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. *Le rapport 2020 sur le développement économique en Afrique : Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique*. Genève, 2020. https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020_fr.pdf.

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel. *Selected Database: MINSTAT 2022, ISIC Revision 4*. Consulté le 13 décembre 2022. stat.unido.org/database/MINSTAT%202022,%20ISIC%20Revision%204.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et OCDE. *Politiques cohérentes pour lutter contre les flux financiers illicites*. Série de notes d'information de l'Équipe spéciale interorganisations sur le financement du développement. New York : Équipe spéciale interorganisations sur le financement du développement, juillet 2016. www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Coherent-policies-for-combatting-Illicit-Financial-Flows_UNODC-OECD_IATF-Issue-Brief.pdf.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. *Cadre conceptuel pour la mesure statistique des flux financiers illicites*. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, octobre 2020. https://unctad.org/system/files/official-document/IFF_Conceptual_Framework_FR.pdf.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Afrique de l'Ouest et centrale. *Programme de contrôle des conteneurs*. Consulté le 16 décembre 2022. www.unodc.org/westandcentralafrica/en/newrosenwebsite/TOC/container-control-programme.html.

Institut mondial de l'Université des Nations Unies pour la recherche sur l'économie du développement. *UNU-WIDER Government Revenue Dataset*. n.d. doi.org/10.35188/UNU-WIDER/GRD-2023.

Wier, Ludvig et Gabriel Zucman. « WIDER Working Paper 2022/121-Global Profit Shifting, 1975-2019 ». Documents de travail de WIDER. Helsinki : Institut mondial de l'Université des Nations Unies pour la recherche sur l'économie du développement, novembre 2022. doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/254-6.

Banque mondiale, Données. « Population, Total. » Consulté le 15 décembre 2022. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.CD?locations=SN>.

Banque mondiale, Personnel. « Total des bénéfices tirés des ressources naturelles (% du PIB). » Banque mondiale, Données. Consulté le 15 décembre 2022. <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>. Organisation mondiale des douanes Organisation mondiale des douanes. « Nomenclature du SH édition 2022 ». Consulté le 5 juin 2024. <https://www.wcoomd.org/fr/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2022-edition/hs-nomenclature-2022-edition.aspx>.

Yontcheva, Boriana, Dan Devlin, Hilary Devine, Sebastian Beer, et Irena Jankulov Suljagic. « Tax Avoidance in Sub-Saharan Africa's Mining Sector. » *Departmental Papers* 2021, n° 022 (2021): A001. <https://doi.org/10.5089/9781513594361.087.A001>.

À propos de l'auteur

William Davis est consultant à Natural Resource Governance Institute (NRGI).

Remerciements

L'auteur remercie Alexandra Malmqvist et Stephanie Debere pour leur soutien dans la rédaction et la mise en page de ce rapport. L'auteur tient à saluer les précieuses contributions apportées par Derek Kellenberg, Moussa Mbaye Gueye et Lourenço S. Paz en tant que consultants pour l'étude, et l'excellente assistance à la recherche fournie par Pshesheya Nxumalo. Je suis reconnaissant aux personnes suivantes d'avoir participé à des entretiens pour la présente étude ou de leurs commentaires utiles : Papa Alioune Badara Paye à l'ITIE, Thialy Faye à Oxfam et le ministère des Mines et de la Géologie du Sénégal, ainsi que d'autres personnes qui préféreraient ne pas être nommées dans le rapport. Je tiens également à remercier mes anciens collègues et mes collègues actuels de NRGI, en particulier : Mamadou Balde, Emma Dahmani, Daouda Papa Amad Diene, Aida Diop, Hervé Lado, David Manley, Pshesheya Nxumalo, Thomas Scurfield, Matthieu Salomon, Mamadou Seck, Amir Shafaie et Erica Westenberg, ainsi que des collègues des équipes de collecte de fonds, des finances et des ressources humaines. Ce rapport a été rendu possible grâce à l'aide du peuple américain, à travers l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Le contenu de ce rapport relève de la seule responsabilité de NRGI et ne reflète pas nécessairement les vues de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis. Ce rapport a également bénéficié du soutien financier du ministère finlandais des Affaires étrangères, mais les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère finlandais des Affaires étrangères.

À propos de NRGI

L'Institut de gouvernance des ressources naturelles (NRGI, Natural Resource Governance Institute) est une organisation indépendante à but non lucratif qui encourage un processus décisionnel ouvert et inclusif dans le domaine des ressources naturelles et de la transition énergétique. Nous travaillons en partenariat avec des réformateurs au sein des gouvernements et de la société civile pour élaborer et mettre en œuvre des politiques justes fondées sur les faits et les priorités des populations des pays émergents riches en ressources naturelles. Pour en savoir plus, consultez www.resourcegovernance.org

À propos de l'USAID

L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) est l'agence du gouvernement des États-Unis qui dirige les efforts de développement international et d'assistance humanitaire aux pays partenaires. Nous collaborons avec des individus, des communautés et des pays à travers le monde pour améliorer la vie quotidienne. En savoir plus sur www.usaid.gov

