

Sortir de l'impasse fiscale : comment sauver la réforme du code minier en République Démocratique du Congo

Thomas Lassourd, David Manley, Jean-Pierre Okenda et Amir Shafaie

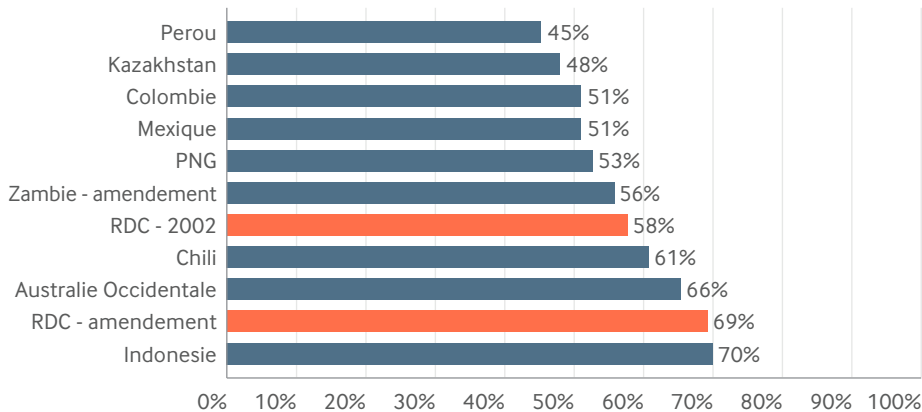
Le projet de révision du code minier déposé auprès de l'Assemblée Nationale le 5 mars 2015 n'a été ni discuté, ni adopté ou voté, apparemment en raison de désaccords de fonds entre les parties prenantes sur le contenu du régime fiscal. Le projet de code contient pourtant des avancées majeures pour la réglementation du secteur, non seulement sur les questions financières mais aussi sur beaucoup d'autres points dont l'environnement et la gouvernance, dont la mise en œuvre bénéficierait au développement durable de l'industrie minière. La situation de blocage actuelle est confuse, ce qui n'est dans l'intérêt ni de l'industrie minière, ni du gouvernement, particulièrement dans la conjoncture économique actuelle.

Afin de faciliter l'atteinte d'un compromis entre les parties prenantes, le Natural Resource Governance Institute (NRGI) a réalisé une analyse indépendante des éléments fiscaux du code minier congolais et de la proposition de révision dont les principaux résultats sont présentés ici. S'entend sur un nouveau projet de révision du code minier permettrait de sauver les efforts importants investis dans le processus de révision du code. Cela permettrait également d'aligner la législation congolaise sur les meilleures pratiques internationales, d'adapter le régime fiscal au nouvel environnement économique pour continuer à attirer les investissements et augmenter les bénéfices à long terme que la RDC devrait tirer de ses ressources minières.

Le processus de révision du code minier mené par le gouvernement de 2012 à 2015 est riche d'enseignements. Il a été entamé sur une base raisonnée et consensuelle : la modernisation nécessaire du droit minier pour tenir compte de la constitution de 2006 et des demandes légitimes de la population pour une gestion plus transparente du secteur et davantage de retombées sur le développement local. Il a permis un premier dialogue avec la facilitations d'experts nationaux et internationaux, et un accord de fonds sur un certain nombre de dispositions importantes, comme une meilleure prise en compte des intérêts des populations locales et régionales, ou un renforcement des dispositions de transparence. Il n'a malheureusement pas débouché sur un accord définitif, et la mouture finale été immédiatement contestée par les parties prenantes. Le projet d'amendement soumis à l'Assemblée Nationale en mars 2015 n'a pas pris suffisamment en compte les propositions constructives de la société civile et de la Chambre des mines.

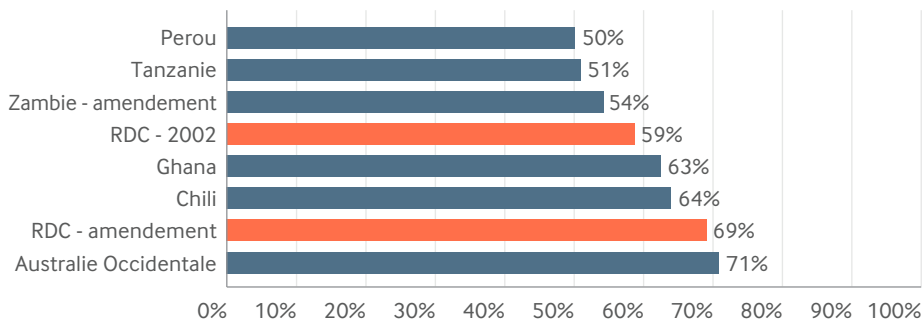
Pour apporter une voix indépendante aux débats, NRGI a analysé le régime fiscal du code minier de 2002, la proposition d'amendement soumise à l'Assemblée Nationale en 2015, et les a comparés aux régimes fiscaux d'autres pays producteurs de cuivre, cobalt et d'or, les principales ressources minières de la RDC impactées par les changements fiscaux. Pour cela, NRGI a développé un modèle financier,

une méthode couramment utilisée par les Etats, par les sociétés minières et de nombreux analystes du secteur minier pour évaluer les régimes fiscaux. Ce modèle, construit sous Excel, permet d'évaluer la répartition globale des recettes d'un projet minier standard entre l'Etat et les investisseurs, sur l'ensemble du cycle de vie de la mine et en tenant compte de la valeur de l'argent au cours du temps. Il peut être téléchargé sur le site internet de NRGI et aisément réutilisé par toutes les parties prenantes. Le modèle est décliné en deux versions, l'une pour le cuivre, l'autre pour l'or, et sont toutes deux basées sur des profils économiques réalistes pour des mines congolaises de taille moyenne. Les principaux résultats en termes de taux moyens effectifs d'imposition sont présentés dans la figure synthèse ci-dessous.



Comparaison du régime fiscal de la RDC – secteur du cuivre (haut) et de l'or (bas)

Taux effectif moyen d'imposition pour un projet de cuivre à coûts moyens, avec un prix du cuivre à 5000 USD/t. Calculs effectués à partir d'une valeur actualisée des flux de trésorerie à un taux de 10%.



Taux effectif moyen d'imposition pour un projet aurifère similaire au projet modèle de Randgold. Calculs effectués à partir d'une valeur actualisée des flux de trésorerie à un taux de 10%.

L'analyse du modèle financier montre que le régime fiscal actuellement en vigueur en RDC est dans les normes internationales compte tenu des cours internationaux et des autres facteurs de compétitivité propres à la RDC : géologie attractive mais environnement des affaires difficile et coûts opérationnels élevés.

Cependant, le code minier 2002 est loin d'être parfait : le régime fiscal pêche par son manque de progressivité, de telle sorte qu'en cas de nouvelle hausse des cours des minerais, si les sociétés réalisaient des profits exceptionnels, l'Etat congolais ne serait pas en mesure de capter une part plus importante de ces profits. En outre, la clause de stabilité du code minier est beaucoup trop contraignante pour permettre un ajustement normal des politiques publiques aux évolutions du marché. Enfin, l'absence de références au droit fiscal commun protège les sociétés minières contre

L'analyse du modèle financier montre que le régime fiscal actuellement en vigueur en RDC est dans les normes internationales mais qu'il est loin d'être parfait.

des améliorations nécessaires du régime fiscal qui permettraient de réduire les possibilités d'érosion de l'assiette fiscale et de contournement de l'imposition des plus-values sur les gains en capitaux. Pour toutes ces raisons, NRCI estime qu'une révision du régime fiscal congolais est nécessaire.

S'il est recommandé de poursuivre la réforme du code minier, NRCI souhaite attirer l'attention des autorités congolaises sur le projet de révision soumis à l'Assemblée Nationale en 2015. L'analyse indique en effet que la proposition d'amendement du code minier concernant le paquet fiscal ne répond pas aux objectifs du pays de développer le secteur et d'attirer des capitaux privés : les dispositions fiscales sont trop lourdes, en particulier l'impôt sur les profits excédentaires, dont l'idée est certes judicieuse mais la forme doit être revue. NRCI propose dans l'analyse deux formes alternatives, plus courantes et plus efficaces d'impôt sur les profits excédentaires : une redevance à taux variable et un impôt sur la rente, dont les mérites respectifs devraient être évalués par rapport à la globalité du régime fiscal et de son impact sur les nouveaux investissements.

D'autres dispositions de la proposition d'amendement du code minier mériteraient également d'être repensées. En particulier, la clause de stabilisation devrait se baser sur les dates d'octroi des titres miniers plutôt que sur la date de modification du code minier. Un certain nombre de bonnes pratiques en termes de règles de définitions de l'assiette d'imposition et de références au droit commun pourraient être ajoutées. Enfin, de nombreux éléments non fiscaux devraient être ajustés, en se référant aux recommandations de la société civile congolaise. (Voir tableau ci-dessous.)

Suite à cette analyse sur les questions fiscales du code minier, la compétitivité de l'industrie minière et les leçons du processus de révision du code, NRCI souhaite partager les recommandations suivantes avec les acteurs congolais :

1. Gouvernement : reprendre le dialogue tripartite

La principale recommandation est de renouer avec le dialogue tripartite, notamment sur les questions fiscales, afin de discuter de la finalisation de la réforme du code minier dans un climat de confiance. Pour faciliter l'atteinte d'un consensus sur le régime fiscal par le dialogue tripartite, NRCI recommande aux parties prenantes de s'entendre d'abord sur un taux effectif moyen d'imposition, à l'aide d'un modèle financier ouvert et partagé publiquement, et sur le niveau de progressivité souhaité du régime fiscal.

2. Assemblée Nationale : assurer un climat de confiance

A défaut de décision claire du gouvernement sur la poursuite de la réforme, l'Assemblée Nationale devrait prendre ses responsabilités, interpeller le gouvernement, rouvrir le débat et privilégier un processus inclusif qui permette la participation des parties prenantes. La réinscription du projet de loi à l'ordre du jour de la session parlementaire de mars puis de septembre 2016 représente une opportunité à saisir par les députés pour faire avancer le cadre juridique du secteur minier et mettre fin à l'incertitude qui pèse sur le secteur.

3. Industrie minière : soutenir la finalisation du code minier

Un compromis sur les questions fiscales du code minier reste possible même dans le contexte économique actuel. L'analyse montre que le régime fiscal actuel est loin d'être parfait et pourrait être amélioré sans pénaliser de façon disproportionnée les sociétés minières afin d'assurer à la RDC une plus juste part de toute augmentation future des prix des minerais. Un certain nombre de points de politique fiscale pourraient aussi être améliorés au bénéfice de toutes les parties, en particulier la

La proposition d'amendement du code minier concernant le paquet fiscal ne répond pas aux objectifs de la RDC pour le développement du secteur.

clause de stabilisation et les références au régime de droit commun. La Chambre des mines devrait montrer sa confiance dans l'existence d'un intérêt commun et soutenir une reprise du dialogue tripartite.

4. Gouvernement : répondre aux préoccupations légitimes des sociétés minières

Le plaidoyer de la Chambre des mines contre la version 2015 de la révision du code minier contient plusieurs préoccupations légitimes, que le gouvernement ne peut ignorer s'il souhaite promouvoir un climat de confiance et un développement durable du secteur, deux piliers de la réforme du code minier. En particulier, il est essentiel de travailler avec l'industrie sur un taux effectif moyen d'imposition raisonnable mutuellement bénéfique, la rationalisation de la parafiscalité, l'amélioration générale de l'environnement des affaires et la fourniture en électricité.

5. Société civile : faire entendre une voix indépendante sur les éléments de blocage

Au cours du processus de révision du code minier, la société civile a produit plusieurs propositions d'amendements visant particulièrement la transparence et le développement local. Au-delà de son rôle de plaidoyer en faveur de la transparence, de la redevabilité et du développement partagé, la société civile congolaise a également un rôle à jouer dans la reprise du dialogue¹. Elle pourrait faire entendre un point de vue indépendant et bien informé sur les éléments fiscaux au centre du blocage actuel et proposer des alternatives acceptables par toutes les parties.

6. Tous les acteurs : la réforme du code minier c'est aussi la transparence, la redevabilité, la décentralisation et le développement local

La réforme du code minier ne se limite pas à la fiscalité : d'autres mesures d'importance capitale pour le développement et la bonne gouvernance du secteur minier devraient être adoptées. Le projet de loi soumis à l'Assemblée en 2015 inclut des dispositions minimales sur la transparence, la redevabilité, la décentralisation et le développement local, qui pourraient être renforcées dans une version révisée de ce projet de loi, en suivant les recommandations de la société civile.

La réforme du code minier ne se limite pas à la fiscalité : d'autres mesures d'importance capitale pour le développement et la bonne gouvernance du secteur minier devraient être adoptées.

Element	Proposition
Transparence	Elargir la portée de la transparence aux éléments tels que la production, les dépenses sociales, la participation de l'Etat, les rapports d'activités des entreprises, les études d'impact environnemental et social, les plans de gestion environnementale et les cahiers des charges de développement communautaire.
Conflits d'intérêt	Etendre l'inéligibilité des agents publics à acquérir tous droits miniers pendant l'exercice de leurs fonctions. Obliger la déclaration des intérêts miniers existants avant le début de la prise de fonction et l'incompétence pour participer aux décisions ayant un impact sur ces intérêts.
Appel d'offre	Etendre l'appel d'offre à la vente des participations et des actifs des entreprises minières dans lesquelles l'Etat a une participation.
Répartition directe de la redevance minière	Spécifier le paiement direct par les entreprises minières au gouvernement central, au province et à l'Entité Territoriale Décentralisée pertinent de la part prévue de la redevance minière afin de rendre effective la répartition prévue dans le code minier existant.
Contribution au développement communautaire	Spécifier que le titulaire d'un droit minier est obligé à constituer (et non pas simplement autorisé) une contribution aux projets de développement de 0,3% (au lieu de 0,1%) du chiffre d'affaire annuel.

Sélection de certaines propositions (juin 2015) de la société civile au projet de loi modifiant le code minier

¹ Proposition d'amendements au projet de loi modifiant et complétant la loi n°007/2002 du 11 juillet portant code minier, juin 2015.