



# LE BRUT ANALYSÉ DANS LE DÉTAIL :

Audits publics des coûts des projets pétroliers et gaziers en vue d'optimiser les finances publiques

*Étude de cas : le Pérou*

Le Pérou s'enorgueillit de 150 ans de production pétrolière, cependant les activités de vérification des coûts au Pérou sont toujours freinées. L'administration fiscale a l'image d'une institution compétente, mais l'expérience cette agence dans le secteur pétrolier semble limitée. Une grande partie du gouvernement semble animée par une déférence générale à l'égard des compagnies, au nom de la création d'un climat d'affaires peut-être trop favorable. Les scandales récents qui ont marqué ce secteur ont miné la confiance du public dans le recouvrement de recettes publiques. Les mesures les plus remarquables adoptées par le Pérou pour améliorer l'administration fiscale, notamment des contrôles fiscaux plus réguliers et de nouvelles exigences en matière de prix de transfert et de communication de rapports pays par pays, doivent être complétées par davantage de coordination interinstitutionnelle et une plus grande expertise sectorielle de l'administration fiscale. Il est essentiel que le Pérou rétablisse la confiance du public, en publiant des audits et des rapports sur leur incidence, en veillant à ce que les acteurs pertinents exercent un suivi de la vérification des coûts.

Ce rapport a été rédigé par Alexandra Readhead, Daniel Mulé et Anton Op de Beke. Les auteurs tiennent à remercier les nombreuses personnes qui ont contribué à la rédaction de ce rapport, notamment celles qui ont fourni des renseignements dans le cadre d'entretiens, ou encore par voie écrite. Les auteurs sont particulièrement reconnaissants du temps que les représentants des gouvernements du Ghana, du Kenya et du Pérou leur ont accordé dans le cadre de ce projet, ainsi que de leur franchise et de leur coopération. Nous remercions également Ben Boakye, Jack Calder, Humberto Campodonico, Thomas Lassourd, Charles McPherson, Rob Veltri et Charles Wanguhu pour leurs excellentes contributions. Nos remerciements s'adressent en particulier à nos collègues d'Oxfam, Francis Agbere, Miguel Levano, Gilbert Makore, Armando Mendoza et Davis Osoro, pour leur dévouement, qui a permis d'obtenir des études de cas de qualité. D'autres membres du personnel d'Oxfam doivent être remerciés pour leur contribution, notamment : Alejandra Alayza, Alex Ampaabeng, Andrew Bogrand, Kathleen Brophy, Nathan Coplin, Nadia Daar, Nick Galasso, Christian Hallum, Richard Hato-Kuevor, Joy Kyriacou, Max Lawson, Robert Maganga, Kevin May, Abdul Karim Mohammed, Joy Ndubai, Oli Pearce, Marta Pieri, Quentin Parrinello, Maria Ramos, Radhika Sarin, Claudia Sanchez, Robert Silverman, Kate Stanley, et Ian Thomson. Nous exprimons notre profonde gratitude à tous ceux sans qui cette publication n'aurait pu voir le jour, notamment Ian Gary, Emily Greenspan et Isabel Munilla, pour leur capacité à saisir très tôt l'importance de ce sujet et pour leur soutien indéfectible, sans oublier James Morrissey et Laurel Pegorsch pour leur appui indéfectible et leur souci constant du détail. Ce rapport a également été rendu possible grâce au soutien de la Fondation Ford et de la Fondation William et Flora Hewlett. Nous leur sommes reconnaissants de continuer à croire en notre travail de promotion de la justice fiscale et de la responsabilité citoyenne, afin d'encourager les bonnes pratiques de gouvernance dans les secteurs du pétrole, du gaz et des ressources minières.

Pour de plus amples informations concernant les questions soulevées dans le présent document, veuillez écrire à [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Cette publication est protégée par les droits d'auteur. Toutefois, le texte peut être utilisé gratuitement à des fins de plaidoyer, de campagne, d'éducation et de recherche, à condition qu'il soit fait mention de la source dans son intégralité. Le titulaire des droits d'auteurs demande à ce que toute utilisation de la sorte lui soit communiquée à des fins d'évaluation d'impact. Toute reproduction dans d'autres circonstances, toute réutilisation dans d'autres publications, toute traduction ou adaptation doit faire l'objet d'une autorisation et le versement des droits y afférents peuvent être exigés. Courriel [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

Les informations contenues dans cette publication sont correctes au moment où ce document va sous presse.


Publié Novembre 2018 par Oxfam GB pour Oxfam International.  
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY,  
Royaume-Uni.

Photographie en couverture : Plateforme pétrolière *offshore* à Lobitos, Pérou (Arne Thielenhaus).

# PANORAMA DU SECTEUR PÉTROLIER ET GAZIER

Le Pérou est le plus ancien producteur de pétrole parmi les trois pays étudiés. Il s'agissait du deuxième pays au monde à forer un puits de pétrole, en 1863, quatre ans après les États-Unis d'Amérique. Jusqu'aux années 1980, le Pérou était un important exportateur de pétrole brut, produisant entre 100 000 et 200 000 barils de pétrole par jour (bopj).<sup>1</sup> Depuis, la production a nettement diminué. Selon les dernières données du gouvernement, la production totale de pétrole en 2018 s'est élevée en moyenne à 45 000 barils par jour.<sup>2</sup> Les nouveaux investissements dans le secteur se poursuivent malgré tout. En novembre 2017, Anadarko a conclu un accord avec PeruPetro pour obtenir trois licences *offshore*.<sup>3</sup> (PeruPetro est l'agence d'État chargée d'organiser et de gérer les contrats du secteur pétrolier ; PetroPeru est la compagnie pétrolière nationale du pays, qui opère uniquement dans le secteur aval). En janvier 2018, Tullow Oil a obtenu cinq permis *offshore*, révoqués par le gouvernement en mai 2018 à la suite de la démission du président Pedro Pablo Kuczynski.<sup>4</sup> Même si la production de pétrole a diminué, le Pérou détient la troisième réserve de gaz naturel d'Amérique latine et produit 11,3 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) par an.<sup>5</sup> La majorité des réserves avérées de gaz naturel et de la production de gaz naturel du Pérou sont attachées au gisement de Camisea.

# PANORAMA DE L'AUDIT

		Pérou
 <b>CONTEXTE DU SECTEUR PÉTROLIER</b>	Régime fiscal	Régime d'impôts et de redevances
	Type de contrat	Licences de production de pétrole
	Première année d'extraction de pétrole	1884
	Nombre de CP, de CPP ou de licences	Production : 26 licences Prospection; 16 licences
<b>UTILISATION DES DROITS DE CONTRÔLE DES COÛTS</b>	Nombre de contrôles fiscaux dans le secteur pétrolier	<i>Contrôle fiscal:</i> Non communiqué  <i>Surveillance des coûts pour la déclaration des redevances pétrolières :</i>  Chaque année, pour tous les contrats caractérisés par la structure de redevances correspondant au «facteur R» (environ 75 % des contrats)
	Résultats de l'audit depuis le début de l'extraction	<i>Contrôle fiscal:</i> Non communiqué  Les redevances ont augmenté de 1,2 million USD, lorsqu'un navire de 8 à 10 millions USD a été écarté des éléments recouvrables pour le calcul des redevances



## LÉGISLATION

### Droits de contrôle des coûts

Quatre sources de droit régissent les droits de contrôle des coûts au Pérou :

- L'article 43 de la loi relative à l'impôt sur les recettes donne à l'autorité fiscale *SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria)* le droit de contrôler les contribuables afin d'évaluer leurs obligations fiscales et de demander le paiement des impôts et pénalités dus pendant 4 ans au maximum, 6 ans si une déclaration fiscale n'est pas produite, et 10 ans si le contribuable a manqué à ses obligations de paiement à *SUNAT*.

- L'article 2.5 de l'annexe E du contrat type de prospection et d'exploitation des hydrocarbures confère à PeruPetro le droit de vérifier les coûts en général, et plus particulièrement en ce qui concerne le calcul des redevances, que cette dernière est de plus chargée de calculer. Cette disposition s'applique principalement aux contrats dont le taux de redevance est ajusté en fonction de la rentabilité (total des recettes, déduction faite des coûts) et il est donc essentiel de vérifier les coûts. Selon PeruPetro, environ les trois quarts des contrats pétroliers utilisent la redevance « facteur R » ; les autres contrats font l'objet d'un taux de redevance fixe.

Le Secrétariat d'État aux Hydrocarbures a été créé en 2018. Il s'agissait anciennement d'un département du ministère de l'Énergie et des Mines. Cette évolution reflète l'objectif du gouvernement d'attirer de nouveaux investissements dans le secteur. Le Secrétariat d'État n'a aucun pouvoir de vérification des coûts pétroliers. Sa fonction consiste à définir les politiques et à veiller aux questions de conformité environnementale et sociale. Il repose sur PeruPetro obtenir des conseils sur les questions opérationnelles et financières.

Le Pérou est également en train d'élaborer un nouveau cadre réglementaire pour la promotion des hydrocarbures, sur la base d'un nouveau projet de loi, en cours d'examen.

## Coûts admissibles

Le Pérou applique un régime d'impôts et des redevances, ce qui signifie qu'il n'y a pas de recouvrement des coûts. Toutes les dépenses engagées par la compagnie pour générer des recettes imposables sont déductibles aux fins de l'impôt sur les recettes des sociétés. Les immobilisations peuvent être amorties à un taux de 5 à 25 %.<sup>6</sup> Les frais de prospection et de développement sont calculés et déduits selon une méthode linéaire, sur cinq ans.<sup>7</sup>

Le taux de redevance « facteur R » est spécifique à chaque contrat pétrolier. Les coûts sont pris en compte s'ils sont directement liés à l'exploitation du gisement pétrolier ou gazier qui fait l'objet du contrat. Selon le personnel de PeruPetro, le « facteur R » est difficile à gérer. Ils préféreraient une redevance, soit un pourcentage fixe de la production. Toutefois, ils sont conscients que le « facteur R » confère une plus grande progressivité aux investisseurs et qu'une alternative plus simple peut les pénaliser ou les dissuader d'investir.<sup>8</sup>

## Sanctions

Il n'existe pas de pénalités fiscales pour le secteur pétrolier. Il existe un dispositifs de pénalités pour défaut d'enregistrement, défaut de production d'un rapport exact ou retard dans la déclaration, ou encore pour défaut de présentation des documents nécessaires sur demande, tel qu'indiqué au Tableau I du 4e Livre de la Loi de l'impôt sur les recettes (Infractions et Amendes). Les sanctions sont souvent des amendes correspondant à un pourcentage d'« unités d'impôt sur les

recettes », un indice défini par décret suprême, mais elles peuvent également comporter la réquisition ou la fermeture d'un établissement.

## **Garanties et directives à l'intention des contribuables**

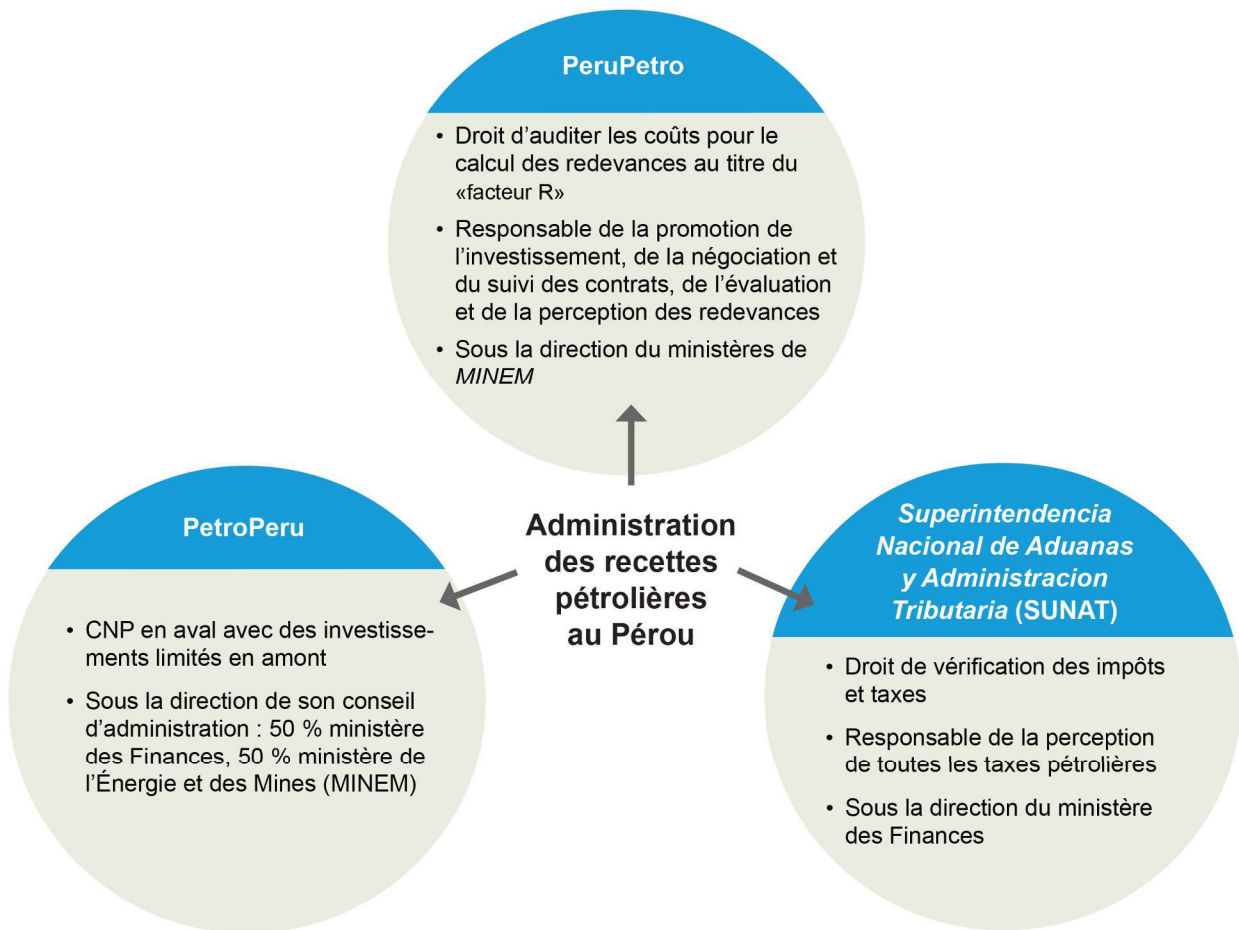
Les contribuables ont le droit de contester l'évaluation fiscale effectuée par *SUNAT*. Dans de nombreux cas, les différends sont portés devant le tribunal des impôts. Selon Ernst & Young, aucune affaire fiscale relative au secteur amont n'a jamais été portée devant les tribunaux.<sup>9</sup> Toutefois, un certain nombre de litiges se sont produits en aval, principalement en ce qui concerne le mégaprojet gazier Camisea. L'un de ces dossiers concernait la sous-évaluation du prix du gaz vendu par Repsol au Mexique, ce qui a fait l'objet d'un arbitrage international remporté par le gouvernement. L'exploitant de Camisea, Pluspetrol, a reconnu avoir eu des différends avec *SUNAT* au sujet des contrôles fiscaux pour la période de 2000 à 2010, mais la majorité des dettes alléguées ont été rejetées par le tribunal, et *SUNAT* a accepté la décision. Le reste a été « accepté et payé par la compagnie, intérêts et amendes compris ». <sup>10</sup>



## COORDINATION

Les rôles et les responsabilités en matière de vérification des coûts du pétrole sont clairement définis. *SUNAT* est en charge de la perception de toutes les impôts et taxes et pétroliers, et donc aussi de la vérification des coûts aux fins de l'impôt sur les recettes. PeruPetro est responsable de la surveillance des contrats pétroliers et de l'évaluation des redevances. Cependant, son principal rôle consiste à promouvoir les investissements dans le secteur et à négocier des contrats pétroliers, ce qui peut générer un conflit d'intérêts. La compagnie nationale pétrolière (CNP), PetroPeru, n'a aucun rôle dans les vérification de coûts publics, car ses activités se centrent sur les opérations en aval. Toutefois, à l'avenir, si PetroPeru devenait un partenaire commercial dans les investissements en amont, elle « défendrait ses intérêts », c'est-à-dire qu'elle exercerait son droit de vérifier les coûts facturés par les autres partenaires de la coentreprise.<sup>11</sup>

### Administration des recettes pétrolières au Kenya





Même si le rôle des organismes publics est clair et qu'il y a peu de chevauchement des actions, la coordination entre organismes est faible et les éventuelles divergences de priorités posent problème. PeruPetro surveille les coûts en vue du calcul des redevances, mais a principalement vocation à promouvoir les investissements dans le secteur pétrolier et non pas à collecter des recettes, comme le fait *SUNAT*. Le seul domaine de coordination régulière entre PeruPetro et *SUNAT* concerne la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).<sup>12</sup> *SUNAT* envoie la liste des articles assujettis à la TVA pendant la prospection pour que PeruPetro puisse les confirmer. PeruPetro reçoit parfois des demandes ponctuelles de *SUNAT* concernant la répartition des coûts entre les phases de prospection et de développement.

D'après l'expérience de la société civile dans le cadre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, qui réunit *SUNAT* et PeruPetro (et d'autres parties prenantes), les deux organismes fournissent souvent des informations contradictoires, ce qui suggère que la coordination et les échanges d'informations sont limités.<sup>13</sup> Le Secrétariat d'État aux Hydrocarbures s'est plaint d'un manque de coordination entre les organismes. Ce qui induit que lorsque les compagnies rencontrent un problème avec les autres agences, elles s'adressent au Secrétariat d'État, quand il est trop tard pour résoudre le problème.<sup>14</sup> Certaines compagnies ont également déclaré qu'elles recevaient des demandes de renseignements identiques de la part de différents organismes.<sup>15</sup>

Il n'est pas établi que ces objectifs concurrents nuisent à la mission de régulation de PeruPetro, mais cela peut expliquer que les ressources humaines consacrées à la surveillance des coûts sont limitées et que la vérification de l'admissibilité des coûts l'emporte sur l'examen du niveau de ces coûts (voir ci-dessous). De plus, PeruPetro ne publiera un formulaire permettant aux compagnies de soumettre leurs rapports de production mensuels par voie électronique qu'en 2019.<sup>16</sup> Jusqu'à présent, les rapports étaient soumis manuellement, ce qui donne à penser que PeruPetro a accordé peu d'importance à l'optimisation de l'efficacité et à l'efficacité de ses activités de régulation.



## CAPACITÉS

### Effectifs et compétences

L'exploitation minière est beaucoup plus importante pour le Pérou que celle du pétrole et du gaz. En 2016, les recettes fiscales provenant du pétrole et du gaz représentaient 2,1 % du PIB<sup>17</sup>, contre 10,9 % de recettes fiscales provenant du secteur minier.<sup>18</sup> Par conséquent, *SUNAT* a investi beaucoup moins de ressources dans la surveillance des contribuables pétroliers et gaziers que dans celle des compagnies minières. Parfois, le manque d'expertise sectorielle a donné lieu à des

contributions d'impôts inexactes. Toutefois, le gouvernement devrait commencer à combler cette lacune. Selon une source d'informations chez Ernst & Young, *SUNAT* étudie la possibilité d'obtenir la conformation de ses nouveaux inspecteurs à la fiscalité pétrolière et gazière et dans d'autres domaines.<sup>19</sup>

*SUNAT* est perçue de manière générale comme une institution compétente. Marisa Glave, membre du Congrès, déclare : « *SUNAT* est l'une des institutions publiques qui a le plus renforcé ses capacités. Elle s'attaque aujourd'hui publiquement à l'évasion fiscale. *SUNAT* a même « établi un bureau » dans certaines compagnies pour examiner leur comptabilité ». <sup>20</sup> Selon les représentants de la société civile, « *SUNAT* est l'une des entités les plus intimidantes du Pérou » (ce qui signifie qu'elle fait du bon travail).<sup>21</sup> Il arrive toutefois que ses efforts soient minés ou qu'elle soit écartée, l'État péruvien ayant une forte tendance à accorder la priorité à la promotion des investissements.

PeruPetro dispose d'un personnel dédié à la supervision des contrats pétroliers. Son rôle consiste en partie à vérifier les coûts afin de calculer les redevances payables en vertu du « facteur R » indexé sur la rentabilité. Il procède à une vérification annuelle des coûts en sélectionnant un échantillon auprès de divers opérateurs. Cependant, de leur propre aveu, les fonctionnaires de PeruPetro ne vérifient pas le niveau des coûts ; ils vérifient simplement si les coûts peuvent être inclus dans le calcul des redevances. Le fait d'enquêter pour vérifier si les coûts sont trop élevés exige beaucoup de travail, et ils n'ont qu'un dixième des ressources humaines dont [ils] avons besoin.<sup>22</sup> PeruPetro envisage d'externaliser la surveillance des coûts auprès d'un cabinet d'audit indépendant, mais continuerait de superviser les activités de vérification.

## **Stratégies de vérification fondées sur le risque**

Il n'a pas été possible d'obtenir directement de *SUNAT* des informations sur l'évaluation des risques. Cependant, selon Price Waterhouse Coopers, *SUNAT* se concentre essentiellement sur les sujets suivants :

- Déduction des dépenses, notamment les frais partagés ;
- Valeur de marché des transactions entre parties liées ;
- Retenue à la source de l'impôt péruvien sur les recettes des sociétés ;
- Avances d'impôts sur les recettes des sociétés.<sup>23</sup>

Ernst & Young a confirmé que dans le secteur pétrolier, *SUNAT* examine les transactions entre parties liées, en particulier les prêts entre sociétés, les redevances et les frais de gestion, ainsi que les frais de prospection et cotisations sociales.<sup>24</sup>

PeruPetro n'a pas de stratégie de vérification des coûts. Elle est tenue d'évaluer les redevances payables par toutes les compagnies à la fin de chaque exercice. À ce titre, elle prélève un échantillon de coûts pour chacune d'elles et vérifie que ces coûts sont corrects, s'ils sont admissibles à l'inclusion dans la perception des redevances « facteur R ». Si PeruPetro détecte une anomalie, comme le dispositif mentionné

ci-dessous (voir la section « Cadre temporel »), alors elle entreprend une enquête.<sup>25</sup>



## INFORMATION

L'article 87.7 de la Loi de l'impôt sur les recettes des sociétés crée l'obligation pour les contribuables de conserver des registres financiers aux fins d'imposition et d'éventuelle vérification. Le décret législatif no. 1312 du 31 décembre 2016 a modifié la loi relative à l'impôt sur les recettes afin de renforcer l'obligation de déclaration des prix de transfert, et d'exiger la déclaration pays par pays conformément au plan d'action de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du G20, sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*BEPS*) (13<sup>e</sup> action).<sup>26</sup> Les nouvelles exigences en matière de communication financière imposent aux grandes multinationales, y compris celles du secteur pétrolier, de soumettre un fichier principal (*masterfile*) et des fichiers locaux (*local files*) en matière de prix de transfert, et d'effectuer une déclaration pays par pays pour ces compagnies. Les fichiers doivent être conservés pendant au moins cinq ans après la fin de l'exercice concerné.

Depuis 2017, le Pérou est également signataire de la Convention multilatérale d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, ce qui facilite l'échange de renseignements fiscaux avec d'autres pays. Le Pérou peut également échanger des renseignements fiscaux avec d'autres États membres de la communauté andine.<sup>27</sup>

Dans la pratique, PeruPetro reçoit des rapports d'activité mensuels de la part des compagnies. Ces rapports comprennent des renseignements sur la production, les redevances, les coûts, l'amortissement, le transport et les questions environnementales et sociales. Toutefois, en vertu de la loi sur les hydrocarbures (article 37), l'opérateur est simplement tenu de tenir PeruPetro « au courant de ses activités », notamment en fournissant des études, des données et des informations. Il n'y a pas d'obligation explicite de communiquer un rapport à PeruPetro. Actuellement, ces informations sont fournies manuellement. Mais en 2019, PeruPetro publiera un modèle permettant de soumettre ces données par voie électronique, ce qui devrait améliorer l'évaluation des risques.<sup>28</sup>



## CADRE TEMPOREL

*SUNAT* est l'organisme responsable de mener les audits fiscaux des compagnies pétrolières et gazières. Selon un cabinet de conseil, *SUNAT* audite actuellement le projet gazier Camisea concernant l'exercice 2015. Camisea est le projet phare du Pérou en matière d'hydrocarbures : il

représente environ 90 % des recettes fiscales en matière de pétrole et de gaz.<sup>29</sup> *SUNAT* a fait passer son audit de Camisea pour l'exercice 2010 à celui de 2015 afin de ne pas travailler sur un exercice trop ancien.<sup>30</sup> On ne sait pas exactement ce qu'il adviendra des exercices intermédiaires, de 2011 à 2014. *SUNAT* n'était pas disponible pour commenter cette étude, mais d'autres sources ont fourni des informations sur les évaluations proposées, qui ont été contesté avec succès par les compagnies, ce qui suggère que *SUNAT* surveille activement le secteur. Les observations de *SUNAT* concerneraient la réinjection de gaz pour la deuxième récupération de gaz naturel et la déduction des frais d'assurance (voir la partie « Capacités d'audit » du cœur du rapport).

Outre *SUNAT*, l'organe de régulation du secteur : PeruPetro, suit les coûts liés au calcul des redevances, en particulier la redevance indexée sur la rentabilité « facteur R », que l'on retrouve dans près de 75 % des contrats pétroliers, et qui est fondée sur le ratio des recettes par rapport aux dépenses.<sup>31</sup> Dans certains cas, PeruPetro a rejeté des coûts au motif qu'ils n'étaient pas directement liés à l'exploitation du gisement pétrolier (une exigence de la redevance « facteur R »). Dans un dossier, il s'agissait de l'achat d'un navire pour transporter du pétrole brut du gisement à la raffinerie. La valeur du navire était fixée entre 8 et 10 millions de dollars, mais PeruPetro a contesté la nécessité d'un tel achat. En excluant le coût du navire dans le calcul du « facteur R », la redevance due au gouvernement a augmenté de 1,2 million de dollars.<sup>32</sup>

Les acteurs de la société civile restent essentiellement préoccupés par le fait que les activités de *SUNAT* et de PeruPetro sont « sapées par une série de normes visant à promouvoir les investissements au Pérou » et que « les lois sont destinées à profiter aux investisseurs ».<sup>33</sup> Cette critique devient encore plus pertinente dans le contexte du nouveau projet de loi sur les hydrocarbures, qui porte la durée des contrats pétroliers de 30 à 60 ans, introduit un taux de redevance plus bas dans le cas de puits matures ou de zones difficiles d'accès et prolonge la période d'exonération des importations de deux ans (délai qui peut à nouveau être prolongé de deux ans) à cinq ans.<sup>34</sup> Alors que certains de ces changements bénéficieront sans doute au Pérou en attirant des investissements, d'autres (comme l'extension de la durée des contrats à 60 ans) semblent favoriser inutilement l'investisseur, au détriment du pays. De même, on craint fortement que la position « pro-marché » du Pérou ne dissuade les organismes publics d'effectuer des vérifications sérieuses des coûts avec le risque de faire fuir les investisseurs.<sup>35</sup>



# RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE

## Implication du gouvernement auprès du secteur privé

L'opinion dominante au sein de la société civile péruvienne est que le gouvernement s'intéresse principalement au secteur privé. Un expert renommé du secteur pétrolier et gazier péruvien dit : « Le gouvernement [du Pérou] n'a aucun intérêt à contrôler [les compagnies] ; ils disent que ce serait une pratique inspi du communisme ». Selon l'expert, les compagnies paient simplement ce qu'elles paient ». <sup>36</sup> Les organismes publics, à l'exception de *SUNAT*, auraient peur d'« effrayer les investisseurs » en étant trop « directifs ». Une organisation de la société civile reproche au gouvernement une attitude de « laisser-faire » dans la réglementation des compagnies pétrolières et gazières. <sup>37</sup> Ces descriptions semblent concorder avec le faible taux de recouvrement de l'impôt sur les sociétés au Pérou. Selon la Banque centrale, les recettes fiscales représentent 13,3 % du PIB, soit le plus bas niveau en 20 ans. <sup>38</sup>

Les conflits d'intérêts entre compagnies et gouvernement suscitent aussi quelques préoccupations. Avant d'entrer au gouvernement, le Président Pedro Pablo Kuczynski était un lobbyiste du secteur privé. Il a notamment joué un rôle clé dans l'obtention de la licence de Hunt Oil pour le lucratif projet gazier de Camisea. <sup>39</sup> Début 2018, M. Kuczynski a démissionné et dans les dernières heures qui ont précédé la fin de son mandat, il a signé cinq contrats pétroliers accordant à Tullow Oil les droits de prospection et de forage pétroliers au large de la côte nord du Pérou. Les contrats d'octroi de ces licences ont été depuis annulés. Pourtant, selon la députée Karla Schaefer, « il n'est pas normal qu'un Président, juste avant de démissionner, signe cinq décrets pour distribuer nos ressources naturelles. Eu égard au profil de M. Kuczynski, cela soulève un grand nombre de questions ». <sup>40</sup> Cette déclaration exprime clairement la crainte que des « portes tournantes » (ces allers-retours de hauts fonctionnaires entre secteurs public et privé) n'aient placé l'État sous l'influence d'intérêts privés. Certains allèguent que cette partialité du secteur privé est également omniprésente dans le système judiciaire. Dans un cas impliquant la multinationale de télécommunications Telefonica, 11 ans se sont écoulés entre l'évaluation effectuée par *SUNAT* et le moment où une décision de justice a été rendue, en raison de l'immobilisme récurrent des parties privées. <sup>41</sup>

*SUNAT* ne fait pas publiquement rapport de ses activités de vérifications ou de leurs résultats. Selon un journaliste : « *SUNAT* n'a pas une politique d'ouverture ; ils ont peur de dénoncer les compagnies. La seule façon dont le public est informé, c'est lorsque l'affaire est portée devant les tribunaux. » <sup>42</sup> Le refus de *SUNAT* de participer à cette étude semble confirmer cette opinion. Néanmoins, la démission de M. Kuczynski, conjuguée à un mouvement grandissant en faveur de plus de justice

fiscale dans le pays et une volonté du gouvernement de rejoindre l'OCDE, suggèrent qu'il pourrait y avoir une opportunité pour améliorer la transparence des activités et des résultats des vérifications.






## Régulation de la compagnie pétrolière nationale

Petróleos del Perú S.A. (PetroPeru) est la CNP péruvienne. Depuis sa constitution de 1993, il lui est interdit de participer au secteur pétrolier et gazier en amont, sauf lorsque les compagnies privées indiquent qu'elles ne sont pas intéressées par l'investissement. Elle détient toutefois une participation de 25 % dans le bloc 64 : une coentreprise avec Geopark, et pourrait prendre le contrôle du bloc 192.<sup>43</sup> PetroPeru est traitée comme tout autre contribuable en ce sens qu'elle soumet des états financiers à *SUNAT* et paie des impôts. C'est la plus grande entreprise du Pérou en termes de chiffre d'affaires, avec 6 milliards de dollars de chiffre d'affaires en 2017.<sup>44</sup> Par le passé, elle bénéficiait de privilèges particuliers de la part du gouvernement compte tenu de son monopole, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Bien que PetroPeru soit traitée sans parti pris favorable par *SUNAT*, la structure de gouvernance est soulevée des doutes concernant son indépendance commerciale. Deux représentants du ministère des Finances et trois fonctionnaires du ministère de l'Énergie et des Mines siègent au conseil d'administration. Le Président du Pérou est nommé le président du conseil d'administration.<sup>45</sup> Par conséquent, il est difficile d'exploiter PetroPeru comme une compagnie privée, et lorsque la composition du conseil d'administration change d'un gouvernement à l'autre, il est difficile de conserver une démarche politique cohérente. PetroPeru préconise que le gouvernement suive l'exemple d'EcoPetrol en Colombie, à savoir : garder ses administrateurs lorsqu'un nouveau gouvernement est élu afin de protéger la compagnie de mutations politiques.

# RECOMMANDATIONS



	Recommandation	Responsable
 <b>LÉGISLATION</b>	<p>Révision des dispositions fiscales de la Loi sur les Hydrocarbures qui accroissent la complexité de l'administration du régime fiscal pétrolier, et augmente le risque que les compagnies ne surestiment les coûts. Ces dispositions comprennent la redevance du «facteur R», l'exonération étendue des droits à l'importation et la prolifération des incitations fiscales, qui représentent 2,2 % du PIB, selon <i>SUNAT</i>.</p>	<p>Ministère de l'Énergie et des Mines</p>
 <b>COORDINATION</b>	<p>Adoption d'une approche systématique et globale pour recueillir les contributions techniques de PeruPetro (par ex. des réunions régulières pour échanger des informations et discuter des risques inhérents aux contrôles) et envisager une collaboration pour mettre en place un dispositif permettant de partager facilement les informations par voie électronique.</p>	<p><i>SUNAT</i></p>
	<p>En fonction de l'évolution de l'implication de PetroPeru dans le secteur amont, <i>SUNAT</i> devrait travailler avec l'entreprise publique pour bénéficier de ses connaissances commerciales et accéder aux résultats des audits des coentreprises.</p>	<p><i>SUNAT</i></p>
	<p>Les compagnies doivent collaborer avec <i>SUNAT</i> et PeruPetro pour l'évaluation des coûts.</p>	<p>Compagnies pétrolières et gazières</p>
 <b>CAPACITÉ</b>	<p>Mise sur pied d'une unité de vérification d'une unité de contrôle du secteur pétrolier et gazier spécialisée et dotée d'un personnel suffisant, possédant les connaissances et l'expertise technique nécessaires pour vérifier efficacement les coûts du secteur pétrolier.</p>	<p><i>SUNAT</i></p>
	<p>Investissement dans du personnel supplémentaire possédant les compétences juridiques, comptables et de vérification nécessaires pour examiner le niveau des coûts, et déterminer leur admissibilité. PeruPetro pourrait également confier cette mission de contrôle à un cabinet d'audit indépendant.</p>	<p>PeruPetro</p>
 <b>INFORMATION</b>	<p>Rétablissement des dispositions du Règlement général anti-évitement (RGAE), afin d'éviter l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert des bénéfices, et se conformer aux pratiques courantes dans les pays de l'OCDE.</p>	<p>Ministère des Finances, Congrès et <i>SUNAT</i></p>
 <b>CADRE TEMPOREL</b>	<p>Suivi attentif de l'expiration des droits d'audit pour tous les projets pétroliers et gaziers, ainsi que des dispositions connexes en matière de tenue de registres. Utilisation des informations pour vérifier si le gouvernement effectue les vérifications financières en temps opportun.</p>	<p>Société civile</p>



RESPONSABILITÉ  
SOCIÉTALE

Publication d'un rapport annuel sur les recettes pétrolières, comprenant des informations agrégées sur les actions menées et les résultats des audits.

SUNAT

Si le Pérou devait s'engager dans un processus d'adhésion à l'OCDE, cette dernière devrait user de son influence pour persuader le gouvernement péruvien d'effectuer des vérifications régulières et rigoureuses des coûts du pétrole, et d'en rendre compte publiquement du processus et de ses résultats.

OCDE

Pression sur le gouvernement pour qu'il divulgue les actions de contrôle et leurs résultats, et surveiller l'utilisation qu'il fait des droits de vérification des coûts.

Société civile

Intégration des informations sur l'audit des coûts (par exemple : acteurs impliqués, contrôles effectués, redressements fiscaux réalisés, ou pratiques relatives à la communication des résultats par les gouvernements) avec la portée des normes de l'ITIE, au niveau national.

Société civile



# NOTES

- <sup>1</sup> Voir, par ex. : Index Mundi, *Peru Crude Oil Production and Consumption by Year*, qui s'appuie sur les données de l'*Energy Information Administration*, des États-Unis d'Amérique  
<https://www.indexmundi.com/energy/?country=pe>
- <sup>2</sup> Données fournies par le groupe pétrolier Sociedad Peruana de Hidrocarburos ; Gestión, "Producción de Petróleo y Gas Natural del Perú Sigue de Capa Calda, ¿Cuánto Cayó en Julio ? 14 août 2018,  
<https://gestion.pe/economia/produccion-petroleo-gas-natural-peru-sigue-capa-caida-cayo-julio-241483>
- <sup>3</sup> Marco Aquino and Caroline Stauffer, "Anadarko to Invest \$200 Million in Peruvian Oil Area: Peru's President," Reuters, October 9, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-anadarko-petrol-peru/anadarko-to-invest-200-million-in-peruvian-oil-area-perus-president-idUSKBN1CE2NB>
- <sup>4</sup> Tullow Oil, *Operations : Peru* (London, 2018), <https://www.tulloil.com/operations/new-ventures/peru>
- <sup>5</sup> World Energy Council, *Gas in Peru* (London, 2014),  
<https://www.worldenergy.org/data/resources/country/peru/gas/>
- <sup>6</sup> Ernst & Young, *Peru's Oil and Gas Investment Guide 2017/18* (Lima, 2017), p. 99,  
<http://www.rree.gob.pe/Documents/2017/EY-guia-oil-gas-2017-2018.pdf>
- <sup>7</sup> Modèle de contrat de prospection et d'exploitation des hydrocarbures Art. 9.6,  
<https://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/b07956a0-d673-41ed-983c-902bf474a614/ModeloContrato.pdf?MOD=AJPERES>
- <sup>8</sup> Entretien avec PeruPetro, 4 juin 2018.
- <sup>9</sup> Entretien avec Ernst & Young, 5 juin 2018.
- <sup>10</sup> *El Comercio*, "Pluspetro Dice Que No Tiene Deuda Pendiente con la SUNAT," June 6, 2018,  
<https://elcomercio.pe/economia/pluspetro-dice-deuda-pendiente-SUNAT-noticia-525807>
- <sup>11</sup> Entretien avec PetroPeru, 5 juin 2018.
- <sup>12</sup> Entretien avec PeruPetro, 4 juin 2018. Plusieurs sources ont fait état d'une piètre collaboration entre les deux organisations. Notamment un entretien avec un expert indépendant du secteur pétrolier péruvien, le 31 mai 2018.
- <sup>13</sup> Entretien avec une organisation de la société civile à la suite du processus d'ITIE au Pérou, 31 mai 2018.
- <sup>14</sup> Entretien avec le Ministerio de Energía y Minas, 4 juin 2018.
- <sup>15</sup> Ibid.
- <sup>16</sup> Entretien avec un spécialiste de la fiscalité dans le secteur pétrolier au Pérou, 5 juin 2018.
- <sup>17</sup> World Bank, Oil Rents (% of GDP), World Bank Data,  
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PETR.RT.ZS?end=2014&locations=PE&start=2004&view=chart>
- <sup>18</sup> M. Lasa Aresti, *Mineral Revenue Sharing in Peru* (New York : Natural Resources Governance Institute, 2016),  
[https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/mineral-revenue-sharing-in-peru\\_0.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/mineral-revenue-sharing-in-peru_0.pdf)
- <sup>19</sup> Entretien avec un employé d'Ernst & Young, 5 juin 2018.
- <sup>20</sup> Entretien avec la membre du Congrès péruvien Marisa Glave, 1er juin 2018.
- <sup>21</sup> Entretien avec une organisation de la société civile au Pérou, 4 juin 2018.
- <sup>22</sup> Entretien avec PeruPetro, 4 juin 2018.
- <sup>23</sup> PriceWaterhouse Coopers, Pérou : Corporate Tax Administration, 2018, <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Peru-Corporate-Tax-administration>
- <sup>24</sup> Entretien avec Ernst & Young, 5 juin 2018.
- <sup>25</sup> Entretien avec PeruPetro, 4 juin 2018.
- <sup>26</sup> República del Perú, Décret de loi no. 1312 (2018). *El Peruano*.  
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-la-ley-del-impuesto-a-la-re-decreto-legislativo-n-1312-1469407-1/>.
- <sup>27</sup> Convention de la Communauté andine sur l'impôt sur les revenus et la fortune, 5 mai 2004, art. 19,  
<http://internationaltaxtreaty.com/download/bolivia/dtc/Andean%20Community-DTC-May-2004.pdf>. Voir également, Système d'information sur le commerce extérieur de l'Organisation des États américains (*Foreign Trade Information System of the Organization of American States*), **DECISION 40 Approval of the Agreement among Member Countries to avoid double taxation and of the Standard Agreement for executing agreements on double taxation between Member Countries and other States outside the Subregion** (2018), <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/decisiones/dec040e.asp>
- <sup>28</sup> Entretien avec un spécialiste de la fiscalité dans le secteur pétrolier au Pérou, 5 juin 2018.

- 29 Voir EITI/ITIE Pérou (Extractive Industries Transparency Initiative), **Sexto Informe Nacional de Transparencia de las Industrias Extractivas (Sexto Estudio de Conciliación Nacional –EITI Perú) Períodos 2015 y 2016 [Sixth National Report on the Transparency of Extractive Industries (Sixth Reconciliation – EITI Peru) 2015 and 2016 Periods]** (2018), [https://eiti.org/sites/default/files/documents/vi\\_informe\\_nacional\\_de\\_transparencia\\_de\\_las\\_industrias\\_extractivas\\_-\\_2015\\_y\\_2016.pdf](https://eiti.org/sites/default/files/documents/vi_informe_nacional_de_transparencia_de_las_industrias_extractivas_-_2015_y_2016.pdf)
- 30 Entretien avec un spécialiste de la fiscalité dans le secteur pétrolier au Pérou, 5 juin 2018.
- 31 Entretien avec PeruPetro, 4 juin 2018.
- 32 Ibid.
- 33 Entretien avec une organisation de la société civile au Pérou, 4 juin 2018.
- 34 Comisión de Energía y Minas [Peru Energy and Mining Commission], Proyecto de Ley Orgánica de Hidrocarburo [Draft Organic Hydrocarbons Law], Congreso de la República (2018), <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2017/EnergiaMinas/ProyectosLey/>
- 35 Entretien avec un journaliste d'investigations au Pérou, 1<sup>er</sup> juin 2018.
- 36 Entretien avec un expert indépendant du secteur pétrolier au Pérou, 1<sup>er</sup> juin 2018.
- 37 Entretien avec une organisation de la société civile au Pérou, 4 juin 2018.
- 38 Andina, "Perú Mejora Presión Tributaria de 13.3% de PBI a 13.6% al Primer Trimestre, según el MEF," 4 mai 2018, <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-mejora-presion-tributaria-133-pbi-a-136-al-primer-trimestre-segun-mef-708956.aspx>; World Bank, "Tax revenue (% GDP)," DataBank, <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=PE>
- 39 C. Neyra, "Informe.21 : Pedro Pablo Kuczynski y Su Relación con Hunt Oil: ¿Otra Puerta Giratoria?" **Perú21**, 19 février 2018, <https://peru21.pe/politica/informe-21-pedro-pablo-kuczynski-relacion-hunt-oil-puerta-giratoria-396451>
- 40 M. Taj, "Tullow Oil Deals Signed by Disgraced Peru Ex-President under Fire", Reuters, 4 avril 2018, <https://www.reuters.com/article/us-peru-oil-tullow/tullow-oil-deals-signed-by-disgraced-peru-ex-president-under-fire-idUSKCN1HB2ZP>
- 41 Voir Redacción Perú21, "Telefónica del Perú Asegura Que Ha Pagado Sus Impuestos y Que No Tiene Deudas con la SUNAT," **Perú21**, 23 juillet 2018, <https://peru21.pe/economia/telefonica-peru-asegura-pagado-impuestos-deudas-SUNAT-416487>; **El Comercio**, "SUNAT Reveló Millonarias Deudas de Lan Perú, Telefónica y Claro," 18 mai 2018, <https://elcomercio.pe/economia/negocios/SUNAT-revelo-millonarias-deudas-lan-peru-telefonica-claro-206539>; Entretien avec un membre du Congrès au Pérou, 1er juin 2018.
- 42 Entretien avec un journaliste d'investigation au Pérou, 1er juin 2018.
- 43 Entretien avec PetroPeru, 5 juin 2018 ; T. Cespedes et M. Taj, "Petroperu Modifying Contract with GeoPark to Win Govt Approval", Reuters Market News, 17 novembre 2015, <https://www.reuters.com/article/peru-oil-idUSL1N13C2J020151117>
- 44 PetroPeru, "Earnings Release : Petroperu Earnings Release for Full Year 2017 ", 30 mai 2018, <https://www.petroperu.com.pe/inversionistas/wp-content/uploads/2018/07/earning-release-IVTrim2017-en.pdf> ; R. Bambarén, " Cien empresas concentran cerca del 40% de ingresos facturados en 2017 ", La República, 2 juillet 2018, <https://larepublica.pe/economia/1270887-cien-empresas-concentran-cerca-40-ingresos-facturados-2017> ; interview avec PetroPeru, 5 juin 2018.
- 45 Entretien avec PetroPeru, 5 juin 2018.



Photographie : Au Pérou, des militants indigènes s'opposent à l'exploitation pétrolière à grande échelle, source de pollution et menace pour les valeurs culturelles (Fede Blanco/CIDH).

## OXFAM

Oxfam International est une confédération composée de dix-neuf organisations indépendantes de même sensibilité qui agissent « contre les injustices et la pauvreté ». Elles travaillent ensemble et en collaboration avec des partenaires locaux répartis dans près de quatre-vingt-dix pays. Veuillez écrire à l'une ou l'autre de ces agences pour obtenir de plus amples renseignements, ou consulter notre site [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

Oxfam America ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))  
Oxfam Australie ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))  
Oxfam-in-Belgium ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))  
Oxfam Brasil ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))  
Oxfam Canada ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))  
Oxfam France ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))  
Oxfam Germany ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))  
Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))  
Oxfam IBIS (Danemark) ([www.oxfamibis.dk](http://www.oxfamibis.dk))

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Intermón (Espagne) ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org))  
Oxfam Ireland ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))  
Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))  
Oxfam Mexico ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org))  
Oxfam New Zealand ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
Oxfam Novib (Pays-Bas) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))  
Oxfam Québec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))  
Oxfam Afrique du Sud ([www.oxfam.org.za](http://www.oxfam.org.za))

Observateur :  
KEDV (Oxfam Turquie)