

PROGRAMME IGF-OCDE SUR LES STRATÉGIES DE
BEPS DANS L'EXPLOITATION MINIÈRE

LIMITER L'IMPACT DES DÉDUCTIONS D'INTÉRÊTS EXCESSIVES SUR LES RECETTES DE L'EXPLOITATION MINIÈRE



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development



© 2018 International Institute for Sustainable Development et Organisation de coopération et de développement économiques
Publié par l'International Institute for Sustainable Development

LIMITER L'IMPACT DES DÉDUCTIONS D'INTÉRÊTS EXCESSIVES SUR LES RECETTES DE L'EXPLOITATION MINIÈRE

Auteur : Dan Devlin

Cette note pratique a été rédigée dans le cadre d'un programme de coopération entre le Secrétariat du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE et le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF). Elle s'inscrit dans un effort plus large visant à relever les défis auxquels sont confrontés les pays en développement pour mobiliser des recettes fiscales dans le secteur minier.

Cette note complète l'action menée par la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales et d'autres instances pour produire des guides pratiques sur les principaux problèmes fiscaux que rencontrent les pays en développement.

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

L'OCDE a été l'organisation chef de file dans le cadre de l'élaboration de cette note.

Ce programme s'appuie sur les Actions du projet BEPS de l'OCDE pour tenir compte des autres facteurs responsables de la perte de recettes dans le secteur minier.

Le programme traitera des questions suivantes :

1. Déductions d'intérêts excessives
2. Fixation de prix de transfert abusifs
3. Sous-évaluation des exportations de minéraux
4. Incitations fiscales
5. Stabilisation fiscale
6. Conventions fiscales internationales
7. Transferts indirects extraterritoriaux d'actifs miniers
8. Accords d'achat de production de métaux
9. Contrats de couverture abusifs
10. Régimes de cantonnement inappropriés

OCDE : <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/>

IGF : <http://igfmining.org/tax-avoidance-guidance-document/>

À propos de l'auteur

Ce document a été élaboré par Dan Devlin, Conseiller principal en fiscalité des ressources naturelles à l'OCDE.

Secrétariat hébergé par :



Secrétariat financé par :



IISD HEAD OFFICE

111 Lombard Avenue
Suite 325
Winnipeg, Manitoba
Canada R3B 0T4

IISD.org
@IISD_news



IGF/IISD OTTAWA OFFICE

220 Laurier Avenue W.
Suite 1100
Ottawa, Ontario
Canada K1P 5Z9

IGFMining.org
@IGFMining



OECD HEAD OFFICE

2, rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

OECD.org
@OECD



La contribution de l'OCDE à cette publication s'est faite avec le soutien de l'Union Européenne. Le contenu de cette publication est sous la seule responsabilité de l'OCDE et de l'IGF et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.



Co-financé par
l'Union européenne

Table des matières

1.0 Introduction.....	1
1.1 Mobilisation des ressources internes dans les pays en développement.....	2
2.0 LES ENTREPRISES MINIÈRES ET LE RECOURS AU FINANCEMENT PAR EMPRUNT	5
2.1 Introduction : La forte intensité capitalistique du secteur minier	5
2.2 Financement des activités du groupe.....	8
2.3 Décisions de financement de l'entreprise et accès aux capitaux extérieurs.....	9
2.4 Décisions de financement au sein des EMN.....	12
3.0 Difficultés rencontrées par les pays en développement	14
3.1 Introduction : L'érosion de la base d'imposition par le recours aux déductions d'intérêts	15
3.2 Difficultés actuelles pour les pays en développement.....	15
Étude de cas 1 – Report de la dette de l'acquéreur vers la société rachetée/ Opérations de rachat à effet de levier	17
Étude de cas 2 – Conditions d'emprunt subordonnées à la législation fiscale du pays hôte.....	18
Étude de cas 3 – Ajustements à la hausse des taux d'intérêt.....	19
Étude de cas 4 – Utilisation d'instruments hybrides.....	20
Étude de cas 5 – Achats d'actifs avec financement intégré.....	21
4.0 RÈGLES DE LIMITATION DES INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU PROJET BEPS.....	22
4.1 Introduction.....	23
4.2 Considérations initiales sur l'action des pouvoirs publics.....	23
4.3 Action 4 du Projet BEPS relative aux déductions d'intérêts	25
4.4 Mise en œuvre de l'Action 4.....	27
4.5 Autres mesures visant à réglementer l'utilisation des intérêts.....	31
4.6 Dispositions et accords complémentaires.....	34
5.0 Conclusions et bonnes pratiques.....	36
5.1 Possibles travaux complémentaires	39
Annexe A. Apports des différentes mesures limitant la déductibilité des intérêts	40

Graphiques

Graphique 1. Cycle de vie minier et besoins de financement.....	6
Graphique 2. Processus de décision relatif aux besoins de financement dans une entreprise.....	7
Graphique 3. Structure de report de la dette vers la société rachetée	17
Graphique 5. Dispositif d'ajustement à la hausse des taux d'intérêt	18
Graphique 5. Dispositif d'ajustement à la hausse des taux d'intérêt	19
Graphique 6. Dispositif utilisant un instrument hybride	20
Graphique 7. Achat d'actifs à une partie liée	21

Tableaux

Tableau 1. Les déterminants du financement par l'emprunt.....	10
Tableau 2. Éléments de l'Action 4	28
Tableau 3. Problématiques et préoccupations des entreprises	30

Encadrés

Encadré 1. Processus de détermination des besoins financiers	7
Encadré 2. Organisation de l'entreprise : gestion de la trésorerie du groupe.....	11

Acronymes et abréviations

BEPS	base erosion and profit shifting
BEPS	Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices
EBITDA	Bénéfice avant intérêts, impôts, amortissements et provisions (<i>Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization</i>)
EMN	Entreprise multinationale
IGF	Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable
IS	Impôt sur les bénéfices des sociétés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques



INTRODUCTION

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

1.0 Introduction

1.1 Mobilisation des ressources internes dans les pays en développement

Une évolution majeure est en cours à l'échelle mondiale afin de lutter contre l'érosion de la base d'imposition dans le cadre du projet visant à combattre les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices (BEPS).

La mobilisation des recettes fiscales est particulièrement importante pour les pays en développement. Ceux-ci doivent disposer de systèmes fiscaux solides pour financer leur développement, et l'importance du soutien extérieur au renforcement de ces systèmes est largement reconnue.

Si les recettes fiscales des pays à faibles revenus ont réellement progressé au cours des deux dernières décennies, elles demeurent, dans de nombreux pays, sensiblement inférieures aux niveaux requis pour atteindre les Objectifs de développement durable et garantir une croissance solide et pérenne.

Comme dans d'autres secteurs de l'économie, le secteur minier présente des risques d'érosion de la base d'imposition susceptibles d'entraver la mobilisation des ressources intérieures, en particulier celles qui proviennent des activités des entreprises multinationales (EMN).

À propos de cette note pratique

Les systèmes fiscaux qui permettent des déductions au titre des intérêts sans prévoir de disposition similaire pour les fonds propres créent une incitation à recourir à l'endettement.

Si cette observation s'applique à tous les secteurs industriels, la présente note examine les risques d'érosion de la base d'imposition spécifiques résultant du recours à l'endettement par les EMN du secteur minier.

Elle entend répondre à un problème propre à de nombreux pays en développement, à savoir le recours « excessif » à l'endettement par les EMN dans les pays producteurs de minéraux (dénommés « pays hôtes » dans cette note, par souci de concision) comme mécanisme de transfert des bénéfices à l'étranger.

Cette question a constitué l'un des axes prioritaires des différents travaux conduits en lien avec le Projet BEPS. Elle a été également retenue comme priorité stratégique pour les pays en développement à l'occasion d'un atelier informel consacré à la mobilisation des ressources intérieures, organisé par l'OCDE en octobre 2016.

À qui s'adresse cette note pratique ?

Cette note est destinée aux responsables des politiques publiques et aux administrations fiscales des pays en développement qui disposent de ressources limitées et accueillent des activités extractives.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Elle est destinée à accompagner dans la lutte contre les pratiques de BEPS des pays dont les ressources seraient fortement limitées, et met l'accent sur des mesures de politique publique à la fois pragmatiques et aisément administrables.

Chaque fois que possible, elle cite en outre d'autres analyses, plus approfondies, pouvant aider les pays en développement à remédier aux problématiques propres à la déductibilité des intérêts.

Pour les ministres de l'Économie et les conseillers politiques se pose également une question de fond plus vaste sur la manière de concilier protection de l'assiette fiscale et promotion des investissements étrangers. Les décisions des pouvoirs publics visant à limiter l'érosion de la base d'imposition ont des conséquences directes sur l'environnement général des investissements, qui sont étudiées dans cette note lorsque cela est possible.

Structure de la note

Les administrations fiscales des pays hôtes sont aux prises avec différentes problématiques soulevées par l'utilisation des déductions d'intérêts.

En particulier :

- Comment les EMN ont-elles recours légitimement au financement par emprunt au sein d'un groupe d'entreprises ?
- En présence de dispositifs de transfert des bénéfices, quelles sont les meilleures approches permettant d'encadrer l'utilisation des charges d'intérêts ?

Cette note ne pose pas comme hypothèse que toutes les EMN des industries extractives recourent à des techniques d'optimisation fiscale agressive. Elle met l'accent sur certaines pratiques des EMN qui ont été observées et qui mettent à rude épreuve les règles fiscales du pays hôte, d'autant plus quand celui-ci dispose de capacités administratives limitées.

Cette note pratique comprend quatre sections principales structurées autour de ces questions :

- Données de base sur les besoins de financement des sociétés minières et sur la manière d'utiliser le financement par emprunt (section 2).
- Comportements et mécanismes d'érosion de la base d'imposition jugés problématiques par les pays en développement (section 3).
- Approche définie par l'Action 4 du Projet BEPS pour limiter les déductions d'intérêts et autres moyens d'action, en ciblant le secteur minier (section 4).
- Conclusions sur les meilleures pratiques pour limiter l'érosion de la base d'imposition dans les pays en développement (section 5).



**LES ENTREPRISES
MINIÈRES ET LE
RECOURS AU
FINANCEMENT
PAR EMPRUNT**

INTRODUCTION

**LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT**

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

2.0 LES ENTREPRISES MINIÈRES ET LE RECOURS AU FINANCEMENT PAR EMPRUNT

2.1 Introduction : La forte intensité capitalistique du secteur minier

Les exploitations minières nécessitent d'importants investissements de capitaux tout au long de leur vie. Au départ, les dépenses requises sont relativement modestes, avec des activités d'exploration et de développement, avant d'augmenter de manière significative avec la construction de la mine et des installations connexes (voir le graphique 1).

Ces investissements – qui totalisent des centaines de millions de dollars, voire davantage – comprennent :

- La construction de la mine
- Les installations de traitement/d'enrichissement du minerai (ou d'extraction des matières précieuses comme les pierres précieuses)
- Les infrastructures comme les centrales électriques, les logements des ouvriers, les bureaux et les transports (routes et pipelines, par exemple).

Si l'on exclut les autres sources de recettes des EMN, ces dépenses sont engagées avant que la société n'ait perçu le produit de la vente de la production minière.

Les EMN assument des risques financiers considérables lorsqu'elles entreprennent d'exercer des activités extractives (et ce dès qu'elles investissent dans l'exploration, sans aucune garantie de localiser des ressources dont l'exploitation sera rentable).

Lorsqu'un investissement est engagé, son issue est donc tout à fait incertaine. Le rendement du minerai, les coûts réels de construction et d'exploitation et/ou les conditions futures sur le marché des produits peuvent évoluer de manière imprévue.

Ces investissements peuvent être aussi indirects, lorsque des dépenses importantes sont engagées pour racheter des actifs miniers (par exemple, par l'acquisition d'une entité qui en est propriétaire).

INTRODUCTION

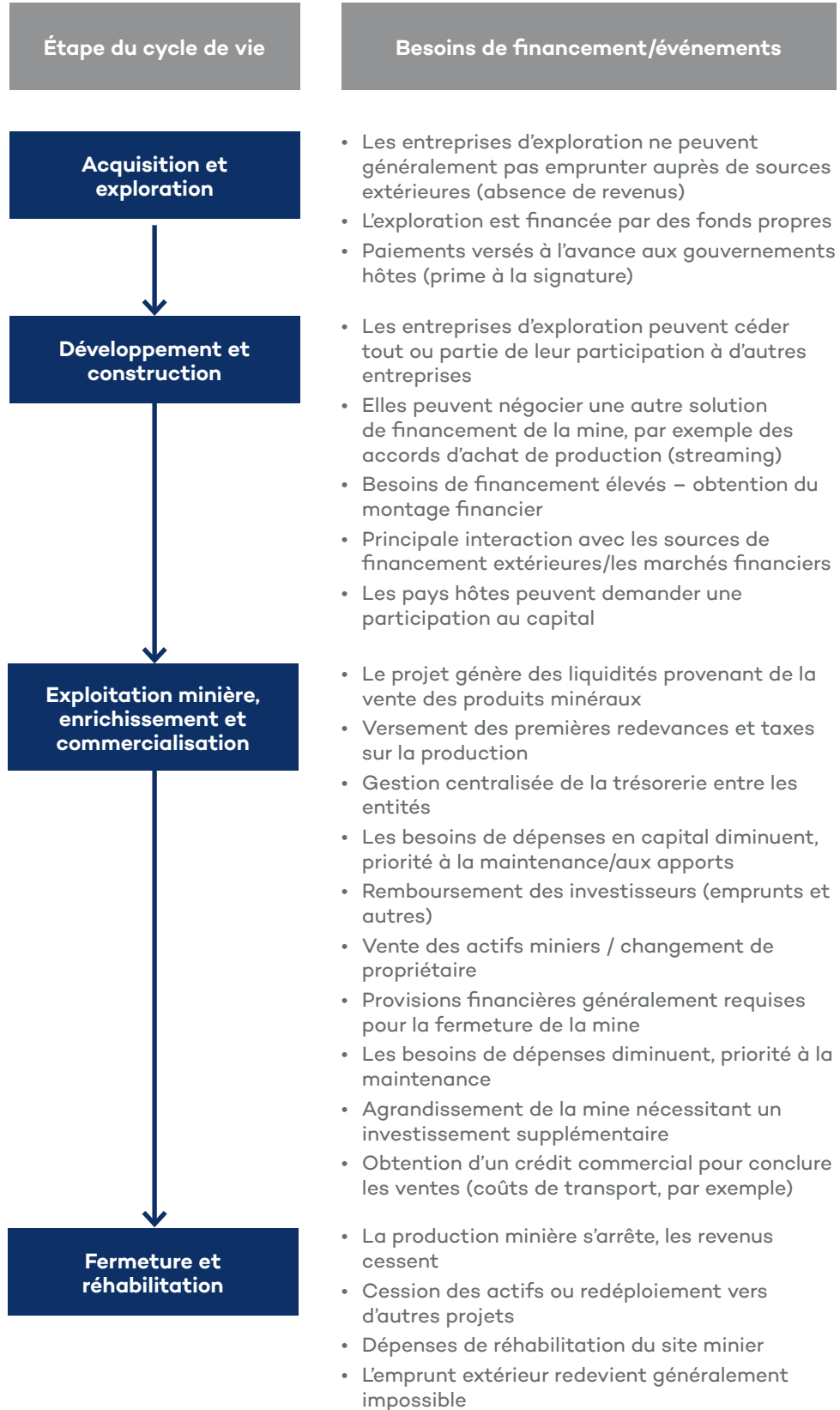
**LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT**

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Graphique 1. Cycle de vie minier et besoins de financement



Note : La gestion centralisée de la trésorerie est détaillée à la section 2.3.

INTRODUCTION

**LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT**

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Exploration et niveau de risques

L'exploration de gisements de ressources minérales représente une phase décisive pour les entreprises du secteur minier. Des équipes d'experts géologues analysent le terrain à la recherche de signaux dénotant la présence de gisements.

Cette phase est fréquemment décrite par l'expression « risques élevés, forts rendements à la clé », dans la mesure où de nombreuses campagnes d'exploration ne débouchent pas sur la découverte de nouveaux gisements économiquement viables.

En conséquence, les investisseurs apportent le plus souvent leurs capitaux aux sociétés d'exploration sous forme de fonds propres, étant donné que celles-ci n'ont aucune source de revenu. Les entreprises d'exploration sollicitent donc essentiellement des financements sur les marchés, qu'elles prélèvent ensuite par étapes à mesure qu'elles conduisent leur activité d'exploration.

Les investisseurs misent ainsi sur la perspective d'une découverte, qui conduirait à une hausse rapide de la valeur de la société d'exploration concernée.

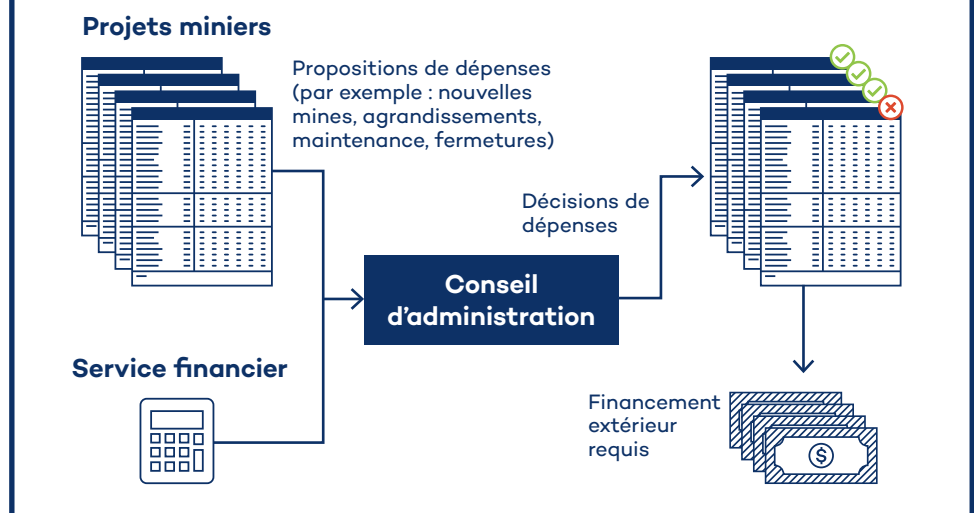
Encadré 1. Processus de détermination des besoins financiers

Le graphique ci-dessous présente un modèle (simplifié) de processus appliqué par une entreprise pour calculer ses besoins de financement. Les propositions de dépenses sont établies et les décideurs les évaluent par rapport aux fonds disponibles.

Les projets ou postes de dépenses approuvés sont calculés et la division financière de l'entreprise est chargée de réunir les fonds nécessaires.

Bien que ce processus soit présenté de manière linéaire dans le graphique ci-dessous, il doit être perçu comme itératif dans la mesure où les informations internes et externes à l'entreprise sont centralisées pour les décideurs (par exemple, la disponibilité des fonds, internes ou externes, donne des indications sur l'importance du budget d'investissement de la société).

Graphique 2. Processus de décision relatif aux besoins de financement dans une entreprise



INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

2.2 Financement des activités du groupe

Face à la diversité et à la complexité croissantes des marchés financiers, les EMN minières financent désormais leurs dépenses en capital de multiples manières. Ces dispositifs sont souvent sophistiqués, et exigent des administrations fiscales qu'elles affinent leur compréhension à la fois du secteur minier et du secteur financier.

Les EMN peuvent obtenir des financements de plusieurs sources.

Les sources « traditionnelles »

- Emprunts extérieurs
- Obligations
- Levée de capitaux
- Financement interne (par exemple : bénéfices non distribués, flux de trésorerie provenant d'autres projets)
- Cessions d'actifs (par exemple : vente d'infrastructures connexes pouvant être utilisées par des tierces parties, comme des actifs ferroviaires et énergétiques)

« Autres » sources possibles

- **Aides publiques** : (par exemple : investissements en fonds propres, prêts ou garanties) aides versées par des gouvernements hôtes ou étrangers ou des organisations internationales, comme la Société financière internationale (branche du GBM)
- **Accords « loan-to-own »** : en général, emprunts pouvant être convertis en actions dans certaines circonstances (également appelés « prêts convertibles en actions »)
- **Accords d'achat de production (« streaming »)** : paiements à un organisme de financement basés sur la vente de la production minière à cet organisme à prix réduits
- **Accords de redevances privés** : paiement à un bailleur de fonds calculé, par exemple, sous la forme d'un pourcentage de la valeur de la production minière

Pour les grandes EMN, les financements externes sont généralement mobilisés à plusieurs fins (ils peuvent, par exemple, financer plusieurs projets à différentes étapes de leur cycle de vie et/ou servir à payer des dividendes aux actionnaires).

En revanche, les petites et moyennes EMN recherchent généralement un financement ponctuel à mesure que de nouveaux projets sont développés.

Références complémentaires – Accords d'achat de production de métaux

Un exemple de contrat de « streaming » est fourni dans le rapport complémentaire intitulé *Comblant le manque d'informations sur les prix des minéraux vendus sous une forme intermédiaire* (p. 181) publié par la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales.

Disponible à l'adresse : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/boite-a-outils-comparables-prix-des-mineraux.pdf>

INTRODUCTION

**LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT**

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

2.3 Décisions de financement de l'entreprise et accès aux capitaux extérieurs

Un nouveau projet réunit généralement un ensemble de financements qui peuvent associer des sources traditionnelles et d'autres sources.

Les petites et moyennes EMN sont généralement plus susceptibles de recourir à d'autres sources, mais l'étape du cycle du produit de base ainsi que le comportement général des marchés financiers traditionnels à l'égard des investissements miniers entrent également en ligne de compte.

La baisse des prix des produits de base et l'instabilité macroéconomique générale peuvent rapidement restreindre l'accès aux sources de financement traditionnelles et contraindre les EMN à en rechercher d'autres. Dans ces circonstances, il faut s'attendre à ce que tous les dispositifs de financement prévoient des conditions relativement contraignantes par rapport à celles qui existaient auparavant.

Les produits financiers existants peuvent aussi être assortis de composantes qui s'adaptent automatiquement à ces changements conjoncturels. Le financement peut ainsi être rattaché à des prix de référence internationaux, tel que le taux interbancaire offert à Londres (LIBOR), comme dans d'autres secteurs.

Concernant le financement par l'emprunt, il est difficile de généraliser les choix réalisés par certaines entreprises minières pour proposer une description valable à l'échelle du secteur, dans la mesure où les circonstances varient considérablement d'une entreprise à l'autre.

Certains facteurs communs peuvent cependant être mis en exergue (voir tableau 1).

INTRODUCTION

**LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT**

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Tableau 1. Les déterminants du financement par l'emprunt

Taille de l'entreprise	Les grandes sociétés minières diversifiées ont généralement un meilleur accès à diverses sources d'emprunts que les petites et moyennes entreprises, et empruntent habituellement à des conditions plus avantageuses.
Notation de crédit	Les notations de crédit affectent le montant de l'emprunt extérieur possible et les conditions de cet emprunt (par exemple, le taux d'intérêt) : une meilleure notation de crédit se traduit par des conditions plus favorables.
Ancienneté et maturité de l'entreprise	Les entreprises qui ont une expérience plus solide (gestion comprise) peuvent emprunter davantage et à de meilleures conditions.
Minéraux exploités	Certains minéraux permettent aux entreprises d'accéder plus facilement à des capitaux extérieurs que d'autres (par exemple : marchés plus liquides, meilleures perspectives d'évolution des prix, structure industrielle de la production plus concentrée – à savoir, petit nombre de producteurs ou approvisionnement limité).
Niveau de prise de risque	Les entreprises qui ont la réputation de prendre plus de risques ont des perspectives de rendement supérieures (par exemple : exploitation minière dans des contextes géographiques ou politiques difficiles). Ce paramètre peut influencer sur l'accès au financement par l'emprunt, puisque les entités perçues comme les plus exposées aux risques peuvent se voir proposer des conditions d'emprunt plus onéreuses et moins accommodantes.
Garantie offerte (actifs)	Les banques et autres bailleurs de fonds prêtent aux entreprises à des conditions qui dépendent de la garantie offerte et de la possibilité d'acquérir les actifs en cas de défaillance – leur objectif premier est de recouvrer le montant de l'emprunt, le paiement des intérêts et les coûts afférents. Les autres bailleurs de fonds comme les fonds spéculatifs ou les opérateurs sur les produits de base peuvent être davantage intéressés par l'acquisition d'actifs miniers ayant une importance stratégique.
Accès de l'investisseur aux produits financiers	Les produits financiers comme les produits dérivés permettent aux investisseurs de couvrir le risque et de valoriser plus facilement la production minière (par exemple, en utilisant des prix de référence internationaux transparents) et, partant, l'entreprise elle-même. En d'autres termes, lorsque les investisseurs ont plus facilement accès aux produits dérivés, c'est l'accès au financement par l'endettement en général qui s'améliore. Il s'agit d'un aspect important pour certains investisseurs, tels que les banques, qui sont tenus de suivre l'évolution de la valeur des actifs de l'emprunteur (et éventuellement, de gérer leur exposition aux risques de fluctuation de prix).

INTRODUCTION

**LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT**

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Encadré 2. Organisation de l'entreprise : gestion de la trésorerie du groupe

Les grandes EMN centralisent le financement du groupe, soit au sein d'une entité autonome, soit de manière fonctionnelle, en confiant cette tâche à des salariés de plusieurs entités du groupe, parfois géographiquement dispersées. Cette fonction est appelée « trésorerie du groupe ».

Pour organiser leur financement, les EMN localisent souvent cette trésorerie du groupe dans des juridictions dans lesquelles la levée de capitaux est soumise à une imposition (impôt sur le bénéfice des sociétés et retenues à la source) faible ou inexistante. Elles peuvent aussi mobiliser différentes formes de capitaux extérieurs dans des juridictions différentes.

Ces fonctions sont généralement localisées dans des juridictions qui offrent :

- Un vaste réseau de conventions (ce qui limite les retenues à la source)
- Une main d'œuvre qualifiée dans le domaine des finances
- De faibles coûts d'exploitation
- Des cadres juridiques solides
- De faibles taux d'imposition sur les produits d'intérêts

Les EMN créent généralement une fonction financière spécialisée qui, selon les conditions fixées par le conseil d'administration, gère les relations avec les prêteurs extérieurs (comme indiqué précédemment). Cette fonction peut comprendre :

- L'obtention d'une structure et de conditions optimales pour le financement sollicité
- La gestion des opérations de change du groupe
- La couverture des risques de change et de taux d'intérêt

La centralisation des fonctions financières peut être avantageuse pour le groupe, dans la mesure où se fonde sur la notation de crédit de l'ensemble du groupe pour abaisser les coûts de financement.

Une fonction de trésorerie du groupe implique également que les marchés de capitaux s'adressent à une seule entité de l'EMN qui a l'expérience financière et parle la « langue » des investisseurs. Ces entités financent ensuite (y compris par des prêts) les autres entités du groupe, conformément aux plans de dépenses approuvés.

Le plus souvent, ces entités mettent en place des accords de gestion centralisée de la trésorerie au sein du groupe (comme détaillé dans l'encadré ci-dessous).

INTRODUCTION

**LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT**

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Gestion centralisée de la trésorerie

La gestion centralisée de la trésorerie peut être définie succinctement comme une fonction centralisée de gestion à court terme de la trésorerie des différentes entités d'une EMN, qui permet une utilisation efficace de la trésorerie au sein du groupe.

Il s'agit fréquemment d'un dispositif commercial, non d'un accord conclu exclusivement à des fins fiscales.

Les excédents de trésorerie sont transférés périodiquement (par exemple, en fin de journée) vers un compte commun de trésorerie, et peuvent ensuite être utilisés à court terme par d'autres entités du groupe.

Cette technique présente plusieurs avantages potentiels, comme la rationalisation des contrats relatifs aux opérations bancaires du groupe, le fait que chaque entité qui dépose un excédent de trésorerie peut obtenir un taux d'intérêt plus élevé que celui qu'elle aurait obtenu isolément, ou encore la simplification des opérations en des devises.

Les accords de gestion centralisée de la trésorerie sont gérés par une entité (« entité principale ») exerçant le plus souvent des fonctions de coordination en contrepartie d'une rémunération appropriée. Les autres entités (« entités participantes ») procèdent à des versements (ou des retraits) de trésorerie sur le compte centralisé et reçoivent (ou acquittent) un taux d'intérêt de pleine concurrence au titre de ces dépôts (retraits).

Pour plus d'informations, consulter par exemple le Manuel interne de l'administration fiscale du Royaume-Uni (HMRC), disponible à l'adresse suivante (en anglais) : <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/international-manual>

2.4 Décisions de financement au sein des EMN

Parallèlement à leurs décisions de financement extérieur, les EMN doivent également statuer sur la répartition de la dette au sein des entités du groupe.

Les décisions relatives au financement interne et externe ne sont généralement pas identiques (suivant leurs activités, les différentes entités du groupe ont des niveaux d'endettement différents).

Déterminants commerciaux du recours des EMN à l'endettement interne

L'acquisition et l'installation d'actifs miniers et d'infrastructures connexes, ainsi que les financements nécessaires à ces dépenses – notamment leur montant et leur calendrier – constituent, à l'évidence, le principal déterminant commercial.

Ces considérations commerciales englobent également la durée pendant laquelle les entités de l'entreprise ont besoin d'un financement. À titre d'exemple, des emprunts à très court terme peut être obtenus dans le cadre d'accords de gestion de trésorerie à l'échelle du groupe, comme des accords de gestion centralisée de la trésorerie (voir section 2.1).

Les considérations commerciales concernent aussi les conditions générales et financières d'octroi d'un prêt, notamment :

- Les prêts consentis aux entités situées dans le pays hôte sont-ils assortis d'une garantie (ce qui réduit généralement le taux d'intérêt appliqué, dès lors que le risque de défaut est atténué) ?

INTRODUCTION

**LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT**

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

- Des conditions de performance sont-elles imposées à l'entité qui emprunte (à savoir, généralement, un taux d'intérêt moindre si l'entité applique des procédures de prises de décision et/ou des pratiques de gestion qui réduisent les risques financiers qu'elle supporte).

Déterminants fiscaux des niveaux d'endettement internes des EMN

Du point de vue fiscal, les entreprises minières s'emploient à faire en sorte que les charges d'intérêts soient déduites du revenu imposable au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de l'une des entités opérationnelles du groupe (ou, tout au moins, que ces charges d'intérêts puissent être reportées en avant).

Les charges d'intérêts non déductibles représentent un coût direct pour l'EMN.

Les emprunts sont plus fréquemment souscrits dans les pays appliquant des taux d'imposition plus élevés que ceux auxquels est soumis le prêteur, ce qui facilite le transfert des bénéfices et réduit l'imposition globale du groupe.

Les déductions sont donc d'autant plus « souhaitables » que le taux d'imposition local est élevé – par exemple, lorsque les pays hôtes tentent d'augmenter les recettes issues de l'exploitation de leurs ressources naturelles – et dans les entités soumises à l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Pour optimiser les avantages des déductions d'intérêts, les EMN examineront de près :

- Les plafonds imposés par les pays au montant des intérêts qu'elles peuvent déduire à des fins fiscales
- La possibilité de maintenir dans le temps la valeur réelle des déductions d'intérêts
- Le fait que des déductions puissent être transférées, soit vers d'autres projets miniers (c'est-à-dire si des dispositions de cantonnement s'appliquent), soit de quelque autre manière au sein du groupe d'entreprises (notamment par des dispositions en matière de consolidation fiscale)
- L'influence et la clarté des dispositions en matière de prix de transfert
- L'existence de règles anti-évasion imposant des limites au montant ou au coût des emprunts

Elles sont souvent conseillées par les cabinets comptables, qui peuvent également fournir des indications sur les structures utilisées par d'autres EMN (et sur leurs avantages fiscaux respectifs).

Cantonnement

Ces dispositions isolent la situation fiscale de chaque projet minier, exigeant que chaque projet spécifique dans un pays tienne une comptabilité distincte et soit imposé séparément.

L'objectif est d'empêcher que des projets relativement plus rentables ne concourent au financement croisé de projets plus marginaux (ou déficitaires) en autorisant l'imputation de déductions sur des projets plus rentables.

A photograph of a mining site. In the foreground, there is a large, rusted metal bucket on the ground. To the left, a yellow engine is visible. In the background, a large wooden structure, possibly a crane or hoist, stands against a clear blue sky. The ground is rocky and uneven. The text "DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT" is overlaid in the center of the image.

**DIFFICULTÉS
RENCONTRÉES
PAR LES PAYS EN
DÉVELOPPEMENT**

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

**DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

3.0 Difficultés rencontrées par les pays en développement

3.1 Introduction : L'érosion de la base d'imposition par le recours aux déductions d'intérêts

Les administrations fiscales des pays hôtes ont tout intérêt à examiner la question de l'octroi de prêts à des entités situées sur leur sol.

Elles sont de plus en plus vigilantes face au caractère disproportionné du financement par emprunt d'opérations situées dans leur juridiction par rapport au reste du groupe et aux conditions d'attribution de ces prêts aux entités locales.

En l'absence de limitations du montant des charges d'intérêts, il existe un fort risque que les entreprises affectent des niveaux d'endettement plus élevés aux pays hôtes.

Pour certains pays en développement, la difficulté tient en partie au fait que les dispositions fiscales ne sont pas suffisamment exhaustives (ou ciblées) pour contrer les techniques d'érosion de la base d'imposition utilisées par les EMN.

Par ailleurs, de nombreux pays manquent cruellement de capacités pour appliquer leur législation fiscale – il se peut que 5 à 10 contrôleurs fiscaux seulement doivent couvrir l'ensemble des entreprises exerçant des activités locales.

Il importe donc que les administrations fiscales :

- Comprennent rapidement les structures des EMN et les modalités légitimes d'organisation de leurs activités, afin d'identifier les risques
- Favorisent les mesures fiscales qui encouragent la simplicité dans les structures des entreprises et dans les transactions financières entre parties liées.

3.2 Difficultés actuelles pour les pays en développement

Les trois grandes catégories de problèmes posés par les activités et structures utilisées par les EMN sont décrites ci-après.

Plusieurs études de cas sont présentées afin d'illustrer ces problèmes (certaines d'entre elles traitent de problèmes relevant de plusieurs catégories).

Les exemples décrits ne doivent pas être considérés comme des pratiques qui entraînent systématiquement une érosion des bases d'imposition – chaque pays hôte doit examiner au cas par cas les faits et circonstances d'un montage. L'objectif est ici de décrire les cas de figure susceptibles de présenter des risques élevés.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

**DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Niveaux d'endettement élevés

Certaines entreprises affectent un montant d'endettement disproportionné au pays hôte, ce qui conduit à s'interroger sur leur capacité à rembourser cette dette (et à réaliser un bénéfice localement).

Voir : étude de cas 1 ; étude de cas 2 ; étude de cas 5.

Taux d'intérêt (élevés) non conformes au taux de pleine concurrence

Des parties liées appliquent des taux d'intérêt qui ne sont pas conformes aux taux qui seraient facturés entre des parties non liées.

Un coût d'endettement excessif amplifie l'effet du montant excessif.

Voir : étude de cas 3 ; étude de cas 4.

Structures complexes

Qu'elles aient ou non des motifs commerciaux légitimes, elles augmentent considérablement les ressources que les administrations fiscales doivent mobiliser pour les analyser.

Voir : étude de cas 4 ; étude de cas 5.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

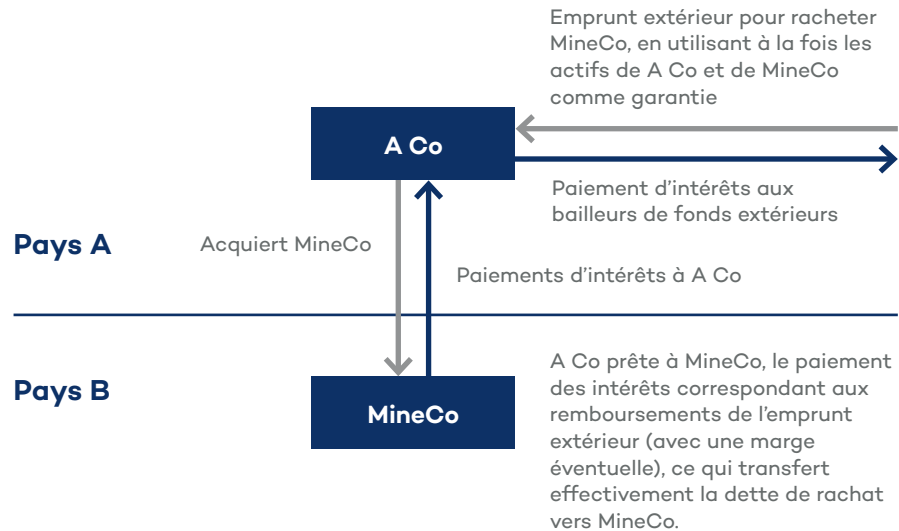
DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Étude de cas 1 – Report de la dette de l'acquéreur vers la société rachetée/Opérations de rachat à effet de levier

Graphique 3. Structure de report de la dette vers la société rachetée



A Co est une entité extraterritoriale utilisée pour investir dans la mine située dans le pays B. MineCo assure l'exploitation de la mine. Dans un premier temps, ces deux entités ne sont pas liées entre elles.

L'approche utilisée par les investisseurs (A Co) leur permet d'optimiser le recours à l'endettement lorsqu'ils rachètent une mine (ou une entité détenant des actifs miniers, comme MineCo).

A Co emprunte le montant maximum possible à des bailleurs de fonds pour racheter MineCo – souvent la totalité du prix d'achat – et utilise les actifs de MineCo pour garantir ces emprunts.

Après avoir racheté MineCo, A Co restructure le groupe d'entreprises ou, comme dans le graphique ci-dessus, A Co prête des fonds à MineCo, ce qui génère le paiement d'intérêts à A Co, que celle-ci utilise pour rembourser les bailleurs de fonds extérieurs.

Une partie de la stratégie consiste à recourir à l'emprunt pour réduire la charge fiscale de MineCo et, par conséquent, augmenter sa valeur.

A Co est susceptible de revendre MineCo, à terme, afin de réaliser une plus-value.

Quel est le problème ?

Ce dispositif pose deux types de problèmes principaux :

- Si A Co est une entité étrangère, l'acquisition à fort effet de levier (*leveraged buy-out*, LBO) a pour effet de réduire les recettes publiques du pays B, via les déductions d'intérêts de MineCo.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

**DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

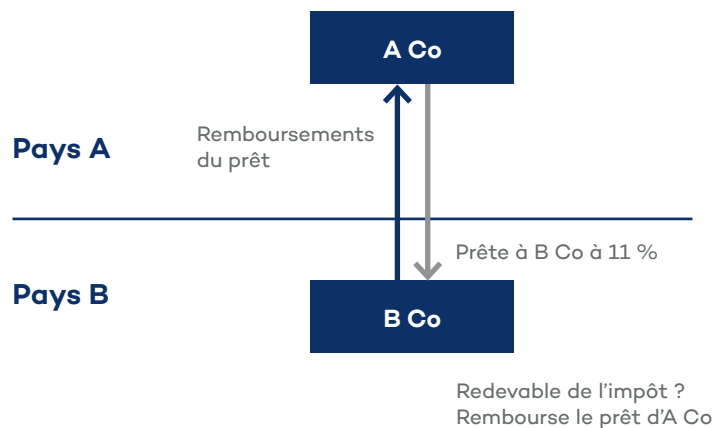
CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

- Si A Co rachète MineCo sans risquer aucun financement propre, un problème de politique d'investissement se pose. On peut en effet se demander si A Co gèrera la mine en servant au mieux les intérêts de MineCo (et, par extension, ceux du pays B).

A Co peut agir de manière à accroître la valeur de MineCo sur le court terme, ce dont un acquéreur postérieur de MineCo pourra difficilement se rendre compte avant l'achat (par exemple, existence de dommages pour l'environnement, de coûts de remise en état de l'environnement, risques globaux accrus, ou valorisation comptable ne donnant pas une image fidèle du patrimoine).

Étude de cas 2 – Conditions d'emprunt subordonnées à la législation fiscale du pays hôte

Graphique 5. Dispositif d'ajustement à la hausse des taux d'intérêt



A Co et B Co sont des parties liées. B Co exploite une mine dans le pays B.

Dans cet exemple, A Co met en place un prêt à l'intention de B Co, dans lequel le remboursement des intérêts n'a lieu que si B Co est assujéti à l'impôt sur les bénéfices dans le pays B.

Si aucun impôt n'est dû, le paiement des intérêts est différé jusqu'à ce que B Co soit redevable de l'impôt sur les bénéfices, mais il sera alors pour tenir compte de ce report (le montant dû est « majoré » ou augmenté selon un pourcentage convenu ou un taux d'intérêt de pénalité est appliqué).

Quel est le problème ?

Si les faits et circonstances d'un tel dispositif devront faire l'objet d'un examen attentif, ce cas de figure soulève deux préoccupations principales :

- Il semble que le dispositif mis en place par le groupe est peu corrélé aux activités d'exploitation de B et tient surtout compte du système fiscal, lequel génère des déductions uniquement lorsqu'un impôt est dû.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

**DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

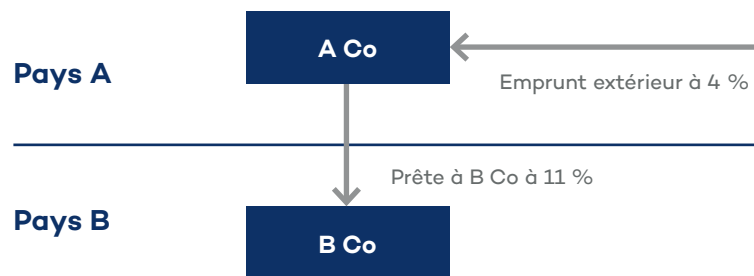
Il semble qu'il s'agisse davantage de fonds propres, puisque les paiements semblent effectués en fonction de la rentabilité.

- Les conditions du taux majoré appliqué par A Co et B Co peuvent faire passer la déduction des intérêts au-dessus du niveau que la législation fiscale du pays B aurait autorisé (si les intérêts avaient été payés selon un échéancier fixé).

Par exemple, si A Co applique un taux interne de majoration de 9 %, tandis que la législation fiscale du pays B autorise un report des déductions inutilisées de 5 %, par exemple, les déductions à venir seront plus élevées.

Étude de cas 3 – Ajustements à la hausse des taux d'intérêt

Graphique 5. Dispositif d'ajustement à la hausse des taux d'intérêt



A Co et B Co sont des parties liées. B Co exploite une mine dans le pays B.

Dans cet exemple, simple mais néanmoins fréquent, A Co emprunte à des bailleurs de fonds indépendants dans le pays A et prête ces fonds à B Co à un taux d'intérêt nettement plus élevé, selon des conditions qui ne seraient pas convenues entre des parties indépendantes.

Cela augmente le montant des déductions pour charges d'intérêts dans le pays B.

Quel est le problème ?

L'application d'une marge entre le taux emprunteur et le taux prêteur de A Co n'est pas, en soi, une préoccupation. Cependant, lorsque cette marge excède celle qui serait appliquée entre deux parties indépendantes, elle relève directement d'une pratique de transfert de bénéfices.

Ce dispositif doit faire l'objet d'une analyse détaillée de la part de l'administration fiscale du pays B.

Références complémentaires – Risques liés aux majorations des taux d'intérêts

Les prix de transfert dans l'industrie minière avec focalisation sur l'Afrique : guide de référence pour les fiscalistes

Consultable à l'adresse suivante : <http://documents.worldbank.org/curated/en/469501517336564583/pdf/112346-MAIN-REPORT-TransferPricingInMiningFrench.pdf>

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

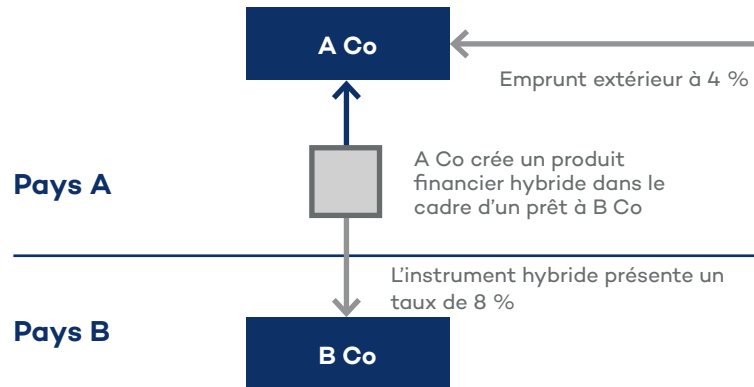
DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Étude de cas 4 – Utilisation d'instruments hybrides

Graphique 6. Dispositif utilisant un instrument hybride



A Co et B Co sont des parties liées. B Co exploite une mine dans le pays B.

A Co emprunte à des bailleurs de fonds tiers dans le pays A, dans l'intention de fournir ensuite les fonds à B Co dans le pays B (le pays hôte).

Plutôt que d'octroyer un prêt à B Co aux mêmes conditions que celles qu'elle a obtenues auprès de ses bailleurs de fonds, elle crée un produit financier hybride pour B Co, qui présente à la fois des caractéristiques de financement par fonds propres et par endettement.

Il s'agit d'un exemple parmi d'autres de transferts de bénéfices au moyen d'un instrument hybride, sachant que d'autres types de dispositifs peuvent soulever des problématiques de BEPS.

Quel est le problème ?

A Co a créé un produit financier qui est plus complexe que celui dont B Co avait besoin, et qui est assorti de conditions qui permettraient, si la transaction concernait des parties indépendantes, d'appliquer un taux d'intérêt plus élevé en vertu des règles en matière de prix de transfert et, par conséquent, de diminuer les impôts payés par B Co (par exemple, en incluant, de manière sélective, des dispositions qui sont généralement associées à des charges d'intérêt plus élevées).

A Co peut également tenter de tirer parti des différences de traitement de l'instrument hybride dans le pays A et le pays B, sachant que, dans le cas le plus favorable pour le groupe, cet instrument serait considéré comme un emprunt dans le pays B (permettant, par conséquent, la déduction des charges d'intérêts) mais comme un élément de fonds propres dans le pays A (qui peut accorder une exonération sur les dividendes perçus).

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

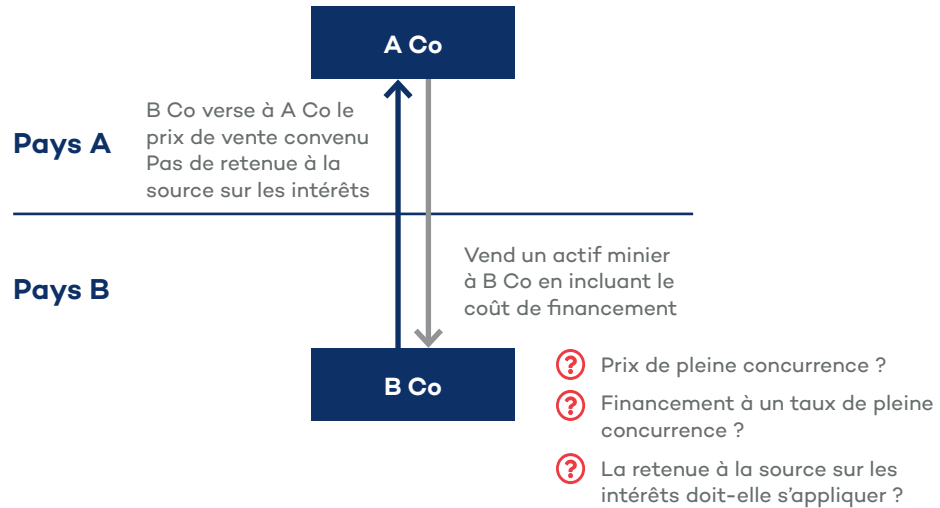
DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Étude de cas 5 – Achats d'actifs avec financement intégré

Graphique 7. Achat d'actifs à une partie liée



A Co et B Co sont des parties liées.

A Co vend à B Co un actif qui sera utilisé dans la mine.

Le prix d'achat inclut le coût de financement, mais celui-ci n'apparaît pas séparément dans la facture.

Quel est le problème ?

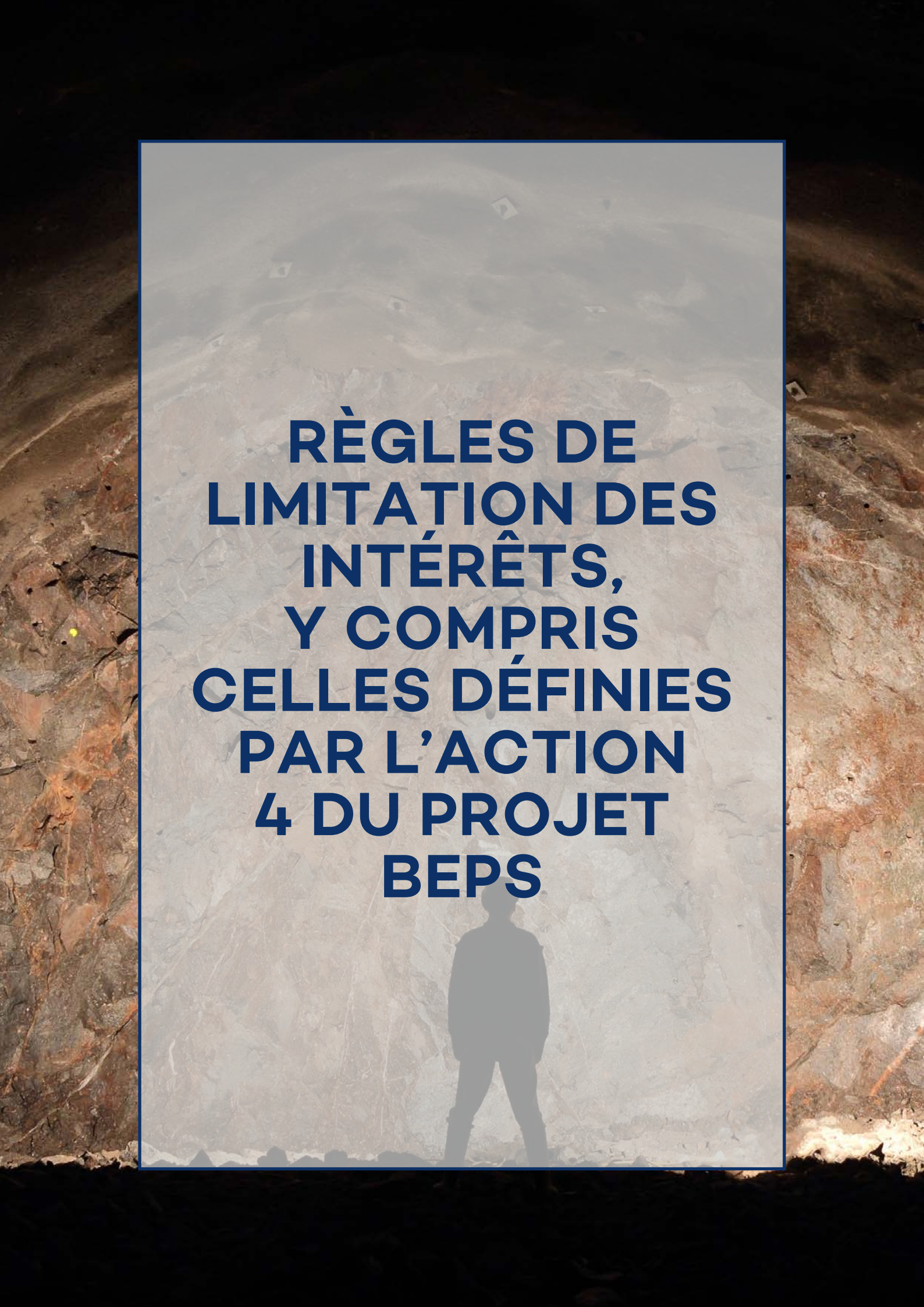
Ce type de dispositif est relativement courant et il s'agit généralement d'une transaction commerciale légitime. Cependant, il peut à la fois présenter des risques d'érosion de la base d'imposition et être source de complexité générale pour les pays en développement.

- **Érosion de la base d'imposition** : A Co pourrait avoir surévalué l'actif par rapport aux conditions appliquées par des parties agissant en situation de pleine concurrence, avec pour effet d'augmenter les déductions fiscales de B Co dans le pays B.

Cette surévaluation peut être obtenue en surestimant le prix de l'actif lui-même et/ou ses coûts de financement.

- **Érosion de la base d'imposition** : En intégrant les coûts financiers au prix de l'actif, la fraction du prix d'achat qui représente une charge de financement (c'est-à-dire les intérêts) pourrait échapper à la retenue à la source sur les intérêts qui aurait été due si l'emprunt avait été contracté séparément.
- **Complexité** : Les agents de l'administration fiscale doivent consacrer du temps à démêler les éléments constitutifs de la transaction avant de pouvoir les analyser séparément au regard de la législation sur les prix de transfert.

Pour les pays disposant de moyens limités, cela détourne des ressources de l'analyse et de la vérification fiscales qui pourraient être utiles ailleurs.

A person's silhouette is visible at the bottom center of the page, standing in a cave. The background is a large, textured rock formation with various shades of brown, tan, and grey. The text is overlaid on a semi-transparent grey rectangular area.

**RÈGLES DE
LIMITATION DES
INTÉRÊTS,
Y COMPRIS
CELLES DÉFINIES
PAR L'ACTION
4 DU PROJET
BEPS**

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

4.0 RÈGLES DE LIMITATION DES INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU PROJET BEPS

4.1 Introduction

Parallèlement aux réformes fiscales plus vastes consacrées au traitement fiscal de l'endettement par rapport aux fonds propres, les pays hôtes disposent de divers moyens pour définir, de manière générale, les niveaux de déductions d'intérêts acceptables dans leur juridiction.

Ces mesures fiscales peuvent être classées en deux groupes :

1. Celles qui réglementent ou limitent l'utilisation des déductions d'intérêts
2. Les mesures indirectes qui renforcent le but poursuivi par les dispositions directes

Cette section examine tout d'abord certains aspects initiaux importants que les pouvoirs publics des pays doivent prendre en compte lorsqu'ils examinent les règles de limitation des intérêts.

Elle met ensuite l'accent sur l'Action 4, élaborée récemment dans le cadre du processus BEPS, qui apporte une nouvelle approche commune pour les responsables des politiques publiques, et se poursuit par l'examen d'autres approches directes.

Elle décrit enfin les autres mesures d'accompagnement qui renforcent les limites de déduction des intérêts.

4.2 Considérations initiales sur l'action des pouvoirs publics

De quelle manière ces limitations peuvent-elles affecter le climat d'investissement ?

La plupart des pays contrôlent de façon plus ou moins poussée le niveau des déductions d'intérêts à des fins fiscales. Il s'agit généralement de rassurer les citoyens en leur montrant que la base d'imposition nationale est préservée et que les entreprises qui réalisent des bénéfices paient des impôts.

Mais, dans le même temps, la plupart des économies ont besoin de capitaux étrangers pour alimenter leur croissance. Les investisseurs étrangers apportent des capitaux (et des compétences), qui viennent compléter l'offre de capitaux et la production disponibles localement.

Cet apport permet de réaliser des investissements qui, sans cela, seraient financés à un coût supérieur ou ne seraient pas entrepris. Privée d'accès aux capitaux étrangers, la croissance économique serait moindre.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Les limitations de déductibilité des intérêts doivent être mises en œuvre avec discernement et selon une approche concertée tenant compte à la fois des considérations nationales et des avantages qu'apportent les investisseurs. Cela implique de mettre en œuvre de nouvelles règles de limitation des intérêts en respectant un délai raisonnable pour que les entreprises puissent s'adapter.

Une règle spécifique au secteur minier est-elle nécessaire ?

La mise en œuvre d'une approche spécifique au secteur minier est une première décision fondamentale.

L'adoption de règles fiscales spécifiques à un secteur n'est généralement pas encouragée car le fait de traiter les secteurs différemment peut avoir des incidences sur la répartition des ressources dans l'économie.

Cependant, lorsque les industries extractives représentent une part importante de l'économie (et par extension, une part significative de la base d'imposition), il peut être justifié d'appliquer des règles de limitation des intérêts spécifiques dans le secteur.

Cela serait notamment le cas si des éléments probants démontraient une érosion importante de la base d'imposition. En tout état de cause, les entreprises minières sont souvent confrontées à des régimes fiscaux séparés et cantonnés, ce qui laisse penser que la décision d'appliquer des règles sectorielles a déjà été prise.

Interaction entre les lois

Fixer les limites d'une règle spécifique au secteur minier implique de réaliser une étude détaillée (plus complexe encore si les hydrocarbures sont en jeu), consistant également à déterminer comment l'articuler avec les dispositions fiscales applicables à l'ensemble des entreprises.

Il s'agit notamment d'examiner si les limitations s'appliqueront à chaque EMN projet par projet ou à un groupe d'entités locales dans leur ensemble (c'est-à-dire indépendamment des autres activités qu'elles peuvent exercer).

Dans la pratique, de nombreux pays règlent cette question de conception en exigeant que chaque licence d'exploitation minière distincte soit détenue par une entité juridique séparée et/ou via des accords de développement minier projet par projet qui peuvent inclure des dispositions fiscales prévalant sur le code fiscal.

Comment gérer le risque de variations importantes du prix des produits de base ?

Une baisse du prix des produits minéraux extraits peut entraîner une évolution rapide des perspectives économiques des EMN minières.

Pour l'entreprise, cela se traduit par une diminution des bénéfices et, sur le marché, le cours des actions peut baisser car les investisseurs réévaluent la valeur des actifs miniers de l'entreprise en fonction de l'évolution des perspectives de prix.

Une baisse des prix des produits de base peut également durcir les conditions d'emprunt des EMN et renchérir les coûts de financement externe.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

La manière dont les EMN traitent cette question dépend toutefois, pour une très large part, de leurs conventions de prêts régissant les emprunts intragroupes.

- Si les taux d'intérêt sont déterminés par les conventions de prêts, l'évolution des perspectives n'aura qu'un impact direct limité.
- Mais si les taux sont liés, d'une manière ou d'une autre, à un indice financier international, les charges d'intérêt peuvent également augmenter rapidement (dès lors que les variations des prix des produits de base ont un effet sur l'évolution de l'indice retenu).

Cela signifie que la situation économique des entités minières d'un groupe peut évoluer sensiblement. La valeur comptable de l'entité peut notamment baisser et le niveau des déductions d'intérêts à des fins fiscales augmenter. Ces changements peuvent se produire sans que le groupe d'EMN n'ait pris de mesure pour accroître son niveau d'endettement.

Cela a des conséquences sur les limitations de charges d'intérêt et les mesures de protection de la base d'imposition, ce qui renforce le risque de voir des demandes de déductions rejetées. Par ailleurs, la hausse des charges d'intérêts augmenterait les obligations de retenue à la source sur les intérêts.

Lorsque les entreprises subissent des pressions financières, elles peuvent chercher à obtenir des pouvoirs publics de meilleures conditions fiscales (par exemple, un assouplissement des limites de déduction des intérêts ou une baisse des taux de redevance). Le fait de fixer des limites trop strictes peut inciter les entreprises à chercher à modifier, sur une base bilatérale, le niveau de leurs déductions d'intérêts autorisées, ce qui complique la tâche de l'administration fiscale et crée un risque que ces changements perdurent.

En cas de hausse plus marquée du prix des produits de base, des forces contraires s'exercent : les bénéfices augmentent et les charges d'intérêts peuvent baisser, ce qui élève le niveau d'endettement ouvrant droit à déduction (et, par conséquent, incite potentiellement les EMN à s'endetter davantage pour profiter d'une marge de manœuvre supplémentaire).

Pour fixer le niveau de limitation des intérêts, il faut donc intégrer cette volatilité afin que les règles puissent fonctionner sans devoir les changer en permanence.

4.3 Action 4 du Projet BEPS relative aux déductions d'intérêts

Avant l'entrée en scène des mesures issues des travaux BEPS, de nombreux pays avaient compris que les outils fiscaux disponibles pour limiter l'utilisation des déductions d'intérêts par les EMN étaient difficiles à concevoir et se révélaient souvent inefficaces.

En réponse à ce problème, les pays du G20 et l'OCDE ont élaboré une nouvelle approche commune, décrite dans le rapport établi au titre de l'Action 4 du projet BEPS.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

L'approche recommandée garantit que les charges d'intérêts nettes déductibles d'une entité (au titre des charges d'intérêts qui dépassent les produits d'intérêts) sont directement reliées au bénéfice imposable généré par ses activités économiques, tel qu'il est mesuré par le résultat imposable avant charges d'intérêts nettes, amortissements et provisions (EBITDA).

Ce calcul de l'EBITDA est réalisé aux fins fiscales – et non aux fins comptables.

Références complémentaires – Action 4

Publication de l'OCDE : *Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et d'autres frais financiers, Action 4 – Version actualisée 2016.*

Consultable à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1787/9789264268357-fr>

Dans la pratique...

L'approche définie au titre de l'Action 4 regroupe trois composantes :

- **Une règle fondée sur un ratio déterminé** (essentielle) appliquant un ratio de référence (intérêts nets)/(EBITDA)
- **Une règle fondée sur un ratio de groupe** (optionnelle) qui permet à une entité de déduire davantage de charges d'intérêts dans certaines circonstances, selon la situation du groupe mondial dont l'entité fait partie
- **Des règles ciblées** (optionnelles) pour répondre à des risques spécifiques

Pour faire en sorte que le ratio déterminé soit fixé à un niveau suffisamment bas pour pouvoir contrer les pratiques de BEPS tout en reconnaissant que tous les pays ne sont pas dans la même situation, l'approche prévoit une fourchette de ratios comprise entre 10 et 30 pour cent.

Attendu que certains groupes recourent massivement à l'emprunt auprès de tierces parties pour des raisons non fiscales, l'approche recommandée propose d'utiliser une règle fondée sur un ratio de groupe parallèlement à la règle fondée sur un ratio déterminé.

Cette règle autoriserait une entité dont les charges d'intérêt nettes dépassent le ratio de référence à déduire des dépenses d'intérêts jusqu'à concurrence du ratio intérêts nets/EBITDA de son groupe mondial (ou d'un autre ratio financier pertinent de ce groupe, tel que le ratio fonds propres/total des actifs).

Selon la règle fondée sur un ratio de groupe, les pays peuvent également appliquer une majoration pouvant atteindre 10 % aux charges d'intérêts nettes du groupe envers des tierces parties afin d'éviter une double imposition.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Par ailleurs, d'autres dispositions peuvent compléter l'approche recommandée pour faire en sorte que toute règle cible spécifiquement les groupes d'EMN qui présentent les risques les plus élevés en matière de BEPS. Il s'agit des dispositions suivantes :

- Un seuil monétaire minimal devrait être ajouté pour exclure les entités dont le niveau des charges nettes d'intérêts est faible. Lorsqu'un groupe compte plusieurs entités dans un pays hôte, ce seuil peut s'appliquer au total des dépenses d'intérêts nettes de l'ensemble du groupe local.
- Une exclusion au titre des intérêts payés à des tiers créanciers sur des prêts utilisés pour financer des projets d'intérêt public (sous certaines conditions) pourrait être adoptée.
- Le report en arrière/en avant des charges d'intérêts non déductibles et/ou d'une capacité inutilisée à déduire des intérêts pourrait être prévu afin d'atténuer l'impact de la volatilité des résultats.

L'Action 4 recommande également des règles ciblées visant à empêcher que l'approche ne soit contournée, par exemple en réduisant artificiellement le niveau des charges nettes d'intérêts.

Elle préconise également que les pays envisagent de mettre en place des règles destinées à neutraliser les risques spécifiques de BEPS qui ne sont pas couverts par l'approche recommandée.

4.4 Mise en œuvre de l'Action 4

La mise en œuvre de l'approche du Projet BEPS soulève plusieurs problèmes de conception importants si l'on veut faire en sorte que les règles s'appliquent sans pénaliser les activités légitimes.

Quelles composantes utiliser ?

La décision initiale fondamentale consiste à déterminer quelles composantes de l'Action 4 doivent être mises en œuvre.

L'Action 4 est conçue pour permettre une application souple, mais il est attendu des pays qu'ils adhèrent à certains éléments (par exemple, la mise en œuvre de la composante « essentielle », à savoir la règle fondée sur un ratio déterminé – voir le tableau 2).

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Tableau 2. Éléments de l'Action 4

Élément	Statut	Commentaires
Règle fondée sur un ratio déterminé	Recommandé	<ul style="list-style-type: none"> Il s'agit de l'élément essentiel à mettre en application. À défaut d'adoption d'une règle fondée sur un ratio de groupe, une règle fondée sur un ratio déterminé s'appliquerait à la fois aux groupes multinationaux et nationaux, afin d'éviter que les uns aient un avantage commercial sur les autres.
Règle fondée sur un ratio de groupe	Facultatif	<ul style="list-style-type: none"> La règle fondée sur un ratio de groupe concerne les secteurs qui ont besoin de niveaux d'endettement net élevés pour des raisons non fiscales (par exemple, les banques). En général, par rapport à la plupart des autres secteurs, les EMN minières n'ont pas de niveaux d'emprunt élevés auprès de tierces parties. On peut s'attendre à ce qu'il en soit de même pour des entités situées dans les pays hôtes. Une approche simplifiée sans règle fondée sur un ratio de groupe peut être suffisante pour les pays en développement qui sont confrontés à de fortes contraintes en termes de capacités. Elle faciliterait également la mise en œuvre, en limitant les modifications relatives aux obligations de dépôt et de déclaration de l'entreprise et aux informations demandées aux filiales à l'étranger.

Quelle valeur retenir pour le ratio déterminé ?

Une fourchette de 10 à 30 % a été retenue afin de faciliter la coordination internationale et de réduire le risque que certains pays ne fixent un ratio excessivement élevé pour rendre leur régime fiscal plus concurrentiel.

La limite supérieure a été fixée sur la base d'une analyse des entreprises, de manière à concilier la nécessité de permettre à la majorité des EMN de déduire un montant équivalent à leurs charges d'intérêts nettes envers des tierces parties et de restreindre la capacité des groupes à augmenter leurs déductions d'intérêts intragroupes au-delà de leurs charges réelles nettes d'intérêts envers des tierces parties.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Compte tenu de la diversité des EMN minières, le ratio déterminé doit être établi de manière à être adapté à la structure réelle du secteur minier dans chaque pays hôte, en particulier aux minéraux extraits et aux types d'EMN en exploitation (tout en restant dans la fourchette de 10 à 30 %).

Par ailleurs, d'autres critères influent sur la détermination du ratio, notamment l'application éventuelle de la règle fondée sur un ratio de groupe ou le possible report en avant de l'éventuelle fraction des charges d'intérêts dont la déduction a été refusée au titre d'un exercice.

Le report en avant des déductions refusées doit-il être autorisé ?

Le report en avant des déductions refusées au titre de l'Action 4 ou d'autres mesures relève du choix des pouvoirs publics, mais il est important pour permettre aux entreprises minières de déduire les dépenses légitimes de leurs bénéfices imposables.

Le report en avant est un dispositif couramment prévu par la législation fiscale, qui est préconisé compte tenu des besoins importants de capitaux des projets dans le secteur minier.

Il existe cependant une condition préalable importante : le report en avant ne doit s'appliquer qu'aux intérêts qui sont justifiés par des considérations légitimes liées à l'activité (par exemple, un emprunt auprès de parties liées pendant les activités d'exploration ne doit pas être ouvert droit à un report en avant – voir la section 4.5 consacrée aux règles de calcul de prix de transfert conformes au principe de pleine concurrence).

Le report en arrière d'une capacité inutilisée à déduire des intérêts (à savoir, l'excédent du montant effectif des charges d'intérêts par rapport au montant déductible en vertu d'un ratio déterminé) peut néanmoins être une mesure trop généreuse.

Autres difficultés propres à l'élaboration des règles

Les remarques formulées par les EMN minières ont mis en lumière plusieurs autres problématiques touchant la définition des règles.

Le tableau 3 présente ces problématiques ainsi qu'une proposition de réponse.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Tableau 3. Problématiques et préoccupations des entreprises

Problématique	Réponse proposée
Coûts irrécupérables importants liés aux investissements et risque d'évolution défavorable du système fiscal après l'investissement.	<ul style="list-style-type: none"> Les changements prévus doivent être expliqués clairement et il faut laisser aux EMN un laps de temps suffisant pour restructurer les accords de financement existants avant l'entrée en vigueur des règles (période de transition).
Les entreprises d'exploration ne génèrent pas de revenus, leur EBITDA sera donc toujours négatif.	<ul style="list-style-type: none"> Les bailleurs de fonds extérieurs n'accordent généralement pas de prêts à ces entités car elles ne génèrent pas de revenus. Il peut donc être opportun de ne pas prévoir de traitement particulier qui permettrait à ces entités de souscrire des emprunts internes. Les emprunts internes souscrits à des fins de déduction pourraient être écartés.
Écart dans le temps entre la construction d'une mine et le début de la production (perception de revenus), qui se traduit par un EBITDA négatif/nul pour les entités.	<ul style="list-style-type: none"> Autoriser le report des excédents de charges d'intérêts sur les années suivantes représente la réponse la plus appropriée (dès lors que les emprunts ont été souscrits dans des conditions de pleine concurrence). Autoriser le regroupement d'entités locales permettrait de limiter cet effet mais risque de porter atteinte aux dispositions de cantonnement locales et tout regroupement devrait rester conforme au régime global de cantonnement (à savoir, éviter l'utilisation de projets très rentables pour absorber les déductions d'intérêts liées à d'autres projets).
Le prix des produits de base a un impact sur le résultat des entreprises minières (et leur EBITDA).	<ul style="list-style-type: none"> Les charges d'intérêts dépassant le ratio peuvent être utilisées les années suivantes (des mesures de vérification d'intégrité seront nécessaires en cas de report en avant).
Taux d'intérêt relativement plus élevés dans les pays en développement.	<ul style="list-style-type: none"> Pas de mesure proposée, mais la partie supérieure de la fourchette du ratio EBITDA pourrait être appropriée en fonction des niveaux de charges d'intérêts locales.
Recours à des accords de coentreprise et répartition des produits et charges.	<ul style="list-style-type: none"> Il convient de déterminer si un système d'imposition de groupe est utilisé (regroupement de l'imposition de toutes les entités locales) – ces règles peuvent déjà tenir compte de cette situation. À défaut, l'approche la plus simple consiste à effectuer une répartition en fonction des pourcentages de détention ou un test approprié.
Recours à l'emprunt auprès des actionnaires afin d'accorder la priorité aux investisseurs privés lorsque le pays hôte a obtenu une participation dans la mine sans être tenu de payer l'EMN pour financer cette acquisition.	<ul style="list-style-type: none"> Pas de mesure proposée, des travaux complémentaires devront être menés. (voir la section 5)

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

4.5 Autres mesures visant à réglementer l'utilisation des intérêts

Parallèlement à l'Action 4, il existe plusieurs mesures qui imposent des limites directes à l'utilisation des intérêts et qui permettraient de renforcer les effets de l'Action 4 (sans pour autant s'y substituer).

Elles sont présentées ci-après et décrites en détail à l'annexe A.

Règles relatives à la sous-capitalisation

Une approche bien établie pour limiter le recours à l'endettement dans les pays hôtes consiste à adopter une législation visant à restreindre le niveau d'endettement par rapport aux fonds propres des entités locales, ce qui empêche un financement disproportionné par l'emprunt ou une « sous-capitalisation ».

Ces règles sont généralement exprimées sous la forme d'un ratio entre le niveau d'endettement admissible et les fonds propres – un ratio de 2:1 signifie, par exemple, que les entités locales peuvent déduire des intérêts correspondant à un endettement de 2 USD pour 1 USD de fonds propres.

Les intérêts supportés au titre d'un emprunt dépassant cette limite sont refusés.

Ces règles fixent des limites applicables à la structure de capital des entités, en précisant la proportion d'emprunt acceptable (par rapport aux fonds propres), sans définir de limites pour les taux d'intérêt pratiqués (par exemple, l'Australie et le Canada appliquent actuellement des ratios de 1.5 pour 1).

L'élaboration de ces règles est cependant complexe, et celles-ci se sont révélées faciles à contourner (ce constat a constitué l'une des principales raisons ayant motivé les travaux au titre de l'Action 4).

Retenue à la source sur les intérêts

Un impôt est perçu sur les charges d'intérêt dues à des parties étrangères, l'obligation de paiement incombant au payeur (les parties doivent prélever le montant de l'impôt). Ce dispositif peut viser l'ensemble des paiements ou cibler les paiements à des parties liées.

Ces règles visent à taxer les produits d'intérêts qui ont un lien avec le pays hôte même s'ils sont perçus par une personne ou une entité étrangère.

La retenue à la source sur les intérêts a pour objet de renforcer l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés lorsque la présence locale d'une entité étrangère n'est pas suffisante pour qu'elle soit imposée d'une autre manière (par exemple, en tant qu'établissement permanent).

La retenue à la source sur les intérêts peut être cependant limitée par l'effet des conventions fiscales, et les EMN peuvent tenter de structurer les entités pour tirer profit des conventions appliquant des taux réduits de retenue à la source sur les intérêts (pratique dite de « chalandage fiscal » – voir à la section 4.6 les dispositions complémentaires sur la manière de traiter cette question).

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Règles en matière de prix de transfert et respect du principe de « pleine concurrence » dans les transactions entre parties liées

Les règles de fixation des prix de transfert visent à garantir que les transactions entre des parties liées — y compris les opérations financières comme les emprunts — sont conclues selon des conditions comparables à celles qui auraient été négociées entre des parties indépendantes dans des circonstances similaires.

Elles fournissent un cadre d'analyse de ces transactions et offrent, si nécessaire, la possibilité aux administrations fiscales de modifier les caractéristiques de la transaction réelle qui diffèrent de ce dont des parties auraient convenu dans des conditions de pleine concurrence.

Renforcement du cadre relatif aux prix de transfert

Pour renforcer ces règles en matière de prix de transfert, certains pays ont imposé des exigences supplémentaires (parfois appelées exigences « conditionnelles ») qui interdisent les déductions d'intérêts d'emprunts qui n'auraient pas eu lieu si l'entité n'appartenait pas à un groupe multinational.

Ces règles ciblent les accords financiers et les structures de capital qui sont dépourvus, en grande partie ou totalement, de justifications liées à l'activité exercée.

L'approche suivie consiste généralement à répondre aux deux questions suivantes :

1. **L'EMN aurait-elle pu emprunter** cette somme, aux conditions convenues, dans une situation de pleine concurrence ?

Dans l'affirmative :

2. **Aurait-elle effectivement emprunté ?** En d'autres termes, il doit exister des raisons liées aux activités exercées qui motivent la mise en place de l'emprunt.

Pour mieux comprendre la deuxième question, prenons l'exemple d'une entreprise qui a souscrit un emprunt auprès d'une partie non liée, à un taux d'intérêt de 8 % sur deux ans. Pendant la durée du prêt, et en l'absence de modification substantielle de l'environnement opérationnel extérieur, l'entreprise décide de rembourser cet emprunt et d'emprunter, en lieu et place, la même somme auprès d'une partie liée, à un taux de 10 %.

Dans cet exemple, aucune raison opérationnelle ne justifie clairement ce changement.

Cet aspect est particulièrement important pour éviter que les entreprises ne restructurent leurs financements de manière à porter leur niveau d'endettement jusqu'aux limites de déductibilité. L'augmentation du niveau d'endettement (ou l'application de taux plus élevés) doit avoir une certaine justification au regard des activités.

Plafonnement des taux d'intérêt

Cette mesure imposerait un taux d'intérêt maximal admissible aux fins de déductibilité, si bien que la fraction des charges d'intérêt versées à des parties liées à l'étranger au-delà de cette limite serait non déductible (ce taux maximal pourrait par exemple être égal au taux LIBOR majoré de 500 points de base).

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Il s'agit d'une mesure de simplification, utilisée pour contrer les ajustements à la hausse excessifs des taux d'intérêt à l'égard d'entités locales, qui doit être employée avec discernement. Si le taux maximal ainsi retenu est un taux fixe, il conviendra de prévoir un suivi et une actualisation en continu, pour faire en sorte que le plafonnement produise les résultats attendus sans pénaliser involontairement les entreprises en cas de hausse des taux du marché. Si le taux maximal retenu est un indice de taux d'intérêt, il sera déterminant de sélectionner le taux de référence approprié.

Compte tenu de leur caractère pénalisant si elles sont mises en œuvre sans recours possible de la part du contribuable, ces mesures sont plutôt recommandées à titre de « régimes de protection », qui permettent aux entreprises de ne pas se voir refuser des déductions si elles parviennent à démontrer clairement le caractère de pleine concurrence de leur transaction.

Déductibilité proportionnelle (« règle uruguayenne »)

Certains pays, comme l'Uruguay et la République dominicaine, ont imposé des limitations aux déductions d'intérêts fondées sur les écarts relatifs entre le taux d'imposition local et étranger¹. L'objectif consiste à contrer l'incitation au transfert de bénéfices résultant des écarts entre les taux d'imposition.

Selon cette approche, si le pays hôte applique un taux d'impôt sur bénéfices des sociétés de 25 % et si une société affiliée étrangère a, par exemple, un taux de 15 %, seuls 60 % des charges d'intérêts seront déductibles (c'est-à-dire, 15/25).

De la sorte, seules les sociétés affiliées étrangères soumises à un taux d'imposition comparable ou supérieur peuvent déduire intégralement leurs charges d'intérêts.

Cette règle peut être également adaptée pour inclure dans le calcul une éventuelle retenue à la source sur les intérêts.

L'un des écueils de cette approche est qu'elle suppose d'analyser les prêts pays par pays, ce qui augmente le coût du respect des règles pour les entreprises.

Références complémentaires – Régimes de protection, règles générales anti-abus

Boîte à outils pour faire face aux difficultés liées au manque de comparables dans les analyses de prix de transfert, section III.4.3 « Autres règles normatives », p.81-82.

Consultable à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/boite-a-outils-comparables-prix-des-mineraux.pdf>

Étude de cas du NGRI : *Preventing Base Erosion: South Africa's Interest Limitation Rules.*

Consultable à l'adresse suivante (document en anglais) : www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/preventing-base-erosion-south-africa-limitation-rule.pdf

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

4.6 Dispositions et accords complémentaires

Pour renforcer l'intégrité du système fiscal national, plusieurs mesures, qui ne concernent pas spécifiquement les déductions d'intérêts, pourraient être mises en œuvre.

Traitement symétrique des charges d'intérêts refusées

Lorsqu'un ajustement des prix de transfert conforme au principe de pleine concurrence induit, pour les entités situées dans le pays hôte, une réduction des charges d'intérêt déductibles, il peut en résulter une double imposition de l'EMN au niveau international. En effet, l'administration fiscale du pays étranger peut taxer les intérêts au titre de revenus de la partie liée étrangère, alors même que l'entité du pays hôte doit acquitter un impôt plus élevé en raison de la déduction fiscale refusée.

Cette situation place ces parties liées dans une situation désavantageuse par rapport à des entités indépendantes, sauf si la juridiction étrangère procède aux ajustements corrélatifs appropriés dans la situation fiscale de l'entité liée.

Les pays peuvent utiliser les dispositions des conventions fiscales relatives à la procédure amiable (par exemple, l'article 25 du Modèle de Convention fiscale 2014 de l'OCDE). Dans le cadre de cette procédure, les administrations fiscales des deux juridictions s'accordent pour déterminer si des ajustements sont appropriés et (si elles valident l'approche du pays hôte) de quelle manière l'administration fiscale étrangère adaptera son imposition de l'EMN pour obtenir un résultat symétrique.

Ce principe de symétrie doit également être appliqué dans le traitement des instruments financiers hybrides (selon les recommandations de l'Action 2 du Projet BEPS).

Dispositions anti-abus

Ces dispositions offrent aux administrations fiscales un outil visant à décourager et pénaliser les accords dont la substance économique ou commerciale est jugée insuffisante. Elles peuvent prévoir des sanctions supplémentaires propres à dissuader les structures particulièrement agressives.

Ces dispositions peuvent s'appliquer spécifiquement dans certains sous-domaines du droit fiscal, comme le financement par l'endettement (elles sont alors souvent désignées comme des « règles ciblées anti-évasion »), ou s'appliquer, plus largement, aux montages dénués de substance économique et aux pratiques d'optimisation fiscale ostensiblement agressives (on parle alors de « règles générales anti-abus »).

Les spécialistes mettent cependant en garde contre les possibles difficultés de conception et d'application de ces dispositions.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

**RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS**

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

Prévenir le chalandage fiscal visant à éviter la retenue à la source sur les intérêts (Action 6 du Projet BEPS)

Pour éviter tout recours aux réseaux de conventions fiscales internationales dans le but de contourner artificiellement les règles locales comme les retenues à la source, l'Action 6 du Projet BEPS garantit que seuls les véritables résidents d'un pays exerçant une activité commerciale substantielle pourront bénéficier des conventions fiscales.

Réseaux internationaux et Cadre inclusif sur le BEPS

Les pays peuvent renforcer leurs moyens de défense en participant directement à des forums d'échanges régionaux ou internationaux, comme le Cadre inclusif sur le BEPS.

Créé pour coordonner la mise en œuvre des standards minimums et, plus largement, des différentes Actions du Projet BEPS, le Cadre inclusif permet aux pays d'accéder à un réseau de responsables d'administrations fiscales d'autres pays (il regroupe actuellement 117 membres, y compris des pays en développement riches en ressources naturelles).

Outre les avantages de l'échange de renseignements selon les standards minimums, l'adhésion au Cadre inclusif permet également d'accéder au Groupe de travail n° 11 de l'OCDE, qui recense les stratégies de planification fiscale agressive et examine les réponses envisageables par les pouvoirs publics. Un sous-groupe de ce groupe de travail gère un répertoire de plus de 400 mécanismes de planification fiscale, notamment des structures conçues pour obtenir une utilisation abusive des déductions d'intérêts.

D'autres organisations internationales ou régionales peuvent également apporter leur aide, en mettant en relation les agents concernés avec leurs homologues à l'étranger qui peuvent être confrontés à des difficultés similaires.

An aerial photograph of a large-scale construction site, likely a dam or reservoir project. The image shows a wide, deep excavation with a central semi-transparent box containing the text. The site is characterized by a network of dirt roads, gravel paths, and various construction materials. A prominent feature is a long, straight concrete structure, possibly a dam or a road, running diagonally across the site. To the right, a body of water is visible, and the surrounding landscape includes some greenery and rocky terrain. The overall scene depicts a complex engineering project in progress.

CONCLUSIONS ET BONNES PRATIQUES

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

**CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES**

5.0 Conclusions et bonnes pratiques

Le recours à l'emprunt demeure une source importante de financement pour la construction des mines, leur exploitation et leur développement. Les coûts se chiffrent en millions de dollars (pour le moins), l'emprunt fait nécessairement partie du montage financier.

Cependant, l'utilisation des déductions d'intérêts pour transférer des bénéfices hors du pays hôte pose un réel problème, en particulier lorsqu'il s'agit d'un pays développement disposant de capacités limitées.

Les mesures prises pour limiter les déductions d'intérêts impliquent des choix des pouvoirs publics qui peuvent avoir une incidence sur le niveau des investissements étrangers dans le pays hôte. Des limitations très strictes des déductions peuvent freiner la croissance économique, et les responsables nationaux doivent étudier avec soin comment concilier la protection de la base d'imposition et le respect de niveaux d'emprunt acceptables dans le secteur minier.

En outre, la limitation des déductions d'intérêts ne suffit pas toujours. Les pouvoirs publics doivent surveiller attentivement différents dispositifs complexes qui requalifient les intérêts en d'autres formes de paiement non soumises aux règles de limitation.

Les conclusions et bonnes pratiques en matière de règles de limitation des intérêts recensées ci-après sont particulièrement destinées aux pays en développement qui disposent de capacités limitées.

- **Dans les économies disposant de capacités limitées, la priorité doit être donnée à des mesures simples et clairement définies.** Plus faciles à gérer, celles-ci permettent en effet aux agents de l'administration fiscale de se concentrer sur d'autres risques fiscaux et dès lors qu'elles aboutissent à des résultats raisonnablement proches de ceux de pleine concurrence, elles seront acceptées par les entreprises concernées.
- **L'Action 4 du Projet BEPS a renforcé les outils dont disposent les pouvoirs publics nationaux et propose une approche simple permettant de limiter des déductions d'intérêts.** Elle prévoit une règle principale simple, qui s'applique au niveau d'endettement global autorisé dans le pays hôte, et adresse donc un message clair aux investisseurs.
- **L'Action 4 permet de tenir compte des caractéristiques de l'industrie minière.** L'approche sectorielle n'est pas celle recommandée pour la mise en œuvre de l'Action 4, cependant, compte tenu de la forte intensité capitalistique des industries extractives, le report en avant des déductions d'intérêts non utilisées répond à une préoccupation importante des entreprises du secteur. De plus, des règles transitoires pourraient être nécessaires, pour donner aux EMN le temps de restructurer leur financement avant l'application de nouvelles limitations.
- **Toute règle de limitation doit être mise en œuvre de manière**

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES

transparente et homogène pour l'ensemble des projets, sans pouvoir discrétionnaire de la part de l'administration. L'objectif recherché est d'assurer la lisibilité du droit pour les entreprises, tout en évitant que certains projets ne bénéficient d'un traitement particulier (par exemple, l'octroi d'un plafond de déductibilité très généreux qui serait, dans les faits, une incitation fiscale), afin d'assurer l'allocation efficace des ressources et d'écartier les risques de corruption.

- **Aucune mesure isolée ne permettra cependant d'apporter une réponse aux multiples formes de déduction d'intérêts possibles à des fins d'érosion de la base d'imposition – plusieurs outils seront nécessaires.** Un ensemble de mesures cohérent et bien coordonné est indispensable pour trouver une parade à chaque pratique spécifique d'érosion de la base d'imposition. En outre, la phase d'élaboration des mesures — en particulier concernant leurs possibles interactions et les effets de double imposition internationale — est déterminante pour leur efficacité. Leur conception détaillée est très complexe et l'instauration de nouvelles règles peut faire surgir de nouveaux risques d'érosion de la base d'imposition.
- **Pour les pays en développement disposant de capacités limitées, un ensemble de mesures correctives pourrait inclure, dans un premier temps, l'Action 4 du Projet BEPS, un impôt à la source sur les intérêts et des dispositions en matière de prix de transfert (mettant l'accent sur l'importance de la substance économique des transactions entre parties liées).** En cas de pratiques d'érosion de la base d'imposition à caractère agressif, des mesures plus strictes peuvent être nécessaires, comme le plafonnement des taux d'intérêt ou l'exclusion d'une fraction des déductions, calculée à proportion du taux d'imposition étranger des intérêts. Par ailleurs, les pays qui mettent en place de nouvelles limitations aux déductions des charges d'intérêt doivent garder à l'esprit les risques de requalification des revenus.
- **Le Projet BEPS a également défini d'autres mesures, comme celles ciblant les instruments financiers hybrides, dont l'application conjointe permet de mettre en échec les pratiques de planification fiscale agressive fondées sur les paiements d'intérêts.** De plus, le Cadre inclusif sur le BEPS offre aux pays en développement un forum de coopération afin de les accompagner dans l'élaboration des règles et d'être informés des évolutions du système fiscal international.

INTRODUCTION

LES ENTREPRISES MINIÈRES ET
LE RECOURS AU FINANCEMENT
PAR EMPRUNT

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR
LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RÈGLES DE LIMITATION DES
INTÉRÊTS, Y COMPRIS CELLES
DÉFINIES PAR L'ACTION 4 DU
PROJET BEPS

**CONCLUSIONS ET
BONNES PRATIQUES**

5.1 Possibles travaux complémentaires

La consultation menée sur cette note d'orientation a permis de soulever une question qui pourrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie : celle de l'influence qu'exercent une participation d'État dans un projet financé par l'EMN minière (participation dite d'« intéressement différé ») sur l'utilisation de l'endettement dans le pays hôte (voir fin du tableau 3).

Selon certaines observations, l'intéressement différé semble inciter les EMN à accorder la priorité au financement par l'emprunt, pour deux raisons possibles :

- Dans la pratique, en cas d'évolution des besoins de financement changeant, il peut être plus facile d'utiliser la dette pour mobiliser des capitaux supplémentaires destinés au financement des activités minières, dans la mesure où la participation publique du pays hôte n'est pas diluée (en d'autres termes, la part de la dette se trouve accrue dans la structure du financement supplémentaire). Il s'agit alors de s'assurer que les partenaires n'avaient accès à aucune autre solution de financement – par exemple, des difficultés ont-elles empêché les partenaires du pays hôte d'apporter des fonds propres additionnels afin de maintenir la structure de financement globalement inchangée ?
- Certaines EMN ont déclaré accorder la priorité au remboursement des bailleurs de fonds qui ont effectivement engagé des fonds, ce qu'elles font au travers de l'endettement (transférant alors des bénéfices à l'étranger au titre des remboursements).

Les participations d'intéressement différé peuvent adresser aux EMN un signal selon lequel le gouvernement du pays hôte :

Ne souhaite pas prendre part à l'effort de financement lorsque le projet en a le plus besoin (ce qui peut conforter une EMN dans son choix d'accorder la priorité aux bailleurs de fonds engagés à ses côtés)

Accepte que d'autres bailleurs de fonds soient rémunérés en premier lieu, et que les recettes au titre de l'IS soient reportées, en contrepartie de l'intéressement différé.

Des travaux complémentaires, qui préciseraient la portée de cette question, ainsi que les arbitrages stratégiques éventuellement nécessaires, pourraient éclairer les choix des pouvoirs publics des pays en développement en matière d'intéressement différé.

Annexe A. Apports des différentes mesures limitant la déductibilité des intérêts

	Points forts	Risques et points faibles	Problèmes de conception
Ratio endettement/fonds propres (sous-capitalisation)	<ul style="list-style-type: none"> Définition claire des niveaux d'endettement acceptables. 	<ul style="list-style-type: none"> Il peut être facile de le contourner (par exemple, en injectant artificiellement des fonds propres aux points de mesure). Les intérêts peuvent être « intégrés » à d'autres transactions pour contourner la règle (par exemple, achats d'actifs), ce qui exige un suivi rigoureux. 	<ul style="list-style-type: none"> Faut-il l'appliquer uniquement aux emprunts entre parties liées ou également aux emprunts de pleine concurrence ? Il nécessite une définition élargie pour inclure les intérêts et les paiements économiquement équivalents à des intérêts. Quel ratio fixer, eu égard aux besoins des entreprises de secteurs spécifiques (par exemple, le secteur bancaire) ? Des règles transitoires prévoyant une restructuration peuvent être nécessaires. Les déductions refusées peuvent-elles être reportées sur les exercices suivants ? Faut-il requalifier les intérêts non déductibles en distribution (paiement de dividendes) ?
Lois et règles en matière de prix de transfert	<ul style="list-style-type: none"> Protection importante contre les ajustements à la hausse des taux d'intérêt et contre un niveau d'endettement excessif (supérieur à ce que les parties concluraient dans des conditions de pleine concurrence). Elles tiennent compte du fait que les EMN peuvent avoir des niveaux de déductions d'intérêts différents selon les circonstances. 	<ul style="list-style-type: none"> Elles impliquent l'existence de transactions comparables et des agents de l'administration fiscale bien formés aux prix de transfert, compte tenu des difficultés d'application du principe de pleine concurrence. L'application entreprise par entreprise peut être source d'incertitude (mais peut fournir des orientations ; cette question peut être traitée en recourant à des accords préalables en matière de prix de transfert). Les groupes peuvent structurer l'emprunt de manière à ce qu'il présente des caractéristiques similaires aux fonds propres afin de justifier de taux d'intérêt sensiblement supérieurs aux intérêts dus sur un emprunt auprès d'une tierce partie. Elles n'empêchent pas les EMN de demander une déduction correspondant à des investissements dans des actifs ou des flux de revenus non imposables. 	<ul style="list-style-type: none"> Leur mise en œuvre suppose l'adoption de dispositions législatives et réglementaires. Exigences en matière de documentation imposées aux entreprises afin de justifier les transactions entre parties liées. Comment ces règles s'articulent-elles avec les règles limitant la déductibilité des intérêts ?

	Points forts	Risques et points faibles	Problèmes de conception
Retenue à la source sur les intérêts	<ul style="list-style-type: none"> • Simplicité. Elle définit clairement l'imposition des paiements d'intérêts à des entités étrangères. • Elle sert de « filet de sécurité » au système de l'IS en taxant les flux de revenus qui sont susceptibles d'avoir pour finalité une érosion de la base d'imposition. 	<ul style="list-style-type: none"> • Can increase the cost of capital for borrowers if they must compensate the lender. • Base erosion pressures remain unless rate set to equal the CIT rate (but tax treaties usually reduce significantly). • Can drive base erosion behaviour such as groups entering into structured arrangements to avoid imposition of tax or generate additional tax benefits. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definition needs to include payments that are economically equivalent to interest. • May encourage interest to be re-characterised as another form (e.g., royalty). • Foreign country tax credit for the host country withholding tax needs to match actual (i.e., gross of withholding tax) payment.
Limitations des taux d'intérêt (plafonnements)	<ul style="list-style-type: none"> • Ces règles fixent une limite claire, visant à dissuader les entreprises d'appliquer localement des taux d'intérêt excessifs. • Elles pourraient compléter les règles générales en matière de prix de transfert à titre de disposition anti-abus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elles ne prennent pas en compte la situation réelle du contribuable. Elles pourraient pénaliser une activité légitime. • Elles exigent un suivi et une actualisation en continu car le contexte économique évolue et les taux d'intérêt du marché fluctuent. • Appliquée uniquement à des transactions entre des parties liées, cette règle peut être contournée par des prêts en cascade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elle peut servir de « régime de protection » afin d'isoler des taux d'intérêt qui ne seront pas examinés par les administrations fiscales (plutôt qu'une restriction générale). • Les déductions refusées peuvent-elles être reportées sur les exercices suivants ?
Exclusion proportionnelle de la déduction fondée sur le taux d'imposition étranger des intérêts (« règle uruguayenne »).	<ul style="list-style-type: none"> • Elle cible directement le facteur principal d'érosion de la base d'imposition, à savoir l'écart entre les taux d'imposition des bénéficiaires du pays hôte et du pays étranger. • L'exclusion des déductions n'intervient que dans la mesure où il existe des écarts entre les taux d'imposition à l'échelle internationale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implique de disposer d'informations sur le taux d'imposition étranger effectif applicable (qui peut différer du taux général). • Requiert une analyse pays par pays. Cela augmente le coût du respect des règles pour les entreprises. • Suppose de modifier les obligations déclaratives. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les écarts de taux d'imposition minimes pourraient-ils échapper à l'application de ces règles ? • Comment prendre en compte les retenues à la source dans le calcul des écarts d'imposition ? • Les déductions refusées peuvent-elles être reportées en avant ?

Note : L'Action 4 n'est pas incluse tant que les pays qui l'ont mise en œuvre n'ont pas fait part de leurs commentaires.



IGF

INTERGOVERNMENTAL FORUM
on Mining, Minerals, Metals and
Sustainable Development

