

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX AUTORITÉS NATIONALES

TRANSPARENCE DE LA GESTION DES RECETTES PROVENANT DES RESSOURCES NATURELLES

Le présent questionnaire a été conçu pour recueillir des informations sur la gestion des ressources naturelles, et notamment des recettes qui en proviennent. Il repose sur le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, le Manuel sur la transparence des finances publiques et le Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles du FMI (tous disponibles sur le site Internet du FMI).

Partie A: Documents et législation de base relatifs à la gestion des finances publiques

Pour chaque secteur couvert (par exemple, pétrole, gaz naturel, minéraux ou diamants) veuillez fournir les documents ou les liens aux sites Internet se rapportant à ce qui suit :

- Les lois et autres documents pertinents qui précisent de quelle autorité financière relèvent les ressources naturelles et les sociétés qui les mettent en valeur (qu'elles soient publiques ou privées).
- Les lois et autres documents pertinents qui précisent les obligations de paiement aux administrations centrale ou infranationales (à savoir État fédéré, province ou administration locale) ou à d'autres organes publics.
- Les lois et autres documents pertinents qui établissent l'autorité fiscale des administrations centrale et locales ainsi que les accords de partage des recettes entre l'administration centrale et les administrations d'États fédérés, de provinces ou locales.
- Les lois qui portent sur la déclaration des versements de recettes aux administrations centrale ou infranationales ou à d'autres organes publics.
- Les accords officiels et les déclarations publiques sur la participation à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) et sur le respect par les sociétés et les administrations publiques des obligations d'information.
- Les contrats types et les principaux accords ou contrats réels de partage de la production entre les sociétés et les administrations publiques, ainsi que les rapports ou analyses y afférents.
- Les lois et réglementations qui régissent le fonctionnement, la comptabilité, l'information financière et l'audit des fonds spéciaux qui détiennent et gèrent les recettes initialement tirées des ressources naturelles (par exemple, fonds pétrolier).

- Les autres lois et documents importants pertinents pour l'analyse de la gestion des recettes tirées des ressources naturelles.
- Les principaux sites Internet qui présentent les informations et les lois pertinentes.

Partie B: Questions détaillées sur les institutions et les obligations financières

Cadre juridique

1. Décrire le cadre juridique qui régit les droits de propriété sur les ressources naturelles et préciser à qui elles appartiennent.
2. Décrire les activités des sociétés qui exploitent les ressources naturelles (publiques et privées).

Autorité sur les recettes et dépenses, y compris fonds se rapportant aux ressources naturelles

3. Quel est l'organe (par exemple, Ministère des finances, Ministère de l'énergie, société publique) investi de l'autorité légale sur les sociétés qui exploitent les ressources naturelles ? Quelles sont les lois et réglementations qui établissent cette autorité ?
4. Veuillez décrire les rôles respectifs du gouvernement, de l'organe de régulation (s'il existe) et des sociétés de ressources naturelles dans l'élaboration des politiques, le contrôle du respect du cadre réglementaire et les opérations commerciales dans les secteurs des ressources naturelles (y compris la détermination des prix de l'énergie) en indiquant quelles sont les lois qui définissent ces rôles.
5. Comment sont établies les lois applicables aux taxes/redevances relatives à la production et aux producteurs de ressources naturelles ? Toutes les modifications sont-elles incorporées dans le processus budgétaire annuel ou est-il possible de procéder à des modifications plus fréquemment ?
6. Les lois applicables au secteur des ressources naturelles sont-elles conformes à la loi de finances organique ou aux autres textes budgétaires et à la législation fiscale ?
7. Pour les recettes qui ne sont pas versées au budget, sur quelles bases juridiques ces sommes sont-elles dépensées ?
8. Les fonds se rapportant aux ressources naturelles peuvent-ils dépenser directement, c'est-à-dire sans l'approbation de l'État ? Dans l'affirmative, comment leurs dépenses sont-elles allouées par le pouvoir législatif ?

9. Quelles sont les politiques d'information applicables aux recettes destinées aux fonds de ressources naturelles et aux dépenses qu'ils financent ?

Autorité sur la gestion des actifs et des passifs et des fonds se rapportant aux ressources naturelles

10. Qui a le droit de contracter des emprunts intérieurs ou extérieurs au nom de l'État à des fins spécifiques aux secteurs des ressources naturelles ? Le pouvoir législatif doit-il approuver ces emprunts ? Comment le public est-il informé de ces opérations d'emprunt ?

11. Quelle branche de l'administration exerce la tutelle sur les décisions relatives aux investissements des actifs financiers ou non financiers constitués à partir des recettes provenant des ressources naturelles ? S'il existe un fonds de ressources naturelles, tel qu'un fonds pétrolier, expliquer les politiques du fonds à cet égard.

12. Comment la stratégie de gestion des actifs constitués à partir des recettes provenant des ressources naturelles est-elle arrêtée et communiquée ? Quels mécanismes sont utilisés pour assurer la responsabilisation au regard de la gestion des actifs ? Quelle est la politique d'information applicable aux actifs financiers ou non financiers détenus ?

13. Ces actifs (ou passifs) sont-ils comptabilisés dans le cadre d'un compte de patrimoine exhaustif des administrations publiques ou du secteur public ? Si ce n'est pas le cas, où sont déclarés ces actifs (ou passifs) ?

14. S'il existe des fonds séparés se rapportant aux ressources naturelles, décrire le cadre juridique et institutionnel qui régit leur fonctionnement. De manière plus précise, comment les recettes et les dépenses desdits fonds s'intègrent-elles dans le cadre du budget de l'État ?

15. Les actifs de ces fonds séparés se rapportant aux ressources naturelles peuvent-ils être utilisés comme garantie pour des emprunts de l'État ou des entreprises publiques ?

Participation au capital de sociétés

16. Veuillez décrire les modalités et l'ampleur de la participation de l'État (directement ou par le biais d'entreprises publiques) au capital de sociétés d'exploitation des ressources naturelles.

17. Comment cette participation de l'État dans les secteurs des ressources naturelles est-elle déclarée ?

Procédures d'octroi de licence

18. Veuillez décrire les procédures d'octroi de licence les plus souvent utilisées par le passé pour les ressources naturelles et les définir soit comme i) des appels d'offres

ouverts à des conditions fixes, ii) des appels d'offres ouverts à des conditions variables ou iii) des contrats négociés.

19. Si les procédures d'octroi de licence ont évolué dans le temps et qu'elles varient selon les projets, veuillez décrire les procédures pour chaque projet.

20. Veuillez expliquer comment les soumissionnaires intéressés sont informés des appels d'offres.

21. Quelles informations relatives aux offres retenues sont communiquées i) au pouvoir exécutif, ii) au parlement et iii) au public en général ?

Régime financier

22. Les paiements à l'État au titre des ressources naturelles correspondent-ils principalement à des taxes/redevances ou à des contrats de partage de la production ?

23. Si le régime financier prévoit des contrats de partage de la production, des contrats types sont-ils rendus publics ?

24. Veuillez décrire les principales caractéristiques des versements prévus par les contrats existants. Ces contrats sont-ils rendus publics dans leur totalité ou partiellement ? S'ils le sont partiellement, quelles sont les parties rendues publiques et celles qui ne le sont pas ? Si ces contrats ne sont pas rendus publics, qui y a accès et comment est établie la responsabilisation vis-à-vis du public ?

25. Des dispositions de financement sont-elles prévues dans les contrats de partage de la production ? Dans l'affirmative, sont-elles rendues publiques ? Y a-t-il des lois ou d'autres textes qui prévoient des dispositions particulières ayant trait au financement ? Dans l'affirmative, veuillez les décrire.

26. Si le régime financier prévoit le versement de taxes ou de redevances, veuillez décrire les principales obligations financières. Si le régime varie d'un projet à l'autre, veuillez noter les différences pour les principaux projets.

27. Pour chaque grande catégorie d'impôt, veuillez décrire la matière imposable, le taux d'imposition et les autres caractéristiques principales :

- Impôt sur les sociétés.
- Dividendes, intérêts et autres impôts retenus à la source applicables aux recettes tirées des ressources naturelles versées dans le pays et aux actionnaires étrangers.
- Tout autre impôt pertinent.

28. Veuillez décrire des obligations relatives au paiement de redevances.

29. Veuillez expliquer les différences entre l'imposition des recettes tirées des ressources naturelles et le système fiscal ordinaire qui s'applique aux autres secteurs ou activités (par exemple, impôt sur les bénéfices des sociétés, imposition des dividendes ou des intérêts, des plus-values, du revenu des personnes physiques).

30. Veuillez décrire les principales incitations fiscales en faveur des sociétés ou des particuliers dans le secteur des ressources naturelles.

31. Veuillez décrire tout autre impôt ou instrument non fiscal applicable aux ressources naturelles (par exemple, taxe pétrolière spéciale, dividendes des prises de participations ou autres paiements, y compris primes).

32. Veuillez décrire les impôts indirects (taxe sur la valeur ajoutée, accises et droits de douane sur les importations ou les exportations) applicables aux ressources naturelles. Le régime fiscal indirect applicable aux ressources naturelles ou aux produits fabriqués principalement à partir de ressources naturelles (comme l'essence) diffère-t-il de celui qui s'applique à d'autres activités (par exemple, taux des droits d'importation ou des accises) ?

33. Les accords entre l'État et les exploitants de ressources naturelles incluent-ils des « clauses de stabilité financière » (pour protéger les investisseurs des variations imprévues des hypothèses financières qui sous-tendent les projets) ? Dans l'affirmative, veuillez les décrire. Ces clauses sont-elles du domaine public ? Sont-elles courantes ?

34. Les différents projets, activités ou zones de permis des sociétés d'exploitation de ressources naturelles sont-ils « cantonnés » (*ring fencing*) pour limiter les possibilités qu'elles auraient de consolider les revenus ou les déductions à des fins fiscales ?

35. Comment sont traités les prix de transfert, de manière générale et spécifique, dans les contrats de partage de la production et dans l'impôt sur les sociétés ?

Sociétés nationales d'exploitation des ressources naturelles

36. Veuillez décrire les activités commerciales (par exemple, la vente de produits pétroliers) et non commerciales (par exemple, la fourniture de services sociaux et autres) des sociétés d'exploitation des ressources naturelles.

37. Veuillez décrire les règles et les mécanismes de contrôle et d'audit internes des sociétés d'exploitation des ressources naturelles.

38. S'agissant de la réglementation relative à la comptabilité et à l'audit des entreprises d'exploitation des ressources naturelles :

- Sont-elles soumises aux mêmes normes de comptabilité et d'audit que le reste du secteur privé ?

- Les normes comptables qui s'appliquent à ces entreprises sont-elles juridiquement conformes aux normes comptables internationales (IAS – International Accounting Standards) et ces normes sont-elles de fait respectées ?
- Un rapport financier consolidé couvrant toutes les filiales est-il préparé et audité ?
- L'audit des comptes annuels est-il réalisé dans les six mois suivant la fin de l'exercice ?
- Les comptes financiers sont-ils publiés tous les ans (s'ils le sont plus fréquemment, veuillez le préciser) et dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice ?

Si la réponse à l'une des questions qui précédent est négative, veuillez expliquer pourquoi et décrire le système de comptabilité et d'audit actuel.

Réglementation des prix

39. Les prix intérieurs de gros et de détail des produits liés aux ressources naturelles sont-ils administrés par l'État ou par un organe de réglementation ? Quelles sont les formules utilisées pour fixer ces prix et sont-elles du domaine public ? Quel est le lien entre les prix intérieurs et les prix internationaux de référence ou du marché ? Quelle est la fréquence d'ajustement des prix intérieurs ?

Activités quasi-budgétaires

40. Quelles sont les activités non commerciales ou quasi-budgétaires des sociétés d'exploitation des ressources naturelles et des autres sociétés liées à ces secteurs, y compris des sociétés internationales ? (Ces activités comprennent les services de santé et d'éducation, l'emploi, le logement, l'infrastructure, les ventes nationales de produits énergétiques à des prix inférieurs au marché, l'emprunt au nom de l'État). Décrire les principales activités et indiquer, lorsque cela est possible, le coût annuel estimé en notant également la source de ces informations et données.

41. Les administrations publiques ont-elles des arriérés de paiement envers des sociétés d'exploitation des ressources naturelles ou autres sociétés assimilées ? Dans l'affirmative, sont-ils régulièrement actualisés, rendus publics et pris en compte dans le budget de l'État ?

42. Les sociétés d'exploitation des ressources naturelles ou assimilées ont-elles des arriérés d'impôts ou de paiement envers l'État ? Dans l'affirmative, font-ils l'objet d'un suivi régulier et sont-ils rendus publics ?

Relations avec les administrations infranationales

43. Veuillez expliquer comment sont partagés les pouvoirs fiscaux et les recettes tirées des ressources naturelles entre l'administration centrale et les administrations d'États fédérés/provinces ou administrations locales (par exemple, régions ou districts) et fournir des copies des lois et réglementations pertinentes.

44. Depuis combien de temps les formules de partage des recettes existent-elles ? Comment sont-elles rendues publiques ? Quelle est la fréquence des transferts des recettes des ressources naturelles aux administrations d'États fédérés/provinces ou administrations locales et comment les autorités rendent-elles compte de ces transferts ?

Documentation budgétaire

45. Tous les versements de recettes provenant des ressources naturelles sont-ils clairement identifiés, décrits et comptabilisés dans les documents budgétaires ? Ces recettes incluent-elles celles qui sont transférées aux fonds extrabudgétaires (par exemple, fonds pétrolier) ?

46. Les rapports sur les paiements effectués par les entreprises ainsi que les recettes correspondantes de l'État sont-ils du domaine public (séparément ou dans le cadre du processus budgétaire et comptable) ? Ces rapports sont-ils conformes aux normes reconnues au plan international, tels que les modèles de communication des informations financières prescrits par l'ITIE ?

47. Les rapports budgétaires de l'État identifient-t-ils la dette liée aux ressources naturelles (cautionnée ou autre) comme faisant partie du total de la dette ? Si ce n'est pas le cas, ces dettes sont-elles rendues publiques par un autre moyen ? Dans l'affirmative, veuillez décrire quels sont les aspects des prêts qui sont rendus publics. Tous les aspects importants des emprunts liés aux ressources naturelles sont-ils rendus publics ?

48. Les actifs financiers et physiques de l'État constitués à partir des recettes provenant des ressources naturelles sont-ils tous déclarés dans les états financiers de l'État ?

49. L'administration prépare-t-elle des estimations régulières des actifs liés aux ressources naturelles à partir de la production prouvée, en s'appuyant sur des hypothèses claires, en vue d'établir la politique budgétaire ? Ces estimations sont-elles rendues publiques ?

50. Les actifs financiers extérieurs obtenus par l'État à partir des recettes provenant des ressources naturelles sont-ils comptabilisés séparément des réserves de change officielles de la banque centrale où y sont-ils inclus ?

51. Les politiques de placement applicables aux actifs accumulés grâce aux recettes provenant des ressources naturelles sont elles clairement énoncées et communiquées dans les documents budgétaires annuels ?

52. La nature et les coûts des activités réalisées au nom de l'État mais non par son intermédiaire (ce qu'il est convenu d'appeler les activités quasi-budgétaires) sont-ils communiqués dans les documents budgétaires ou autrement ? Dans l'affirmative, veuillez donner les détails et fournir les sources.

53. Veuillez expliquer quels sont les transferts courants et de capitaux des administrations centrale et locales aux sociétés nationales d'exploitation des ressources naturelles qui sont effectués régulièrement à partir des budgets de l'État et indiquer comment ils sont explicités dans les documents et les rapports budgétaires.

Politique budgétaire

54. Les déclarations de politique budgétaire comprennent-elles un énoncé clair du taux d'exploitation des ressources naturelles et de la gestion des recettes tirées des ressources naturelles et des actifs y afférents, au regard des objectifs budgétaires et économiques globaux, y compris de la viabilité à long terme?

55. Les règles utilisées pour la gestion des fonds extrabudgétaires (par exemple, fonds pétrolier) sont-elles clairement énoncées dans le cadre global de la politique budgétaire ?

56. Les revenus des investissements sont-ils réinvestis ou transférés au budget de l'État à titre de recettes ?

Solde budgétaire

57. Le solde budgétaire (primaire) hors ressources naturelles est-il présenté dans les documents budgétaires et utilisé comme indicateur de la politique budgétaire ?

58. Si ce n'est pas le cas, veuillez indiquer les principaux soldes budgétaires qui sont visés et sur lesquels repose la politique économique.

Risques budgétaires

59. Les risques budgétaires, notamment les risques liés aux incertitudes relatives aux prix des ressources naturelles et aux engagements conditionnels, sont-ils explicitement pris en compte dans les documents budgétaires annuels ?

60. Des mesures sont-elles prises pour faire face aux risques expliqués dans les documents budgétaires ou énoncés par ailleurs ? Les résultats de ces mesures font-ils l'objet d'un suivi ?

Comptabilité et audit interne

61. Le système comptable identifie-t-il clairement toutes les recettes tirées des ressources naturelles et permet-il de rendre compte au public de manière complète et régulière et en temps opportun dans le cadre d'un rapport d'exécution budgétaire exhaustif ?

62. Veuillez décrire la base comptable utilisée (caisse ou droits constatés). La base comptable est-elle clairement précisée dans les rapports d'exécution budgétaire ?

63. Le traitement des recettes dérivées des ressources naturelles dans les unités des administrations publiques et les fonds extrabudgétaires (par exemple, fonds pétroliers) est-il soumis aux mêmes procédures de contrôle et d'audit interne que dans le reste du secteur public ?

64. Les procédures de contrôle et d'audit internes pour le traitement des recettes dérivées des ressources naturelles dans les unités des administrations publiques et les fonds extrabudgétaires (par exemple, fonds pétrolier) sont-elles clairement décrites et communiquées au public ?

Administration fiscale

65. Veuillez décrire le cadre d'administration fiscale qui s'applique aux sociétés des secteurs des ressources naturelles. Dans quelle mesure diffère-t-il de celui qui s'applique aux autres secteurs ? Les grandes sociétés d'exploitation des ressources naturelles relèvent-elles d'unités spéciales d'un bureau ou département des gros contribuables ?

66. Comment sont régis les pouvoirs discrétionnaires des agents fiscaux dans les lois et les réglementations pertinentes ?

67. Décrire le processus existant de règlement des litiges auxquels les contribuables et l'administration fiscale peuvent avoir recours.

68. Les sociétés d'exploitation des ressources naturelles bénéficient-elles des mêmes droits et services que les autres contribuables ?

69. Veuillez décrire le système d'information fiscale existant utilisé pour les contribuables des secteurs des ressources naturelles. Comment les différents organes d'État font-ils pour assurer un flux régulier de données et d'informations pertinentes ?

Supervision des entreprises

70. Toutes les sociétés internationales et nationales d'exploitation des ressources naturelles respectent-elles entièrement les normes internationalement acceptées de comptabilité, d'audit et de publication des comptes ? Si ce n'est pas le cas, veuillez décrire les principales lacunes.

71. La cour des comptes ou toute autre organisation indépendante rend-elle compte publiquement et régulièrement des flux de recettes entre les sociétés et l'État ?

72. S'il n'existe pas encore, qu'entend faire le gouvernement pour créer un organe d'agrégation indépendant comme le recommandent les directives de l'ITIE ?

73. Veuillez décrire l'évolution de la participation de l'État à l'ITIE et la situation actuelle en la matière.

Unité de transparence des finances publiques

Département des finances publiques du FMI

Janvier 2008