



Fausses facturations dans le secteur minier, plus de 300 milliards de pertes en recettes budgétaires entre 2014 et 2019.

Introduction

La dernière décennie a été marquée par un changement profond dans la structure des exportations du Burkina Faso. Les ressources minières notamment aurifères ont commencé à gagner en importance dans l'ensemble des exportations du pays, devenant ainsi le premier produit d'exportation du pays au détriment du coton depuis 2010. En 2017, les exportations d'or représentaient 66% du total des exportations du Burkina Faso. La Suisse est la principale destination des exportations burkinabè avec une part avoisinant 80% du total des exportations en 2017 selon le rapport ITIE-Burkina Faso. Le secteur contribue également à la formation du Produit Intérieur Brut (PIB) et à la création d'emplois dans le pays. En effet, les industries extractives employaient en 2017 plus de 27 000 personnes et contribuaient au PIB à hauteur de plus de 8%.

Nonobstant ces chiffres, la question de la transparence dans l'exploitation minière reste posée par plusieurs acteurs. Des organisations de la société civile comme le REN-LAC, l'ORCADE et la presse ne cessent d'attirer l'attention des autorités en charge du secteur sur des cas de détournement de fonds, de fraudes et d'opacité dans certaines opérations d'exportations de l'or. L'affaire dite du « charbon fin » illustre parfaitement cet état de fait. Une étude menée par le Centre d'Études et de Recherche Appliquées en Finances Publiques (CERA-FP) a montré que l'État burkinabè a perdu plus de 100 milliards de FCFA en 2017 du fait des exonérations fiscales dont ont bénéficié les sociétés minières. À cette étude, s'ajoute le rapport de la commission d'enquête parlementaire de 2016 sur la gestion des titres miniers et la responsabilité sociale des entreprises minières qui pointe du doigt « une

fiabilité douteuse des déclarations sur les quantités d'or produit ». Cette enquête parlementaire aboutit à un manque à gagner de plus de 500 milliards de FCFA.

Au regard de l'importance du secteur dans l'économie nationale et sa contribution dans le budget de l'État, un manque de transparence pourrait entraîner des pertes en recettes publiques assez importantes. Les deux précédentes études sur le secteur se sont beaucoup appesanties sur les pertes budgétaires dues aux exonérations fiscales sans questionner en profondeur les implications des fausses facturations des exportations sur les recettes budgétaires. Nous nous proposons alors de contribuer à la réflexion et aux débats sur le sujet avec pour objectif d'estimer les pertes en recettes budgétaires occasionnées par ces fausses facturations des exportations de l'or burkinabè vers les principaux pays de destination que sont la Suisse et l'Inde sur la période 2014-2019.

Ainsi, dans un premier temps nous présenterons les différents types de fausses facturations et les objectifs poursuivis par les entreprises ou les personnes qui les pratiquent. Dans un deuxième temps, nous déclinons les méthodes d'estimation ainsi que les hypothèses qui les sous-tendent. Par la suite, nous présenterons les sources de données que nous avons utilisées. Nous estimerons enfin l'ampleur des sous-facturations dans les opérations d'exportations d'or tout en faisant ressortir leurs implications sur les recettes budgétaires au regard de la fiscalité minière en vigueur.

1. Les différents types de fausses facturations et leurs implications

Les fausses facturations peuvent intervenir tant dans les opérations d'importations que celles d'exportations. Il s'agit pour l'importateur/exportateur de « sous-déclarer » ou de « sur-déclarer » la valeur et ou la quantité de ses marchandises. Selon que ce soit une opération d'importation ou d'exportation, ces deux types de fausses déclarations n'ont pas les mêmes implications en termes de Flux Financiers Illicites (FFI).

1.1. Les fausses facturations des importations

Les fausses facturations dans les opérations d'importations peuvent consister pour l'importateur, soit à déclarer une valeur en-dessous de la vraie valeur de ses marchandises ou à en déclarer une valeur plus élevée. Lorsque l'importateur sous évalue la valeur ou la quantité de ses marchandises, son objectif principal est de payer moins de taxes douanières

que ce qu'il devrait payer. Ce type de fausse facturation engendre des conséquences très néfastes sur le budget de l'État et par ricochet sur les politiques publiques.

Par contre, lorsque l'importateur surévalue la valeur ou la quantité de ses marchandises, l'objectif est de faire sortir du pays des devises dont le montant est supérieur au coût réel des marchandises. C'est une technique couramment utilisée dans les opérations de blanchiment d'argent et de fuite de capitaux vers les paradis fiscaux et/ou les pays à monnaie forte.

1.2. Les fausses facturations dans les opérations d'exportations

Les deux types de fausses facturations dans les opérations d'exportations ont aussi des implications en termes de dépenses publiques et de recettes fiscales. En effet, la sous-facturation des exportations implique une sortie de ressources du pays vers principalement les paradis fiscaux et dont l'objectif principal est d'éviter les impôts et taxes sur les revenus et sur les opérations d'exportations. Pour un pays qui impose des taxes sur les exportations (comme dans le cas de l'or au Burkina Faso), la sous-facturation peut aussi avoir pour objectif de payer moins de taxe à l'exportation.

La surfacturation quant à elle vise à faire rentrer dans le pays des capitaux pouvant provenir d'activités criminelles. Elle peut aussi obéir à une volonté de bénéficier d'éventuelles subventions à l'exportation.

Tableau 1 : Récapitulatif des différents types de fausses facturations et leurs buts

<i>Opérations</i>	<i>Type de fausse facturation</i>	<i>Buts</i>
Importations	Sous-facturation	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-payer les droits de douane et/ou la TVA ; - Échapper aux restrictions sur les valeurs ou la quantités importées
	Surfacturation	<ul style="list-style-type: none"> - Transférer de l'argent vers l'étranger afin d'éviter les contrôles de capitaux et de richesse) ; - Transférer de l'argent vers les pays à monnaie forte ; - Surévaluer les coûts des intrants pour éviter de payer des impôts sur le bénéfice ou pour éviter de payer de droits de douane anti-dumping.

Exportations	Sous-facturation	<ul style="list-style-type: none"> - Transférer de l'argent vers l'étranger afin d'éviter les contrôles de capitaux et de richesse ; - Transférer de l'argent vers les pays à monnaie forte ; - Éviter les taxes à l'exportation ; - Sous-payer des taxes internes (impôts sur le bénéfice, royalties dans le cas des industries extractives).
	Surfacturation	<ul style="list-style-type: none"> - Bénéficiaire des subventions à l'exportation ; - Faire rentrer des devises pour échapper au contrôle de richesse dans les pays d'origine ; - Blanchiment d'argent en provenance de l'étranger.

2. Hypothèses et méthodes

Dans la littérature, diverses approches empiriques sont utilisées pour quantifier l'ampleur des fausses facturations. La méthode la plus utilisée consiste à comparer la valeur et/ou la quantité déclarée d'une transaction commerciale dans un pays avec la valeur et/ou la quantité correspondante dans les statistiques miroir du pays partenaire. Cette méthode fait l'hypothèse implicite que les exportateurs sont incités à faire une fausse déclaration sur un seul côté (du côté du pays exportateur ou du pays importateur) d'une transaction. En conséquence, la déclaration faite de l'autre côté est considérée comme exacte. La différence entre la déclaration erronée et la déclaration exacte d'une transaction est alors interprétée comme une fausse facturation (Nitsch, 2017).

Pour le cas spécifique de l'or burkinabè, nous faisons l'hypothèse que *les exportateurs n'ont d'intérêt à faire une fausse déclaration qu'uniquement du côté du Burkina Faso*. Plusieurs éléments sous-tendent cette hypothèse. Premièrement, la destination principale en l'occurrence la Suisse n'impose pas de droit de douane aux importations d'or. Quant à l'Inde, elle a fixé un tarif MFN (Most Favoured Nation - la Nation la plus favorisée) de 10%, mais ne l'applique pas dans la réalité. De ce fait, les exportateurs n'ont aucune incitation à sous-facturer leurs produits aux fiscaux suisses et indiens dans la mesure où cela n'engendre aucun gain fiscal pour ces derniers. Deuxièmement, les taxes intérieures sur les produits miniers au Burkina Faso (taxe à l'exportation, impôts sur le bénéfice, FMDL,

royalties, etc.) peuvent inciter les entreprises minières à sous-décaler leurs recettes au fisc dans le but de ne payer qu'une partie des impôts qu'elles devraient normalement payer. Troisièmement, plusieurs études ont montré que la sous-facturation est un phénomène très présent dans le secteur minier des pays africains (voir par exemple GFI (2018) et Östensson, O. (2018)). Cette pratique a miné les exportations de ressources minières de l'Afrique pendant des décennies. Le Panel de Haut Niveau sur les Flux Financiers Illicites (FFI), mis en place par la Commission Économique pour l'Afrique (CEA) et l'Union Africaine (UA) pour faire face à la question inquiétante des FFI en provenance d'Afrique, a constaté que les FFI sont plus fréquents dans les pays africains exportateurs de ressources minières.

3. Source et description des données

Afin de vérifier si les exportations d'or du Burkina Faso sont entachées de fausses facturations commerciales, nous avons fait usage des données provenant de l'UNComTrade. Sur cette plateforme, tous les pays déclarent chaque année, les quantités et les valeurs de leurs importations et exportations pour tous les produits. Par exemple, l'or exporté par le Burkina Faso vers la Suisse est enregistré en valeur et en quantité par le Burkina Faso mais aussi par la Suisse. De ce fait, il est possible de faire une comparaison entre les données provenant des deux sources. La comparaison des valeurs se révèle être un exercice beaucoup plus complexe que celle des quantités. En effet, les pays d'origine enregistrent les exportations en valeur franco à bord (free on bord) alors que les pays de destination enregistrent les importations en prix CAF (coût-assurance-fret). En conséquence, toute comparaison des valeurs nécessite des calculs complexes pour ramener les importations en prix FOB. En revanche, la comparaison des quantités ne souffre d'aucune ambiguïté. Pour la présente réflexion, nous nous sommes limités à la comparaison des quantités d'or que le Burkina Faso déclare avoir exportées avec celles que les deux principaux pays de destination déclarent avoir importées en provenance du Burkina Faso. Nous avons choisi ces deux pays de référence à savoir la Suisse et l'Inde parce qu'ils sont les plus gros importateurs de l'or burkinabè. À titre d'exemple, en 2019 les quantités d'or que le Burkina Faso a déclaré avoir exporté vers ces deux pays représentaient 99,35% de l'ensemble des exportations du pays (73,14% vers la Suisse et 26,21% vers l'Inde).

Nous avons également choisi de travailler avec les données de 2014 à 2019 pour une question d'exactitude des données. En effet, avant 2012, la Suisse (principal importateur d'or du Burkina Faso) n'incluait pas les importations ou les exportations d'or et d'autres métaux précieux dans ses rapports à l'UNComtrade. En conséquence, certains pays déclareraient des exportations d'or vers la Suisse, alors que la Suisse n'a déclaré aucune importation d'or en provenance de ces pays (l'or de ces pays serait des exportations « orphelines » vers la Suisse). Dans une telle situation, il est pratiquement impossible d'identifier une quelconque fausse déclaration. Cependant, étant donné que la Suisse a recommencé à déclarer son commerce d'or sur une base bilatérale à partir de 2012, les nouvelles données de l'UNComtrade deviennent comparables. Par ailleurs, les importations d'or pour l'Inde ne sont disponibles qu'à partir de 2014. Pour toutes ces raisons, nous avons décidé de garder, pour notre analyse, les 6 dernières années pour lesquelles les données sont disponibles.

Afin d'estimer les pertes en recettes budgétaire, nous avons utilisé le taux de change annuel moyen entre le franc CFA et le dollar américain pour convertir les valeurs en FCFA qui, initialement étaient exprimées en dollar US. Les données sur le taux de change entre le franc CFA et le dollar américain proviennent de la BCEAO.

4. Les fausses facturations des exportations d'or du Burkina Faso

Les deux dernières colonnes du Tableau 2 présente le gap en Kg et en pourcentage par rapport à la quantité déclarée par le Burkina Faso. Ainsi, de 2014 à 2019, les exportations d'or du Burkina Faso vers la Suisse et l'Inde ont toujours été sous-facturées. En termes de quantité, l'année 2019 a été celle au cours de laquelle le plus grand gap a été constaté (plus de 10 tonnes) correspondant à plus de 21% de la quantité d'or que le Burkina Faso a déclaré avoir exporté.

Tableau 2 : Le gap entre les quantités d'or déclarées par le Burkina Faso et celles déclarées par la Suisse et l'Inde de 2014 à 2019

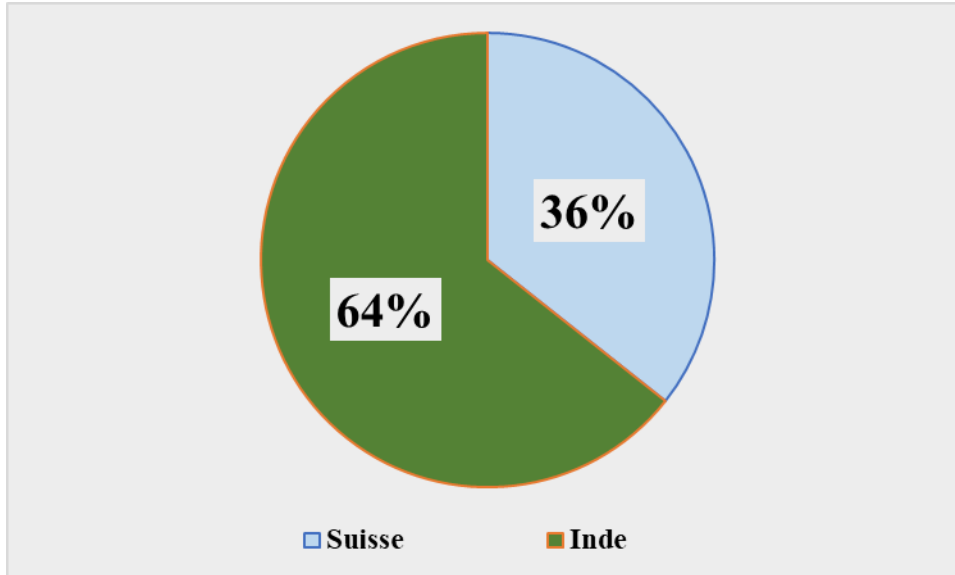
Année	Quantité déclarée par le Burkina Faso (en kg)	Quantité déclarée par les pays importateurs (en kg)	Gap* (en kg)	Gap (en %)
2014	38 558	38 566	-8	-0,02%
2015	35 434	39 069	-3 635	-10,26%
2016	36 249	42 946	-6 697	-18,47%
2017	44 010	53 662	-9 652	-21,93%
2018	52 262	61 365	-9 103	-17,42%
2019	50 478	61 076	-10 598	-21,00%
Total	256 991	296 684	-39 693	-15,45%

* Le gap est la différence entre la quantité déclarée par le Burkina Faso et celle déclarée par la Suisse et l'Inde. Voir la note technique pour les détails de calcul.

Sources : Construit à partir des données de l'UNComTrade

Le graphique 1 représente la répartition du gap des exportations selon le pays de destination. Ce graphique révèle que sur l'ensemble de la période, 64% du gap est constaté dans les exportations vers l'Inde.

Figure 1 : Répartition du total du gap selon la destination (2014-2019)



Sources : Construit à partir des données de l'UNComTrade

5. Les implications des fausses facturations sur les recettes publiques

La sous facturation des exportations d'or du Burkina Faso entraine des pertes importantes en termes de recettes budgétaire. Nous en avons identifié quatre principalement :

(i) Les pertes en taxe à l'importation

Le décret n°2017-0023/PRES/PM/MEMC/MINEFID portant fixation des taxes et redevances minières fixe la taxe à l'exportation de l'or à 200 FCFA par gramme. Sur la base de ce montant, nous avons calculé les pertes en recettes budgétaires dues à la sous-facturation des exportations d'or. Le constat général que l'on peut faire est que ces pertes n'ont cessé de croître sur les 6 dernières années. En effet, entre 2014 et 2019, le montant de pertes en taxe à l'exportation est passé de 1 600 000 à 2 119 600 000 de FCFA. Sur l'ensemble de la période (2014-2019) le montant total des pertes en termes de taxes à l'exportation se chiffre à environ 8 milliards de francs CFA.

(ii) Les pertes sur les royalties

Les royalties sont des redevances proportionnelles que les sociétés minières doivent verser à l'État Burkinabè. Avant 2010, elles représentaient 3% du chiffre d'affaires. Le décret N° 2010-075/PRES/PM/MEF portant fixation des taxes et redevances minières, abrogeant celui de 2005, fixait cette redevance à 5% du chiffre d'affaires avant que celui de 2017 ne vienne fixer cette proportion en fonction du cours de l'once d'or qui prévaut à la London Metal Exchange (LME) de la manière suivante :

- 3% si le cours de l'once d'or est inférieur à 1 000 dollars US
- 4% si le cours de l'once d'or est compris entre 1 000 et 1300 dollars US
- 5% si le cours de l'once d'or est supérieur à 1 300 dollars US.

Sur la base de ces décrets successifs, du prix du kilogramme d'or et du taux de change entre le franc CFA et le dollar américain, nous avons estimé ce que l'État burkinabè perd en termes de royalties du fait de la sous-facturation des exportations d'or vers la Suisse et l'Inde. Ces pertes sont ainsi estimées à plus de 7 milliards de francs CFA en moyenne par année avec un pic de plus de 13,9 milliards de FCFA en 2019 pour un total d'environ 43 milliards de francs CFA sur l'ensemble de la période allant de 2014 à 2019.

- (iii) Les pertes sur l'impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux et Agricoles (IBICA)

L'IBICA comme son nom l'indique est un impôt prélevé sur les bénéfices réalisés par les entreprises. Si le code minier de 2003 fixait le taux de l'IBICA à 35% du bénéfice comptable, celui de 2015 l'a ramené à celui du droit commun à savoir 27,5%. Les pertes en termes d'IBICA sont estimées sur la base de ces taux en considérant que la valeur de la quantité d'or non déclarée aurait dû être prise en compte dans le calcul des bénéfices imposable des sociétés minières. Ainsi, pour chaque année, nous avons appliqué le taux de l'impôt sur le bénéfice à la valeur non déclarée pour obtenir ce que le fisc aurait dû recouvrer en l'absence de fausses facturations.

Il ressort ainsi que l'État burkinabè a perdu en moyenne plus de 44,2 milliards de francs FCA par an en termes d'IBICA entre 2014 et 2019 du fait des fausses facturations dans l'exportation d'or vers la Suisse et l'Inde, soit un total de plus de 265,5 milliards de francs CFA sur l'ensemble de la période.

- (iv) Les pertes sur le Fonds minier de développement local (FMDL)

Le code minier de 2015 a créé plusieurs fonds parmi lesquels le FMDL dont l'objectif est de contribuer au financement des plans régionaux de développement et des plans communaux de développement. Ce fonds est alimenté par l'État à hauteur de 20% des redevances proportionnelles collectées et par les détenteurs de titres miniers à hauteur de 1% de leur chiffre d'affaires. C'est sur la base de ce taux que nous avons estimé ce que les sociétés minières auraient dû contribuer au FMDL et ce, à partir de l'année 2016. Ces pertes sont ainsi estimées à plus de 2,1 milliards par an en moyenne pour un total de 8,7 milliards pour la période 2016 à 2019. Des sommes qui auraient pu contribuer fortement au développement des collectivités locales.

Tableau 3 : Pertes de recettes dues à la sous facturation des exportations de l'or en Francs CFA (2014-2019)

Années	Taxe à l'exportation	Royalties	IBICA	FMDL	Total
2014	1 600 000	6 882 746	48 179 223		56 661 969
2015	727 000 000	3 775 452 127	26 428 164 888		30 930 617 015
2016	1 339 400 000	7 973 668 942	43 855 179 180	1 594 733 788	54 762 981 910
2017	1 930 400 000	8 967 985 882	61 654 902 939	2 241 996 470	74 795 285 291
2018	1 820 600 000	8 311 241 505	57 139 785 350	2 077 810 376	69 349 437 231
2019	2 119 600 000	13 901 663 903	76 459 151 464	2 780 332 781	95 260 748 148
Total	7 938 600 000	42 936 895 105	265 585 363 043	8 694 873 416	325 155 731 564
Moyenne annuelle	1 323 100 000	7 156 149 184	44 264 227 174	2 173 718 354	54 192 621 927

**Voir la note technique en annexe pour les détails des calculs.*

Sources : Construit à partir des données de l'UNComTrade

Les pertes en recettes budgétaires dues à la sous-facturation des exportations d'or vers la Suisse et l'Inde sont estimées en moyenne à plus de 54 milliards de FCFA par an soit un total de 325,1 milliards de FCFA sur la période 2014-2019. Ces pertes n'ont cessé d'augmenter d'année en année depuis 2015 malgré le discours post insurrectionnel du « Plus rien ne sera comme avant ».

Conclusion

Les fausses facturations commerciales engendrent des flux financiers illicites dont les buts poursuivis par les coupables sont de plusieurs natures. Pour le cas spécifique de l'exportation d'or du Burkina Faso, les quantités d'or que les sociétés minières déclarent avoir exportées ne concordent pas du tout avec ce que les pays de destination ont enregistré. De 2014 à 2019 les exportations d'or vers la Suisse et l'Inde ont toujours été sous déclarées et le gap est estimé à plus de 39 tonnes sur l'ensemble de la période. Au-delà de la fuite des capitaux que cette pratique engendre, elle occasionne également d'énormes pertes en recettes budgétaires pour le pays. Ainsi, le pays a perdu en moyenne plus de 54 milliards de FCFA par an, soit un total de plus de 325 milliards de FCFA sur l'ensemble de la période. Au-delà des pertes budgétaires, la sous-facturation des exportations d'or implique d'importantes sorties de devises du pays. Si ces sommes avaient été injectées dans l'économie pour contribuer au financement d'activités productives ou investies dans les

secteurs sociaux de bases, elles auraient permis d'améliorer un tant soit peu le quotidien de bien de Burkinabè

Même si cette estimation est loin de donner une figure exhaustive des pertes en recettes budgétaires liées à l'ensemble des activités d'extraction minière, elle permet de se rendre compte de l'impérieuse nécessité de redoubler d'effort pour plus de transparence dans la gestion minière au Burkina Faso en général et dans les déclarations des quantités d'or exportées par les sociétés minières en particulier. Elle donne aussi l'occasion d'interpeller le ministère en charge des mines, la Direction Générale de Douanes (DGD), la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Brigade Nationale Anti-Fraude l'or (BNAF) afin qu'ils prennent davantage de mesures pour le recouvrement de toutes les recettes fiscales dans les industries extractives.

Centre de Formation et de Recherche Anti-corruption (CFRAC) du REN-LAC

Références

- GFI (2018). Nigeria: potential revenue losses associated with trade misinvoicing.
- Nitsch, V. (2017). Trade misinvoicing in developing countries. *CGD Policy Paper*, 103.
- Östensson, O. (2018). Misinvoicing in mineral trade: what do we really know? *Mineral Economics*, 31(1), 77-86.

Note méthodologique

1. Calcul du gap

Le gap représente, pour une année donnée, la différence entre la quantité d'or que le Burkina Faso déclare avoir exportée vers un pays donné et la quantité d'or que ce pays déclare avoir importée du Burkina Faso pour la même année.

Ainsi ce gap est calculé de la manière suivante :

$$Gap_{jt} = X_{jt} - M_{jt}$$

Avec X_{jt} la quantité d'or exportée par le Burkina Faso vers le pays j à l'année t et M_{jt} la quantité d'or importée par le pays j à l'année t en provenance du Burkina Faso.

Pour une année t donnée, le gap pour tous les partenaires du Burkina Faso est :

$$Gap_t = \sum_{j=1}^J Gap_{jt}$$

Avec J l'ensemble des pays importateurs d'or en provenance du Burkina Faso.

2. Calcul des pertes en termes de taxes à l'exportation

Un décret ministériel fixe la taxe à l'exportation à 200 FCFA par gramme d'or exporté soit 200 000 FCFA le kilogramme. Ainsi on peut estimer les pertes en termes de taxes à l'exportation de la façon suivante pour une année t donnée :

$$PTE_t = Gap_{jt} \times 200\ 000$$

3. Calcul des pertes en termes de royalties

Les royalties étant calculés sur le chiffre d'affaires des sociétés minières, pour l'estimation des pertes en termes de royalties, nous avons dû d'abord estimer le chiffre d'affaires non déclaré (CAND) relatif au gap de cette manière.

$$CAND_t = Gap_t \times PU_t \times E_t$$

Avec PU_t le prix du kilogramme d'or calculé à partir des quantités et des valeurs déclarées et E_t le taux d'échange courant entre le Franc CFA et le dollar US¹.

Par la suite, nous obtenons les pertes en termes de royalties (PR) en appliquant le taux (TR) en vigueur sur le CAND.

$$PR_t = CAND_t \times \frac{TR_t}{100}$$

4. Calcul des pertes en termes d'IBICA

En supposant que le chiffre d'affaires non déclaré aurait contribué à augmenter les bénéfices des sociétés minières, nous avons estimé les pertes en IBICA (PIBICA) sur la base de celui-ci en appliquant tout simplement le taux en vigueur de l'impôt sur le bénéfice (TI) sur le CAND.

$$PIBICA_t = CAND_t \times \frac{TI_t}{100}$$

5. Calcul des pertes en termes de FMDL

De la même manière que dans le cas de l'IBICA, nous avons estimé les pertes en termes de FMDL (PFMDL) en appliquant le taux de 1% sur le CAND et ce à partir de l'année 2016.

$$PFMDL_t = CAND_t \times 1\%$$

¹ Les données de l'UNComTrade sont exprimées en dollar américain. De ce fait nous avons utilisé le taux d'échange moyen de l'année en question pour convertir le CAND en franc CFA.