

# 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

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

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.

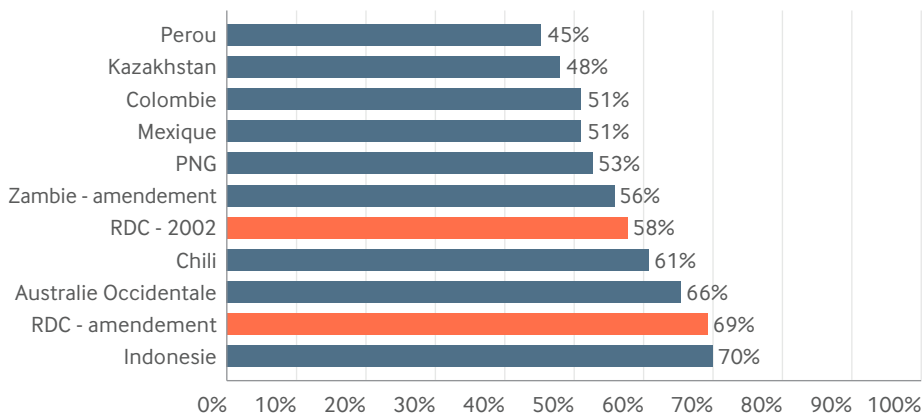
Le processus de révision du code minier mené par le gouvernement de 2012 à 2015 est riche d'enseignements. Il a été entamé sur une base raisonnée et consensuelle : la modernisation nécessaire du droit minier pour tenir compte de la constitution de 2006 et des demandes légitimes de la population pour 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

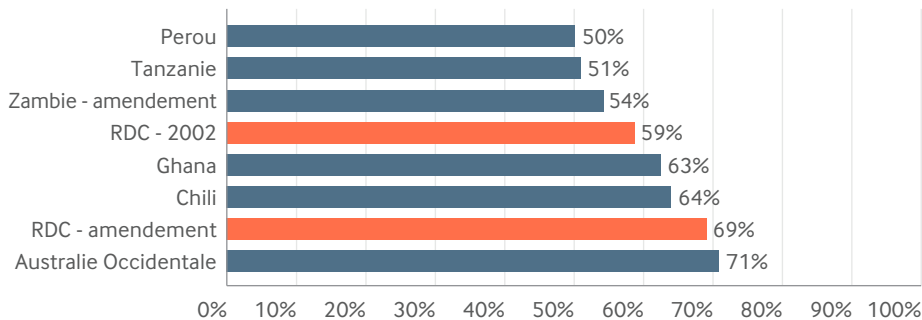
## Table des matières

Résumé exécutif .....	1
1. Contexte.....	5
2. Compétitivité de l'industrie minière congolaise et révision du code minier .....	12
3. Amélioration du projet de révision du code minier sur les questions fiscales .....	23
4. Recommandations pour la finalisation du processus de révision du code minier .....	31

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.



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'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.*

L'absence de références au droit fiscal commun protège les sociétés minières contre 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.

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

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

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.

*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.*

*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 dialogue<sup>1</sup>. 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.

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

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

## 1. CONTEXTE

### I. Code Minier 2002

La réforme légale qui a abouti à la promulgation du code minier en 2002 avait pour objectif de rompre avec les législations postindépendance, qui avaient échoué à attirer les investissements étrangers dans le secteur. Le sous-investissement et la dilapidation des actifs des sociétés nationales qui ont marqué la fin de la période de nationalisation des ressources minières ont eu un impact négatif sur la production minière du pays et sur les finances publiques. La guerre civile qui a suivi le départ du président Mobutu a fini d'achever un secteur minier qui était le fleuron de l'économie nationale.

D'après le législateur de 2002, les régimes minier, fiscal, douanier et de change des législations antérieures à 2002 n'étaient pas incitatifs.<sup>2</sup> L'exposé des motifs du code minier indique que « les volumes d'investissements et de la production minière ont été plus importants dans la période allant de 1937 à 1966 comparativement à celle allant de 1967 à 1996, période régie par la loi minière de 1981 ». La législation minière de 1981 consacrait la dualité des régimes miniers : Régime de droit commun et le régime conventionnel, de facto, la multiplicité des régimes fiscal, douanier et de change.

La décision a donc été prise en 2001 de mettre sur pied une nouvelle législation incitative avec des procédures d'octroi des droits miniers ou de carrières objectives, rapides et transparentes, et un nombre limité et défini de droits et obligations pour toutes les sociétés du secteur minier. L'idée d'un code minier complet et stabilisé était de combler l'absence de lois modernes et applicables en ce qui concerne l'environnement, la santé, l'emploi, ou les impôts.

C'est ainsi que le code minier de 2002 a consacré un régime minier égalitaire applicable à tous les opérateurs sans distinction, y compris l'Etat lorsque celui-ci se livre seul ou en association avec des tiers à une activité minière ou à travers les personnes morales publiques. Toutefois, deux exceptions majeures ont été maintenues : le maintien du régime conventionnel ainsi que l'octroi aux entreprises publiques de la plus grande partie des titres miniers portant sur les gisements de cuivre, de cobalt et d'or connus, qu'elles pouvaient attribuer à des tiers à travers des partenariats, selon des termes définis de gré à gré.

*Le code minier de 2002 a consacré un régime minier égalitaire applicable à tous les opérateurs sans distinction.*

### II. Une révision nécessaire ?

Sur de nombreux points, le code minier 2002 a rempli ses objectifs, en attirant des milliards de dollars d'investissement au sortir d'une guerre civile meurtrière, il a permis de relancer la production et les exportations congolaises. Les exportations de cuivre ont augmenté de 9 mille tonnes en 2003 à plus de 600 mille tonnes en 2012,<sup>3</sup> et à plus d'un million de tonnes en 2014, représentant 95% des recettes d'exportations du pays.<sup>4</sup> En 2015, la RDC occupait la 5e place parmi les pays producteurs de cuivre à l'échelle mondiale et la première en Afrique, devant la Zambie.<sup>5</sup> Le Sénat a estimé à plus de 40 milliards de dollars américains le total du chiffre d'affaires cumulé du secteur des mines industrielles entre 2007 et 2012.<sup>6</sup>

2 Lire l'exposé des motifs du code minier de 2002

3 Ministre des Mines, statistiques minières de 2003 à 2012, septembre 2013

4 Rapport ITIE-RDC exercice 2014, p.65

5 Statistiques USGS : <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/mcs-2016-coppe.pdf>

6 Sénat, Etude analytique sur la contribution du secteur minier au budget de l'Etat, janvier 2013, p.2

Cet accroissement de l'activité minière dans le cadre d'une envolée des cours des minerais de 2004 à 2012 a suscité de fortes attentes de la part de la population congolaise, qui ont malheureusement été frustrées. La contribution du secteur à l'économie est importante mais apporte peu de bénéfices concrets aux populations. Les retombées sont limitées en termes d'emploi, de création d'entreprises, de développement d'infrastructure, et les recettes fiscales sont à la fois insuffisantes et mal redistribuées.<sup>7</sup> Ce contraste a nourri les critiques des autorités du pays qui ont parlé tantôt d'un « paradoxe »<sup>8</sup> spectaculaire, tantôt de « bémol »,<sup>9</sup> et a finalement entraîné des pressions populaires pour revoir le cadre juridique du secteur minier en 2012.

Pour le gouvernement et l'opinion publique congolaise, le manque de retombées économiques et fiscales du secteur minier serait directement la conséquence d'un code minier trop généreux pour les investisseurs privés et défavorable à l'Etat. Le gouvernement a concentré son attention sur les dispositions fiscales du code minier, en vue d'accroître les recettes de l'Etat en provenance du secteur afin de financer la politique de développement du pays.<sup>10</sup> Ces efforts ont été soutenus par des analyses indépendantes, notamment celles du Fonds Monétaire International (FMI)<sup>11</sup> qui recommande depuis plusieurs années à la RDC de revoir le régime fiscal du secteur minier, qu'il considère trop généreux pour les sociétés minières.

En réponse à ces accusations, la Chambre des mines a tenté de justifier la relative faiblesse des recettes fiscales: la plupart des projets développés sous le code 2002, au cours de la dernière décennie, n'étaient entrés en phase de production que récemment, et le gouvernement devrait donc être patient et attendre l'amortissement des investissements réalisés pour atteindre une situation fiscale de pleine imposition<sup>12</sup> et percevoir un impôt sur les bénéfices substantiel. La Chambre des mines demandait au gouvernement de patienter jusqu'aux exercices fiscaux de 2014, 2015 et au-delà, pour voir se confirmer leur argument. Malheureusement, les cours des minerais ont chuté depuis 2014, à tel point que même les mines qui avaient déjà amortis leurs investissements initiaux n'ont pu générer de profits substantiels. Glencore a notamment suspendu les opérations de production dans les mines de Katanga Copper Company (KCC),<sup>13</sup> tandis que d'autres investisseurs ont ralenti leurs activités. Malgré l'augmentation de la production de cuivre et d'or, les recettes fiscales du secteur minier depuis 2013 n'ont donc pas augmenté autant qu'elles auraient pu si les prix des minerais s'étaient maintenus à leurs niveaux antérieurs (voir figure 1), renforçant la méfiance du public envers l'industrie.

7 Voir bulletin du FMI, 13 octobre 2015 : <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/survey/so/2015/car101315af.htm>

8 Lire le discours d'orientation du Président Kabila repris dans le rapport des travaux de la conférence sur la Bonne gouvernance et la Transparence dans le secteur minier, tenue à Lubumbashi du 30 au 31 janvier, p.6

9 Sénat, Etude analytique sur la contribution du secteur minier au budget de l'Etat, janvier 2013, p.2

10 Le Nouveau Code Minier se veut gagnant-gagnant, disponible sur <http://www.congoopportunities.net/le-nouveau-code-minier-se-veut-gagnant-gagnant/>

11 Voir bulletin du FMI, 13 octobre 2015 (note 6)

12 Lire la synthèse de la position de la Chambre des mines sur les modifications proposées au Code Minier de la RDC, mars 2015, p.3

13 Lire le communiqué de presse de Katanga Mining annonçant le résultat financier du troisième trimestre disponible sur <http://www.katangamining.com/~media/Files/K/Katanga-mining-v2/media/newsreleases/news2015/03-11-2015.pdf>

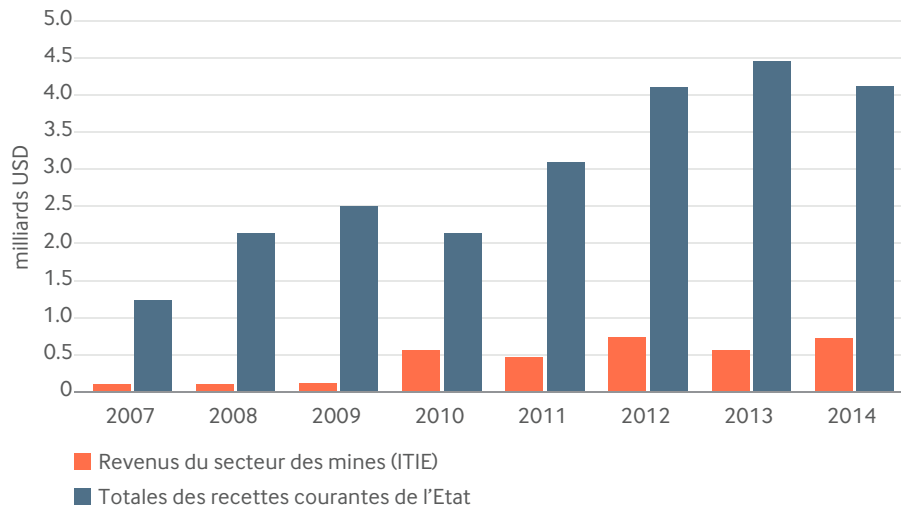


Figure 1: Evolutions des recettes minières de la RDC, en comparaison avec l'ensemble des recettes courantes

Sources : budget de l'Etat, RDC, rapports ITIE, 2007-2014

D'autres acteurs ont proposé une explication alternative, pas nécessairement contradictoire, de l'insuffisance des recettes fiscales : ils dénoncent la mauvaise application du régime fiscal, soit par inefficacité des institutions en charge de perception des recettes, soit par utilisation de techniques sophistiquées de réduction des assiettes d'imposition par les sociétés.<sup>14</sup> La Chambre des mines, de son côté, dénonce la déperdition de ses ressources du fait de taxes « non-officielles » et autres ponctions au niveau local et provincial non incluses dans le code minier (voir section 2 ci-dessous), ainsi que la négociations de contrats bilatéraux qui ont permis à certaines sociétés de recevoir des exonérations fiscales non conformes au code minier.<sup>15</sup> Dans la logique de ces arguments du secteur privé, si le gouvernement congolais souhaite augmenter les recettes fiscales du secteur minier, il devrait régler les déficits institutionnels des administrations en charge de la collecte des recettes minières, supprimer les exonérations accordées en dehors du code minier et renforcer les capacités de la Direction Nationale des Impôts et de la Direction Nationale des Douanes plutôt que de réviser des dispositions légales qui resteraient mal appliquées.

Même en tenant compte de ces arguments, d'autres facteurs plaident pour une révision du code minier :

- i Un régime fiscal révisé pourrait limiter certaines pratiques courantes d'optimisation fiscales, et donner des outils à l'administration fiscale pour lutter contre l'évasion fiscale.<sup>16</sup>
- ii La société civile demandait une meilleure prise en compte des droits environnementaux et communautaires dans la législation minière, et une plus grande transparence.
- iii Tous les acteurs, y compris le secteur privé, s'entendaient sur la nécessité d'aligner le code minier de 2002 aux impératifs de la constitution de la RDC promulguée en 2006, laquelle consacre une gestion décentralisée de l'Etat.

14 Centre Carter, 2014 : <http://congomines.org/reports/812-reflexion-sur-le-regime-fiscal-du-code-minier>

15 [http://www.africaintelligence.fr/c/dc/AMI/342/Chamber\\_mines\\_position\\_paper\\_code.pdf](http://www.africaintelligence.fr/c/dc/AMI/342/Chamber_mines_position_paper_code.pdf)

16 L'on parle d'optimisation fiscale lorsque les techniques employées sont légales, et d'évasion fiscale lorsqu'elles ne le sont pas.

Malgré des avis contradictoires et des objectifs très divergents sur le régime fiscal, le gouvernement a amorcé un processus de révision du code minier en 2012. Pour régler les différends entre parties prenantes, le processus s'est voulu consultatif, incluant le secteur privé et la société civile à toutes les étapes, mais le manque d'accord de fonds sur les motivations et les objectifs de la révision du code minier allaient peser lourd sur le déroulement de ce processus.

La date même de lancement du processus de révision du code minier révèle un manque de compréhension entre les parties prenantes. L'article 276 du code minier de 2002 contient une clause de stabilisation du régime fiscal, douanier et de change de 10 ans. Certains fonctionnaires avaient interprété cet article comme signifiant que le code ne pouvait pas être modifié pendant 10 ans après son adoption, mais que les modifications ultérieures (à savoir après 2012) seraient applicables immédiatement. En réalité, la disposition prévoit que la stabilisation se poursuit pendant 10 ans après toute modification du code. Cela implique que des modifications adoptées en 2016 ne seraient applicables aux titres miniers existants qu'en 2026. (Voir section 3 pour une discussion sur la clause de stabilisation.)

### III. Le processus de révision du code minier : 2012-2015

Pour la révision du code minier, le gouvernement a mené un processus de large consultation tripartite tenue à Kinshasa. Les travaux ont réuni les représentants du Gouvernement de la RDC, de la Société Civile, de l'industrie minière et des chefs coutumiers, sous la facilitation de consultants internationaux (Cabinet Duncan & Allen) et nationaux (cabinet Emery Mukendi Wafwana & Associates) recrutés par le Projet d'Appui au Secteur Minier (Promines).<sup>17</sup> Le tableau 1 ci-dessous rappelle les principales étapes du processus de révision du code minier.

	Dates	Participants
Production de la première monture de l'Avant-projet de Loi de septembre 2013 portant révision du code minier par les experts du gouvernement	Septembre 2013	
Consultations entre le consultant international et les parties prenantes visant la collecte des attentes des parties prenantes	28 octobre et 2 novembre 2013 <sup>18</sup>	Gouvernement, sociétés minières, société civile et parlementaires
Session de travail entre le Consultant international et la société civile autour de l'avant-projet de loi portant révision du code minier élaboré par les experts du gouvernement	30 octobre 2013	Organisations de la société civile
Large atelier tripartite	19 au 21 novembre 2013	Représentants du gouvernement de la RDC, de la société civile, de l'industrie minière et des chefs coutumiers
Séances de travail sur les points de divergence persistants relatives aux taux applicables au régime fiscal, douanier, de change et à la clause de stabilité	10, 11 et 18 mars 2014	Représentants du gouvernement de la RDC, de la société civile et de l'industrie minière
Réunion restreinte sur les points de divergence persistants relatives aux taux applicables au régime fiscal, douanier, de change et à la clause de stabilité	29 et 30 novembre 2014	Représentants du gouvernement de la RDC, de la société civile et de l'industrie minière
Adoption du projet de loi par le Conseil des Ministres	Février 2015	
Dépôt à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant code minier	Mars 2015	

Tableau 1 : Etapes clés du processus

<sup>17</sup> Promines : projet développé avec le financement de la BM et de DFID pour l'amélioration de la bonne gouvernance du secteur minier et l'augmentation de sa contribution à la croissance économique et au développement durable au niveau national, provincial et local.

<sup>18</sup> Il s'agit de consultations séparées entre le consultant international les parties prenantes.



Deux faiblesses en particulier ont caractérisé le processus de révision du code. La première était le fait que les parties prenantes revenaient parfois sur les compromis obtenus lors des travaux tripartites tout simplement parce que les décideurs n'étaient pas d'accord avec l'une ou l'autre position prise par leurs délégués. Ceci a vraisemblablement allongé le délai des travaux. La seconde concerne la représentation de l'Etat : les différentes institutions gouvernementales en charge de la collecte des recettes minières ont souvent limité leur approche aux impôts et taxes sous leur responsabilité directe, au détriment d'une vision globale des intérêts de l'Etat et de l'impact de la fiscalité.

Les détails du régime fiscal, douanier et des changes ont été les sujets les plus disputés, et sur lesquels les divergences ont été très profondes entre parties prenantes. Lors de la première réunion tripartite de novembre 2013 par exemple, le secteur privé et le gouvernement ne se sont entendus sur aucun des changements proposés. Toutefois, la volonté des parties prenantes de collaborer de manière constructive et équilibrée s'est révélée au cours du processus, montrant que des compromis sont possibles sur l'amélioration du régime fiscal, douanier et de change. A l'issue d'une première période de consultations, les parties étaient parvenues à un consensus sur des mesures de transparence, de redevabilité, de développement local et certains éléments fiscaux, notamment :

- Relèvement du taux de la redevance de 2% à 3,5% et de son assiette en carreau-mines avec application une fois la production d'électricité suffisante pour répondre aux besoins réels de l'activité minière ;
- Un mécanisme de répartition de la redevance minière directement versé de : 60% au compte du gouvernement central, 25% à la province et 15% au compte de l'entité territoriale décentralisée du ressort duquel s'opère l'activité ;
- Remplacement du régime d'amortissement accéléré par le régime de droit commun
- Constitution d'un fonds de développement communautaire avec une contribution maximum de 0,3% du chiffre d'affaires déductible d'impôt sur les bénéfices
- Etablissement d'un cahier des charges entre sociétés minières et communautés locales pour définir les projets de développement à financer en priorité.
- Droits de douane sur le carburant : 5%
- Période de 5 ans de stabilisation pour les nouveaux droits miniers, courant à partir de toute modification ultérieure du code minier.
- Maintien du taux de l'impôt sur les bénéfices et les profits : 30%

Plusieurs de ces points se sont retrouvés dans la proposition d'amendement du code minier. Cependant de nombreux éléments fiscaux n'ont pas fait l'objet de compromis. Le dernier procès-verbal signé par toutes les parties prenantes, suite aux réunions de mars 2014, se concluait ainsi avec un désaccord des uns et des autres sur le montant et l'application des redevances minières, malgré un certain rapprochement par rapport aux positions initiales. En particulier, le gouvernement insistait sur l'application immédiate de l'augmentation des redevances minières, malgré la clause de stabilisation du code minier de 2002. En outre, des éléments essentiels comme le niveau global de la fiscalité, avec un taux d'imposition effectif moyen acceptable, ou l'impôt sur les profits exceptionnels, n'avaient pas fait l'objet d'accord. Cette réunion aurait dû être suivie d'autres rencontres afin d'atteindre un réel consensus, mais ce sont finalement une série de discussions séparées qui ont eu lieu, avec le Ministère des Finances ou la Chambre des mines.

Des discussions visant à finaliser le projet de loi prévues pour février 2015 n'ont finalement pas eu lieu. Des propositions de la société civile en août 2014 sur la transparence n'ont ainsi pas pu être discutées avec l'ensemble des parties prenantes.<sup>19</sup> Malgré l'absence d'un consensus, le gouvernement a adopté le texte final du projet de loi au cours du conseil des ministres, puis soumis à l'Assemblée Nationale qui l'a repris dans l'ordre du jour de sa session de mars 2015.

#### IV. Le projet de code minier dans une impasse

La soumission du projet de code minier à l'Assemblée Nationale a provoqué une vague d'indignations, d'abord, de la Chambre des mines, puis de la société civile.<sup>20,21</sup> Les deux parties ont stigmatisé l'unilatéralisme qui a caractérisé l'approche gouvernementale et appelé à la réouverture du débat.

Le secteur privé a immédiatement déclenché une forte campagne de plaidoyer pour convaincre le gouvernement de sursoir au débat du projet de loi au parlement. L'argument le plus percutant du secteur privé était que si les modifications proposées entraient en vigueur, les projets miniers ne seraient plus rentables et les sociétés cesseraient d'investir.<sup>22</sup> Dans un mémo de mars 2015, la Chambre des mines dénonce également des dispositions spécifiques telles que les impôts sur les profits excédentaires et le raccourcissement de la période de stabilité des nouveaux investissements, tout en soutenant certaines innovations du projet de loi, comme le paiement direct des taxes et redevances aux provinces.<sup>23</sup>

Pour sa part, la société civile reprochait au gouvernement de revenir unilatéralement sur des compromis trouvés lors des consultations tripartites, notamment les dispositions visant à accroître la transparence et l'impact de l'industrie sur le développement local. La société civile exigeait explicitement plusieurs dispositions importantes, dont celle sur la contribution au développement communautaire, décrite dans le Tableau 2 ci-dessous.<sup>24</sup>

C'est dans ce contexte d'opposition que le gouvernement avait pris l'option de sursoir à l'examen du projet de loi pourtant inscrit à l'ordre du jour de la session parlementaire de mars 2015. De façon surprenante, il n'y a pas eu de réponse officielle aux commentaires de la Chambre des mines et de la société civile, laissant planer le doute sur la position du gouvernement. Depuis, l'incertitude a marqué le processus de réforme. La dégradation de l'environnement économique mondial caractérisé par la chute drastique des prix des métaux, l'annonce de l'arrêt des activités de production de Katanga Copper Company (KCC), une joint-venture contrôlée par la société Glencore, et les révisions fiscales en Zambie semblent avoir contribué à dissuader le gouvernement de poursuivre la réforme.<sup>25</sup> Le flou sur les intentions du gouvernement quant à la poursuite de la réforme s'est encore illustré dans les déclarations contradictoires provenant des différentes entités de l'Etat en février 2016.<sup>26</sup>

19 Document de l'ACIDH disponible sur [http://www.congomines.org/system/attachments/assets/000/000/592/original/ACIDH\\_renforcer-la-transparence-FINAL.pdf?1430929323](http://www.congomines.org/system/attachments/assets/000/000/592/original/ACIDH_renforcer-la-transparence-FINAL.pdf?1430929323)

20 Fédération des Entreprises du Congo Chambre des mines, synthèse de la position de la Chambre des mines sur les modifications proposées au Code Minier de la RDC, Mars 2015

21 Lire le communiqué de presse des organisations de la société civile œuvrant dans le secteur des ressources naturelles, « Le processus de la révision du code minier : les inquiétudes demeurent », du 8 avril 2015. Le communiqué est disponible sur [http://www.congomines.org/system/attachments/assets/000/000/691/original/Communiqu%C3%A9-OSC\\_Code-minier\\_scann%C3%A9-1.pdf?1434447139](http://www.congomines.org/system/attachments/assets/000/000/691/original/Communiqu%C3%A9-OSC_Code-minier_scann%C3%A9-1.pdf?1434447139)

22 Fédération des Entreprises du Congo Chambre des mines, synthèse de la position de la Chambre des mines sur les modifications proposées au Code Minier de la RDC, Mars 2015, p.13

23 [http://www.africaintelligence.fr/c/dc/AMI/342/Chamber\\_mines\\_position\\_paper\\_code.pdf](http://www.africaintelligence.fr/c/dc/AMI/342/Chamber_mines_position_paper_code.pdf)

24 Lire la déclaration de la société civile disponible sur [http://www.congomines.org/system/attachments/assets/000/000/691/original/Communiqu%C3%A9-OSC\\_Code-minier\\_scann%C3%A9-1.pdf?1434447139](http://www.congomines.org/system/attachments/assets/000/000/691/original/Communiqu%C3%A9-OSC_Code-minier_scann%C3%A9-1.pdf?1434447139)

25 Lire Katanga Mining Announces Suspension of Copper and Cobalt Processing, disponible sur <http://www.katangamining.com/media/news-releases/2015/2015-09-11.aspx>

26 Lire la version française du blog publié par NRG, « Baisse des prix des minerais et cadre juridique : comment sauver la réforme du code minier en RDC? », disponible sur <http://www.resourcegovernance.org/blog/baisse-des-prix-des-minerais-et-cadre-juridique-comment-sauver-la-r%C3%A9forme-du-code-minier-en-rdc>

## V. Récents développements

Le manque de clarté du gouvernement sur les prochaines étapes et l'absence d'une voix indépendante sur les éléments fiscaux discordants contribuent malheureusement au blocage du processus. Le projet de loi été à nouveau inscrit à l'ordre du jour de la session parlementaire de mars 2016, et devrait l'être à nouveau au mois de septembre 2016. Cette initiative parlementaire représente une opportunité pour toutes les parties prenantes de faire entendre leurs voix, dans un dialogue inclusif. NRCI espère qu'un nouveau projet de loi pourrait être soumis à l'Assemblée Nationale, suite à un consensus sur les éléments clefs du régime fiscal et une prise en compte des propositions de la société civile sur la transparence, la redevabilité et le développement local, notamment celles rappelées dans le tableau 2 ci-dessous. A défaut, l'Assemblée Nationale peut mener de sa propre initiative des consultations tripartites.

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.

Tableau 2 : Sélection de certaines propositions (juin 2015) de la société civile au projet de loi modifiant le code minier<sup>27</sup>

27 Les propositions rappelées ici ne sont qu'une partie des propositions faites par les organisations de la société civile. D'autres propositions sont incluses dans le document « Les propositions d'amendements au projet de loi modifiant et complétant la loi n°007§2002 du 11 juillet portant code minier, juin 2015 » disponible à [www.congomines.org/categories/46-revision-du-code-minier](http://www.congomines.org/categories/46-revision-du-code-minier), incluant des propositions sur des thèmes fiscaux comme la stabilisation et les transferts de prix, et sur des thèmes non-fiscaux comme la protection des droits humains, la suppression de dualisme juridique incarné par les conventions minières, le Principe du Consentement Libre Informé et Préalable des communautés locales, l'indemnisation en cas de délocalisation des communautés locales, et le droit de recours en faveur des associations représentatives des communautés locales et des organisations de la société civile.

## 2. COMPÉTITIVITÉ DE L'INDUSTRIE MINIÈRE CONGOLAISE ET RÉVISION DU CODE MINIER

Si le gouvernement congolais souhaite sortir du blocage de la révision du code minier, il est nécessaire de justifier l'opportunité de la révision du régime fiscal du code minier congolais. Pour cela, il est important de développer une vision d'ensemble de l'impact du régime fiscal, et de tenir compte des paramètres critiques de la compétitivité du pays comme les risques géologiques, l'environnement des affaires et les coûts opérationnels. Cette analyse globale doit permettre de déterminer si le régime fiscal actuel est adapté aux opportunités économiques pour les investisseurs miniers, s'il est trop généreux, ou au contraire s'il fait porter une charge fiscale trop lourde.

A travers le plaidoyer de la Chambre des mines, les entreprises minières de la RDC ont présenté leur perspective sur une telle analyse globale : elles estiment que le régime fiscal actuel correspond aux normes internationales, et que, compte tenu des disfonctionnements de l'administration et des coûts d'exploitation en RDC, en particulier les coûts énergétiques, augmenter les charges fiscales auraient pour effet de faire fuir les investisseurs et de limiter la croissance du secteur minier. Ce point de vue est le bienvenu, mais il ne peut être pris pour argent comptant ; une perspective alternative, basée sur une analyse globale de la fiscalité congolaise indépendante de l'industrie minière, est utile pour contrebalancer le point de vue des sociétés minières et contribuer à un débat apaisé et technique sur la révision de la fiscalité minière congolaise.

*Si le gouvernement congolais souhaite sortir du blocage de la révision du code minier, il est nécessaire de justifier l'opportunité de la révision du régime fiscal du code minier congolais.*

### Encadré 1 : Impact financier en bref

- Le code minier de 2002 est relativement favorable aux investisseurs mais dans les normes internationales, compte-tenu de l'attractivité globale de la RDC, de la baisse des cours des minerais et de l'objectif de l'Etat d'attirer les investisseurs.
- Le projet de révision 2015 du code minier est trop lourd pour l'industrie et risque de pénaliser l'investissement, surtout si l'impôt sur les profits excédentaires n'est pas revu.
- Le code 2002 autorise de nombreux avantages fiscaux qui retardent le paiement de l'impôt sur les bénéfices. Le projet de révision du code contient quelques améliorations notables à cet égard.
- Le régime fiscal congolais n'est pas suffisamment progressif, que ce soit dans le code de 2002 ou dans le projet de révision.

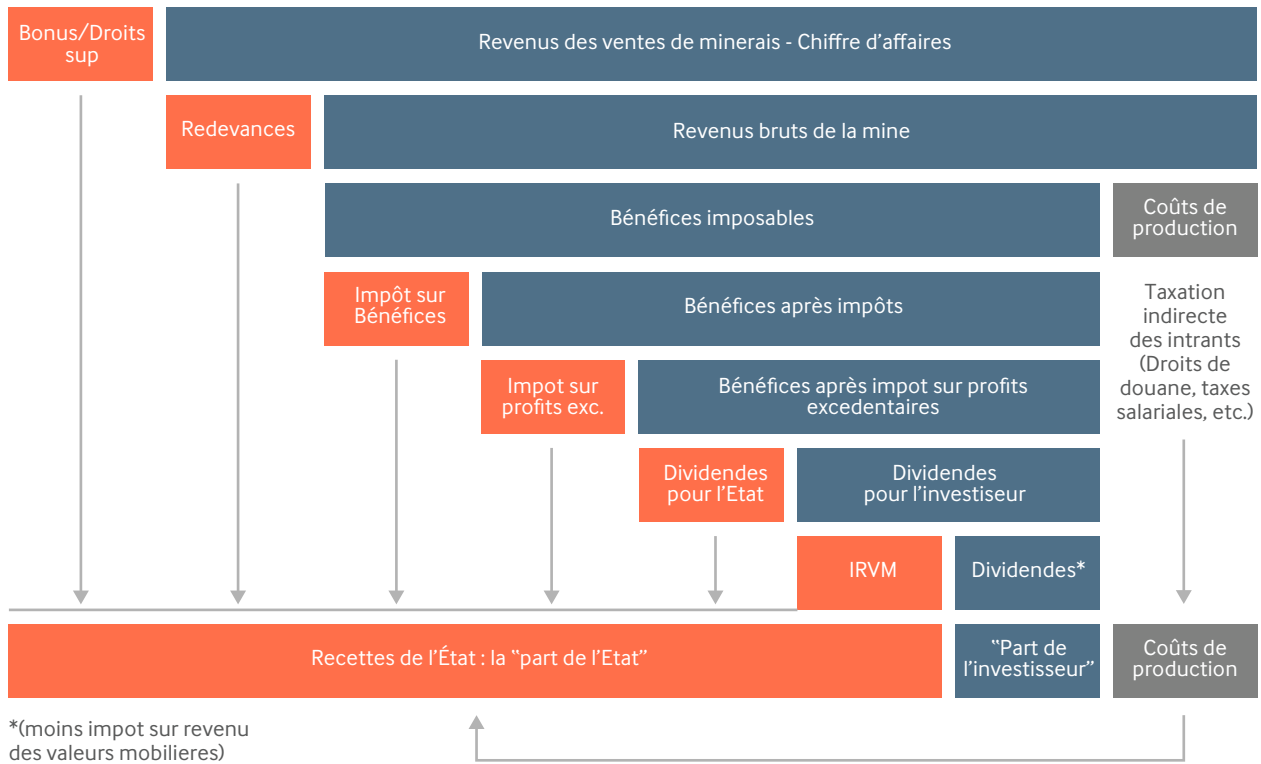
### I. Fiscalité : impact financier

La fiscalité est un élément important de l'attractivité de l'industrie minière. Le paramètre essentiel pour les investisseurs comme pour l'Etat est l'impact total de l'ensemble des prélèvements sur les sociétés minières. Plutôt que de débattre du taux ou de l'assiette d'un impôt ou redevance en particulier, il est recommandé que les discussions tripartites sur le régime fiscal du nouveau code minier portent sur l'impact total du régime fiscal sur la rentabilité des projets.

Un critère déterminant pour un régime fiscal est ainsi le concept de « taux effectif moyen d'imposition », parfois appelé la « part de l'Etat » et qui correspond au pourcentage perçu par l'Etat des flux de trésorerie nets générés par un projet minier avant impôt. Cette « part » de l'Etat inclut en principe l'ensemble des taxes, droits, impôts et autres prélèvements versés par les sociétés aux gouvernement central, provincial, local, sociétés publiques et communautés locales. Le statut des sociétés

publiques en RDC est complexe, et certaines parties prenantes ne considèrent pas les paiements à ces sociétés comme faisant partie de la « part de l'Etat » ; cependant, pour les investisseurs, il s'agit d'une contribution obligatoire supplémentaire à travers une prise de participation non contributive, notamment de la Gécamines.<sup>28</sup> La part restante est la « part de l'investisseur, » nette des investissements effectués. La figure 2 ci-dessous illustre de façon graphique les concepts de part de l'Etat et part de l'investisseur.

Figure 2. Illustration de l'impact global du régime fiscal : « part de l'Etat » et « part de l'investisseur »  
Source: NRCI



### Encadré 2 : La modélisation financière

Pour prendre en compte le cycle de vie d'une mine et sa rentabilité dans le temps, le taux effectif moyen d'imposition ou TEMI est calculé pour un projet représentatif de la géologie d'un pays, sur une durée de projet standard, de 10 à 30 ans, en utilisant une modélisation financière basée sur la méthode d'actualisation des flux de trésorerie futurs. Cette méthode, généralement mise en œuvre sous format Excel, est couramment utilisée, de différentes manières : i/ pour l'évaluation financière d'un projet minier, au moment de l'étude de pré faisabilité ou de faisabilité, par les promoteurs du projet cherchant des investisseurs ; ii/ pour projeter des recettes fiscales du secteur minier, généralement au niveau du département des finances ou du budget d'un Etat ; iii/ pour évaluer les régimes fiscaux applicables à l'industrie minière au niveau international, que ce soit par les sociétés minières cherchant à évaluer l'impact d'une législation minière sur leurs décisions d'investissements, ou par les Etats qui souhaitent maximiser leurs recettes fiscales tout en attirant les investisseurs et se situer par rapport aux normes internationales. La modélisation financière peut contribuer à mener des négociations sur le régime fiscal entre Etats et sociétés minières sur une base objective, et d'éviter ainsi que les discussions ne débordent en arguments purement rhétoriques.

28 Pour plus d'information, voir : [http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi\\_State-Participation-and-SOEs.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_State-Participation-and-SOEs.pdf) et [http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi\\_nmc\\_french.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_nmc_french.pdf)

Lorsqu'un modèle financier est utilisé pour comparer les régimes fiscaux de plusieurs juridictions, il est habituel de n'inclure que les prélèvements les plus importants sur l'activité économique pour pouvoir effectuer une réelle comparaison : redevances, impôts sur les bénéfices et les revenus des valeurs mobilières, impôts sur les profits excédentaires, droits de douanes, etc. Les prélèvements sur les salaires et les cotisations sociales, ainsi que les droits et taxes de faible valeur qui sont payées à différents services de l'Etat, sont intégrés aux coûts opérationnels du projet modélisé. L'expérience montre que les différences de coût entre les pays liés à ces prélèvements mineurs ne sont pas significatives.

Cette méthode de modélisation financière a été employée par la Chambre des mines pour présenter son estimation de l'impact financier du code minier 2002 et du projet de révision 2015, et comparer la fiscalité congolaise avec celle d'autres pays miniers. Toutefois, la Chambre des mines ne semble pas avoir partagé la version détaillée, sous Excel, de son modèle financier, et il ne s'agit pas d'un modèle qui a été adopté par les représentants de l'Etat. Modéliser un projet minier hypothétique pour évaluer l'impact financier d'un régime fiscal repose en effet sur de nombreuses hypothèses, dont la variation peut modifier sensiblement les résultats de l'analyse.

NRGI a donc souhaité effectuer sa propre modélisation, en se basant sur des projets fictifs (mais réalistes pour les conditions géologiques et techniques de la RDC) d'une mine de cuivre et d'une mine d'or. L'analyse se base sur une version modifiée et adaptée par NRGi du modèle international standard appelé Fiscal Analysis of Resource Industries Model (FARI),<sup>29</sup> couramment utilisé par le FMI et autres experts en fiscalité pour conseiller les gouvernements des pays miniers. Ce modèle réplique les entrées et les sorties d'argent d'un projet minier individuel tout au long de son cycle de vie, depuis la phase de recherche jusqu'au développement et à la fermeture, en utilisant des données et hypothèses représentatives d'un projet type de taille moyenne en RDC. Il ne s'agit pas de reproduire à l'identique un projet existant, mais d'analyser l'impact global du régime fiscal de la RDC, de ses concurrents, et des propositions de modification du code minier. Les hypothèses du projet de cuivre et celles du projet aurifère utilisées dans le modèle sont présentées en détail dans le guide d'utilisation des modèles financiers de NRGi. Le modèle dans son intégralité est publié conjointement à cette analyse, afin de présenter en détails la méthodologie et les hypothèses. Il a été réalisé sous Excel en format « open source, » ce qui permet aux lecteurs de revoir ou réutiliser ce modèle selon leurs besoins.

Il convient de préciser que le modèle financier utilisé pour comparer des régimes fiscaux ne donne qu'un ordre de grandeur des prélèvements fiscaux sur l'activité minière, et ne permet pas de prédire avec précision les montants qui seront perçus par l'état congolais. Pour cela, d'autres modèles, plus détaillés et spécifiques à chaque projet, sont habituellement utilisés par les sociétés minières et les agences de l'Etat.

NRGI a ainsi modélisé l'impact du code minier de 2002, du régime fiscal du projet de révision 2015, ainsi que, à titre comparatif, celui des régimes fiscaux de Zambie (y compris les récentes modifications législatives), du Chili, du Pérou, et de la province Ouest de l'Australie pour le cuivre et l'or, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et de la Colombie pour le cuivre uniquement, et du Ghana et de la Tanzanie pour l'or uniquement. Ces pays ont été choisis car leurs réserves et leurs stratégies de développement minier en font des concurrents potentiels de la RDC dans la production de cuivre ou d'or, au niveau régional ou international. Pour la RDC, seul le régime fiscal du code minier, qui fait l'objet de proposition d'amendement, a été analysé. Les régimes fiscaux intégrés au régime conventionnel ne sont pas soumis aux changements de la législation fiscale, ce pour quoi ils ne sont pas pris en compte dans le cadre de cette analyse.

29 Modèle original et mode d'emploi disponible sur : <http://www.imf.org/external/np/fad/fari/>

Le premier critère d'évaluation des régimes fiscaux est le taux effectif moyen d'imposition, définis ci-dessus. Cette méthode additionne tous les flux de trésorerie, positifs ou négatifs, engendrés par le projet pour l'Etat et pour les investisseurs, actualisés avec un taux de 10%, pour estimer l'impact du temps requis pour la récupération des investissements.<sup>30</sup> La figure 3 montre que d'après cette mesure, et en se basant sur un projet à coûts moyens et des prix du cuivre bas (5000 USD/tonne sur toute la durée de vie de la mine), le code minier 2002 de la RDC génère un taux d'imposition effectif moyen de 58%, dans une fourchette allant de 45% (Pérou) à 70% (Indonésie). Avec des prix plus élevés, le taux effectif moyen d'imposition du code minier 2002 s'élève à 45%, dans une fourchette de 38% à 56%. La figure 6 plus bas montre des résultats similaires pour le secteur aurifère.

Le code minier actuel de la RDC est donc relativement généreux pour les entreprises du secteur du cuivre, ce qui était dans la logique de l'élaboration de ce code, qui visait avant tout à attirer des investisseurs dans un environnement difficile.<sup>31</sup> Toutefois, il n'est pas en-dessous de plusieurs juridictions comparables au niveau international, et est donc de ce point de vue conforme aux normes internationales.

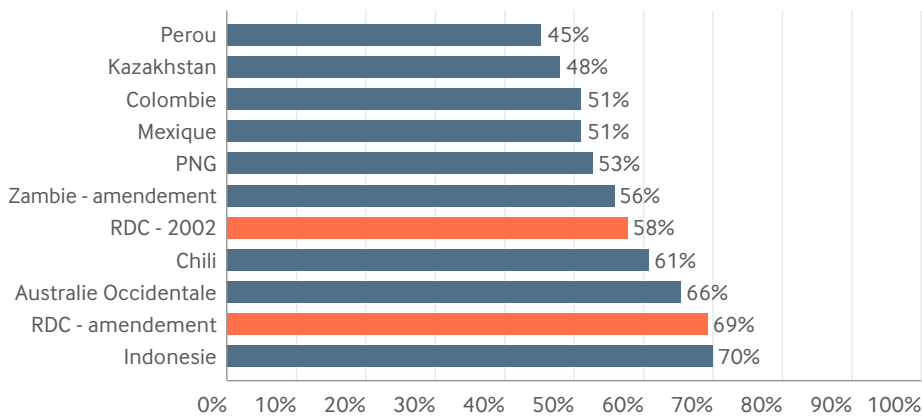
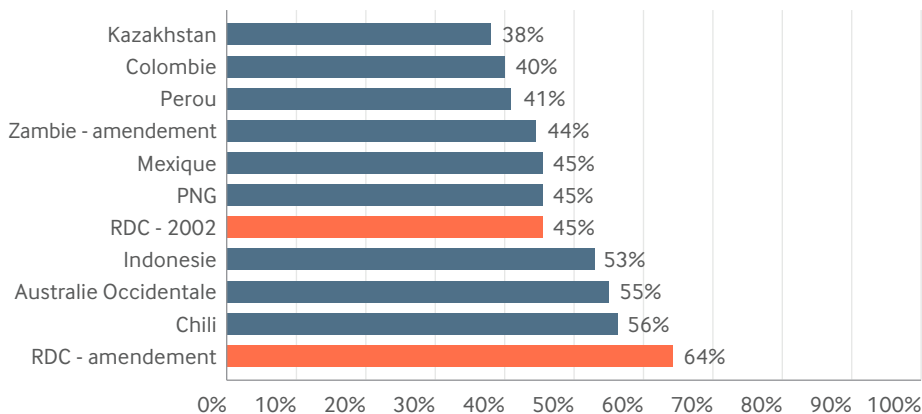


Figure 3 : Comparaison du régime fiscal de la RDC : secteur du cuivre

Source: NRGi

Taux effectif moyen d'imposition pour une mine de cuivre, 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 une mine de cuivre, prix du cuivre à 8000 USD/t. Calculs effectués à partir d'une valeur actualisée des flux de trésorerie à un taux de 10%.

30 Plus le taux d'actualisation est élevé, plus la valeur des flux de trésorerie futurs est faible. Pour tenir compte du risque d'un projet d'investissement, les investisseurs l'analysent en utilisant différents taux d'actualisation. Un taux de 10% est généralement utilisé pour des projets miniers en Afrique, notamment par le FMI.

31 Ces résultats sont semblables avec ceux du Fonds Monétaire International, publiés sur <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15281.pdf>

La figure 3 montre aussi que le projet de révision du code de 2015 aurait pour effet d'accroître très fortement le taux effectif moyen d'imposition, au-delà même du régime fiscal de l'Australie (province occidentale), l'un des plus élevés parmi les pays comparés. Ces calculs confirment donc que le régime fiscal du projet de code minier 2015 est probablement trop ambitieux au regard des taux effectifs moyens d'impositions appliqués par d'autres pays miniers, et des conditions d'investissement souvent difficile en RDC. (Voir section 3, part III.)

La figure 4 montre les projections de recettes d'un projet minier de cuivre au cours du temps, en utilisant le régime fiscal du code minier 2002 de la RDC. Cette figure montre que le code minier de 2002, avec des redevances modérées et ses règles de calcul de l'impôt sur les bénéfices qui incluent la possibilité d'amortir ses investissements de façon accélérée, génère ainsi peu de recettes en début de cycle de vie des projets (comme décrit plus haut). En outre, 60% du total des recettes de l'Etat sont censés provenir de l'impôt sur les bénéfices et profits, qui peut être réduit par de multiples déductions et est plus difficile à percevoir. Il s'agit peut-être ici d'une faiblesse spécifique du régime fiscal du code 2002 de la RDC qui explique qu'il ait été si sévèrement critiqué : les incitations fiscales qu'il offre aux projets miniers sont certes appréciées des investisseurs, mais ont pour conséquence de repousser les recettes fiscales plus loin dans le cycle de vie des projets, donnant l'impression aux observateurs congolais que les sociétés ne paient pas une juste part des revenus générés par l'extraction minière. Le projet de révision du code minier 2015 contient un certain nombre d'amélioration sur ce point, qu'il serait judicieux de conserver, voire de renforcer. (Voir section 3, part IV.)

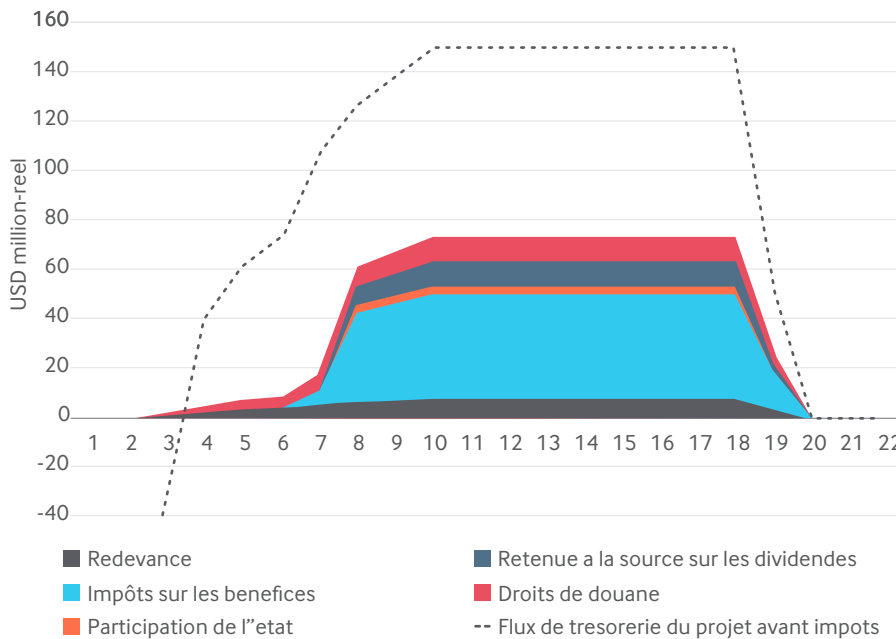


Figure 4 : Recettes de l'Etat d'un projet minier de cuivre, en valeur réelle, sous le code minier 2002  
Source: NRGi

La figure 5 apporte une information complémentaire, mesurant la « progressivité » de différents régimes fiscaux. Un régime fiscal « progressif » augmente fortement la part de l'Etat (le pourcentage des revenus nets du projet perçu par l'Etat) lorsque les prix des minerais augmentent, mais la diminuent aussi fortement lorsque les prix baissent. Un régime progressif permet à l'Etat d'attirer l'investissement même lorsque les prix sont bas, et de profiter de tout revenu exceptionnel en cas de hausse des prix. Il est plus facile de trouver un équilibre entre les intérêts de l'Etat et des investisseurs autour d'un régime progressif, car il protège la rentabilité des investissements tout en maximisant sur le long terme les recettes fiscales. Le régime



fiscal actuel du Congo est relativement peu progressif, avec une courbe plate sur la figure 5, au contraire du Chili, notamment, qui prélève moins de 34% des revenus d'un projet lorsque le prix du cuivre est inférieur à 4,000 USD/t, mais jusqu'à plus de 50% si le prix dépassait les 9,000 USD/t. La proposition de révision est également peu progressive, bien qu'à un niveau de prélèvement supérieur, surtout lorsque l'on tient compte de l'impôt sur les profits excédentaires. Ce manque de progressivité du code minier congolais est l'une des raisons qui expliquent que les recettes minières n'ont pas augmenté en proportion des prix du cuivre lors du boom des matières premières. Il s'agit donc d'une piste d'amélioration du régime fiscal du code minier 2002 ; il faudrait le modifier, pas nécessairement dans le sens d'une augmentation des prélèvements, mais plutôt pour y intégrer des éléments fiscaux plus progressifs. Par exemple, une redevance à taux variable ou un impôt sur les profits excédentaires conçu plus adéquatement comme une taxe sur la rente pourraient avoir cette fonction. (Voir section 3 ci-dessous également.)

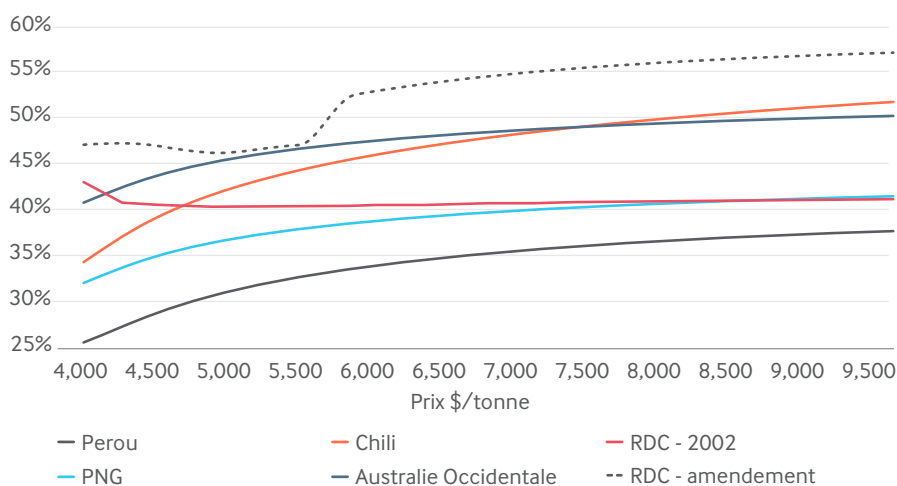


Figure 5 : Progressivité de différents régimes fiscaux : part de l'Etat dans les revenus nets d'un projet de cuivre (%), en fonction des prix du cuivre (USD/t)

Source: NRG

## II. Divergence de vues avec la Chambre des mines sur l'impact de la fiscalité minière

La modélisation financière effectuée confirme partiellement les conclusions de la Chambre des mines : le régime fiscal actuel, si l'on considère son impact global sur la rentabilité des projets, est conforme aux normes internationales en la matière ; le régime fiscal du projet de code minier 2015, au contraire, est trop exigeant en termes de prélèvements, et risque de décourager les investisseurs qui ne bénéficient pas de l'actuelle stabilisation du code 2002.

Cependant, cette analyse diverge de celle de la Chambre des mines sur deux points essentiels. D'une part, le modèle financier de Randgold sur l'or, utilisé par la Chambre des mines, semble juger le régime fiscal en vigueur plus lourd que la plupart des pays miniers de l'échantillon pris en compte en termes de prélèvements, avec un taux d'imposition effectif moyen de près de 98%.<sup>32</sup> Les analyses basées sur le modèle de NRG, cependant, montrent que le régime fiscal actuel de la RDC fait plutôt partie des régimes relativement plus avantageux pour les investisseurs. Pour le secteur aurifère, la figure 6 montre les résultats respectifs de Randgold et de NRG. NRG a pourtant utilisé pour la modélisation les mêmes paramètres que ceux

32 La Chambre des mines a précisé dans ses commentaires à cette analyse que le TEMI de 98% se referait à la proposition d'amendement du code minier, bien que le document publié fasse référence au régime en vigueur (voir lien ci-dessous).

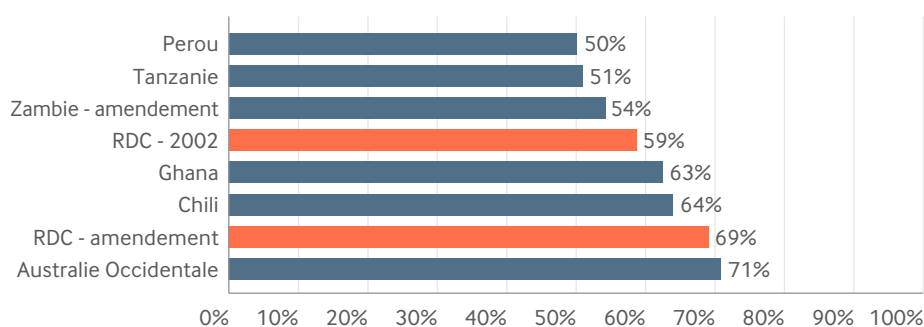
partagés par Randgold.<sup>33</sup> Les rapports du FMI basés sur la modélisation financière de leurs services d'assistance technique confirment ces analyses.<sup>34</sup> Randgold devrait donc partager publiquement le modèle financier, sous Excel, que la société a utilisé pour parvenir à ses conclusions.

#### Impact des régimes fiscaux à des prix d'or différents (VAN US\$million)

Taux d'actualisation: 20%			Coûts opératoires: US\$700/oz			
Prix d'or (US\$ / oz)	1,200	Classement	1,600	Classement	2,000	Classement
Senegal	46%	1	24%	1	20%	1
Chili	56%	2	34%	3	31%	3
Pérou	64%	3	42%	7	38%	8
Ghana	64%	4	37%	4	32%	5
Argentine	67%	5	33%	2	27%	2
Khazakstan	70%	6	43%	9	39%	9
Côte d'Ivoire	70%	7	39%	6	34%	6
Chine	73%	8	37%	5	32%	4
Mail - Ancien Code	84%	9	43%	8	36%	7
Brésil	85%	10	49%	11	43%	11
Tanzanie	91%	11	53%	13	47%	13
Australie	94%	12	49%	10	42%	10
Russie	96%	13	52%	12	45%	12
PNG	97%	14	54%	14	48%	14
DRC	98%	15	57%	15	50%	16
Mali - Nouveau Code	106%	16	57%	16	49%	15
Afrique du Sud	112%	17	59%	17	51%	17

Figure 6 : Classement des régimes fiscaux dans le secteur aurifère selon Randgold (haut) et selon NRGi (bas)

Source : Randgold, Code Minier en RDC, risques et atouts pour les entreprises minières privées.



Source : NRGi.

D'autre part, NRGi estime que le régime fiscal actuel est loin d'être parfait et pourrait être amélioré sans pénaliser les sociétés minières afin d'assurer à la RDC une plus juste part de toute augmentation future des prix des minerais. L'analyse montre en effet que, si l'impact total du régime fiscal du code 2002 est dans les normes internationales en prenant des hypothèses moyennes de coûts et de prix, il n'est pas suffisamment progressif : en cas de hausse des prix des minerais, il bénéficie disproportionnellement aux investisseurs. L'impact du régime fiscal

33 Code Minier en RDC, risques et atouts pour les entreprises minières privées, publié en 2015 sur : <http://www.randgoldresources.com/files/review-mining-code-drc-risks-and-advantages-private-mining-companies-frenchpdf>

34 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15281.pdf>

minier congolais pourrait être à la fois amoindri sur les activités peu rentables, en cas de baisse durable des prix par exemple, et augmenté en cas de boom minier. Il suffirait pour cela de revoir la composition du régime fiscal, en incluant des instruments fiscaux plus progressifs et en limitant les exonérations, comme recommandé dans la section 3 ci-dessous.

### III. Autres facteurs de compétitivité

Outre la modélisation financière requise pour mesurer l'impact du régime fiscal congolais, il est important de considérer d'autres facteurs de la compétitivité du secteur minier. La Chambre des mines fait en effet appel à de tels arguments pour appuyer sa position selon laquelle la RDC ne devrait pas modifier son code minier. Il s'agit donc de tenir compte d'un certain nombre d'autres facteurs qui impactent l'investissement comme l'environnement des affaires, les coûts opérationnels et les risques géologiques.

La RDC a entrepris de nombreuses réformes en vue d'améliorer l'environnement des affaires. Mais comme l'a fait remarquer la Chambre des mines dans son analyse, l'environnement des affaires de la RDC est particulièrement difficile, que ce soit mesuré par le Fraser Institute, la Facilité de faire des Affaires ('doing business', qui donne une idée du niveau de lourdeurs bureaucratiques pour les petites et moyennes entreprises) (scores en annexe) ou l'Indice de la Fondation Ibrahim sur la gouvernance en Afrique, selon lequel la RDC se classe en 48<sup>e</sup> place sur 54 pays. Comme le confirme une étude entreprise par la Banque Africaine de Développement en 2013, un environnement des affaires de ce niveau représente une contrainte pour les sociétés, qui ralentit le développement de leurs activités et augmente leurs coûts.<sup>35</sup>

#### a. Règlementation et environnement des affaires

Pour mesurer la compétitivité de la RDC, il est ainsi nécessaire de prendre en compte tous les coûts qu'entraînent les difficultés d'application de la réglementation juridique. Par exemple, les délais des décisions administratives ou les conflits avec l'administration concernant l'application de telle loi ou règlement imposent aux sociétés minières de mobiliser davantage de personnel à ces questions administratives et font perdre un temps précieux à l'avancement des projets, sans pour autant améliorer le contrôle par l'Etat des activités minières.

Il faut également prendre en compte les incohérences relatives à l'application du code minier et des autres lois, et les initiatives des administrations locales ou déconcentrées qui ne sont pas toujours sanctionnées par la loi. L'un des problèmes majeurs relevé par de nombreux acteurs est la question de la « parafiscalité », qui impose des coûts supplémentaires aux sociétés minières, soit directement, soit par le renchérissement des services fournis par des sous-traitants. Bien que ces montants ne soient pas pris en compte par le gouvernement central, ils représentent des coûts importants pour les sociétés, qui diminuent la « part de l'investisseur » analysée plus haut. Il semble exister plusieurs définitions concurrentes de la parafiscalité, allant d'une définition stricte : les taxes légales mais non incluses dans le code minier, à une définition plus large incluant tous les paiements formels ou informels à des services de l'Etat.

*Outre l'impact financier du régime fiscal congolais, il est important de considérer d'autres facteurs de la compétitivité du secteur minier : environnement des affaires, coûts de production et géologie.*

35 AFDB, Département Régional de l'Afrique Centrale : Environnement de l'Investissement Privé en République Démocratique du Congo (Kinshasa, 2013).

Selon différentes estimations, ce coût pourrait s'élever de 50 à 400 USD<sup>36</sup> par tonne de minerai de cuivre. Le Ministère des Mines, dans une allocution au Sénat en mars 2015, a estimé le coût total des « taxes illégales » à plus de 260 millions USD pour les années 2013 et 2014.<sup>37</sup> Ce coût n'a pas été pris en compte dans la modélisation des régimes fiscaux effectuée plus haut, afin de maintenir la comparabilité avec les autres juridictions. Pour comparer l'impact financier total de la fiscalité congolaise pour les sociétés minières, il faudrait toutefois prendre en compte les taxes officiellement applicables et le coût de la parafiscalité / des taxes illégales pour les sociétés, qui diminue la compétitivité de la RDC et limite sa capacité à augmenter le taux d'imposition effectif pour le secteur. Pour cela, dans le cadre de la poursuite des discussions sur la révision du code minier 2002, il serait nécessaire d'effectuer un exercice de recensement de toutes les taxes, droits et autorisations requises pour exercer une activité minière industrielle, et de s'accorder entre parties prenantes sur un plan permettant de mettre progressivement fin aux taxes illégales et aux tracasseries administratives auxquelles font faces les sociétés minières.

Selon tous les indicateurs mesurant l'environnement des affaires et la réglementation, que ce soit le Doing Business de la Banque Mondiale / SFI, la composante « réglementation » du Fraser Institute, l'indice de perception de la corruption de Transparency International, la RDC est en bas de l'échelle. Cela représente certes un coût et un risque pour les investisseurs miniers.<sup>38,39</sup> Toutefois, NRCI a une vue plus nuancée que la Chambre des mines sur l'impact d'une révision du code minier 2002. Si les parties prenantes pouvaient trouver un consensus sur le régime fiscal, une révision du code minier pourrait améliorer l'environnement des affaires. Avec de nouvelles règles sur la transparence de la gestion du secteur, des mesures de contrôle de l'activité minière applicables à toutes les sociétés, des textes d'application cohérents, et un consensus national sur la législation applicable, un code minier révisé apporterait en effet au secteur minier congolais davantage de stabilité, de lisibilité, et renforcerait l'état de droit en RDC.

*Un code minier révisé pourrait apporter davantage de stabilité et de lisibilité aux investisseurs.*

### *b. Coûts de production*

Un autre facteur déterminant de la compétitivité d'un pays minier est sa capacité à proposer des coûts de production relativement faibles. A ce titre, d'après les représentants de l'industrie minière, la RDC a encore des progrès à accomplir, en raison des coûts extrêmement élevés de l'énergie, de la main d'œuvre, du carburant et des sous-traitants. Offrir un environnement de bas coûts opérationnels permettrait ainsi à la RDC de négocier plus facilement une hausse de certains prélèvements fiscaux.

Des estimations précises de ces coûts sont difficilement accessibles. D'après les données internationales disponibles en 2013, dans le tableau 3 ci-dessous, les coûts de productions du cuivre en RDC sont supérieurs à la moyenne mondiale, et notamment à l'Amérique Latine, mais inférieurs à ceux d'autres producteurs régionaux comme la Zambie ou l'Afrique du Sud.

36 Notamment une enquête de la Licoco: <http://www.rse-et-ped.info/wp-content/uploads/2014/01/Taxes-Illegales-au-Katanga-2014.pdf>

37 <http://www.lesofonline.net/articles/les-taxes-ill%C3%A9gales-sont-extirp%C3%A9es-des-produits-miniers-marchands>

38 Voir annexe

39 [https://www.transparency.org/country/#COD\\_DataResearch\\_SurveysIndices](https://www.transparency.org/country/#COD_DataResearch_SurveysIndices)

	USD/ton	USD/lb
Chili	2,826	1.28
Moyenne Mondiale	2,987	1.35
Chine	3,038	1.38
RDC	3,672	1.67
Zambie	4,582	2.08
Afrique du Sud	4,931	2.24

Tableau 3 : Coûts de production moyens des mines de cuivre, par régions et pays, 2013

Source : HKEXNEWS (2013:127)

La courbe des coûts de la figure 7 fournit des données plus récentes, et indique que les gisements moyens en RDC comme celui de Kinsevere se placent au centre de la courbe des coûts, autour de 1,62 USD/livre, tandis que des gisements plus riches comme celui de Tenge Fungurume sont exploités à des coûts inférieurs, à environ 1,44 USD/livre.

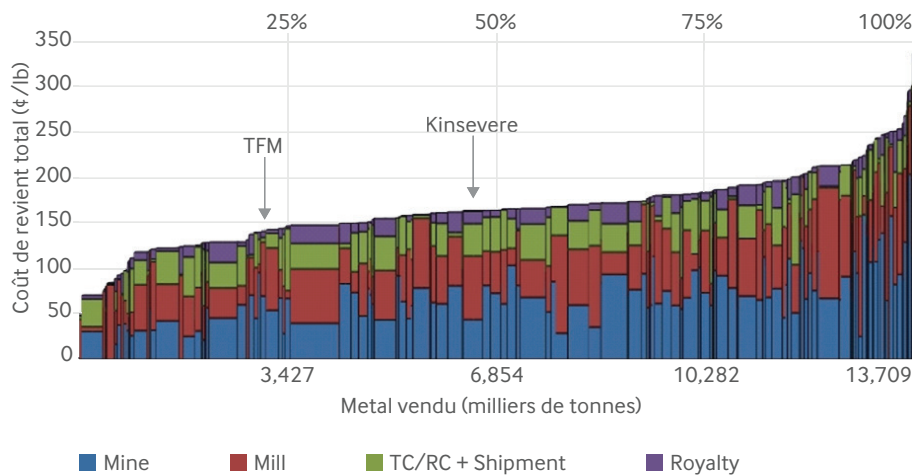


Figure 7 : Courbe des coûts – cuivre - 2015

Source : SNL mining and minerals, 2015

L'argument de la Chambre des mines, selon lequel une augmentation de la redevance minière n'est pas concevable tant que les coûts opérationnels, et en particulier les coûts énergétiques, sont si élevés, peut être entendu mais devrait toutefois être nuancé. Dans le court terme, les données disponibles n'indiquent pas que les coûts totaux des mines de cuivre en RDC soient significativement supérieurs à ceux de ses concurrents, en tenant compte des facteurs actuels. En outre, la baisse des prix du carburant depuis 2014 a entraîné la baisse du coût du carburant et a dû bénéficier directement aux sociétés fortement dépendantes de générateurs.

Certes, il devrait être prioritaire pour la RDC de développer ses infrastructures et ses ressources humaines de sorte à faire baisser les coûts des opérateurs miniers (et des opérateurs dans d'autres secteurs économiques) et à capter davantage de bénéfices de l'activité minière par la même occasion. C'est un point sur lequel devraient se concentrer les efforts de l'Etat, avec la libéralisation du secteur énergétique et des partenariats avec des opérateurs miniers. D'ici qu'une éventuelle révision du code minier soit applicable aux opérateurs miniers titulaires de titres miniers, 2026 au plus tôt (voir section 3 ci-dessous sur la clause de stabilisation du code minier), les efforts conjoints de toutes les parties peuvent mener à réduire considérablement les coûts opérationnels.

### c. Géologie

Le potentiel géologique de la RDC est remarquable (voir Fraser Institute, qui classe le pays en 22<sup>e</sup> position, en annexe), ce qui jusqu'à présent a permis d'encourager des investissements, malgré les différentes difficultés rencontrées par les sociétés minières en termes de réglementation ou d'opérations. Les teneurs en cuivre, notamment, sont bien supérieures à celles des pays concurrents d'Amérique Latine, notamment du Pérou et de la Colombie. C'est un avantage majeur, que reconnaît également la Chambre des mines dans son analyse de la révision du code minier. Bien qu'une vaste partie de son territoire reste sous-explorée, les connaissances géologiques existantes prouvent déjà que la RDC posséderait 3% des réserves mondiales de cuivre,<sup>40</sup> 45% de cobalt,<sup>41</sup> et 21% de diamant,<sup>42</sup> selon le US geological survey. Ce potentiel géologique pourrait être encore plus élevé, si l'Etat développait à l'avenir la connaissance géologique de son sous-sol. Comme l'Etat compte sur les sociétés privées pour effectuer des recherches d'indices et de réserves commercialement exploitables, il est nécessaire de leur accorder des termes fiscaux leur permettant un retour sur investissement en cas de découverte commerciale. Mais le potentiel géologique du Congo justifie largement l'ajout au régime fiscal du code minier d'un instrument fiscal progressif permettant de taxer les superprofits qui pourraient être générés, comme un impôt sur les profits excédentaires (revu et corrigé par rapport au projet de révision déposé à l'Assemblée Nationale. Voir section 3).

## IV. Conclusion : compétitivité et révision du code minier

La RDC est une destination minière relativement compétitive grâce à son potentiel géologique et à son régime fiscal incitatif, mais les investisseurs font face à un environnement des affaires encore difficile à naviguer et des coûts opérationnels élevés. Le plaidoyer de la Chambre des mines a sans doute été trop loin dans sa volonté de démontrer les difficultés d'opération en RDC et le manque de compétitivité de son secteur minier. L'engouement des investisseurs depuis plus de dix ans montre à suffisance que le pays est attractif et que le code minier de 2002 est tout à fait acceptable pour les investisseurs.

NRGI s'accorde avec certains observateurs sur le fait que le régime fiscal du projet de révision du code minier 2015 n'est pas adapté à l'environnement actuel de baisse généralisée des prix des minerais, et qu'il risquerait de faire fuir les investisseurs. Mais il faut remarquer également que le potentiel géologique de la RDC est exceptionnel et que des efforts sont faits par le gouvernement et ses partenaires pour développer la fourniture énergétique. NRGi soutient ainsi qu'une amélioration du régime actuel est possible, avec un impact limité sur le taux effectif moyen d'imposition dans les conditions de prix en vigueur, mais en augmentant la progressivité du régime fiscal, en renforçant la lisibilité des obligations légales et en renforçant les règles contre l'optimisation fiscale. C'est pourquoi NRGi encourage la reprise des discussions sur la révision du code minier en tripartite. Au cours des discussions, il serait judicieux d'aborder trois éléments essentiels pour la compétitivité de l'industrie minière congolaise : i/ la contribution de la réglementation minière à l'amélioration de l'environnement des affaires, ii/ les plans de l'Etat pour développer la desserte en énergie, et iii/ les efforts à réaliser pour réduire la parafiscalité.

*Une amélioration du régime fiscal actuel est possible avec un impact limité sur le taux effectif moyen d'imposition, mais en augmentant la progressivité du régime fiscal, en renforçant la lisibilité des obligations légales et en renforçant les règles contre l'optimisation fiscale.*

40 <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/mcs-2015-coppe.pdf>

41 <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/cobalt/mcs-2015-cobal.pdf>

42 <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/diamond/mcs-2015-diamo.pdf>

### 3. AMÉLIORATION DU PROJET DE RÉVISION DU CODE MINIER SUR LES QUESTIONS FISCALES

L'analyse du régime fiscal et de la compétitivité de la RDC comme destination d'investissements miniers ci-dessus indique qu'une révision du code minier est non seulement possible et acceptable par toutes les parties, mais également souhaitable pour le développement à long terme de l'économie congolaise. Néanmoins, le projet d'amendement du code minier tel que transmis à l'Assemblée Nationale en mars 2015 n'est pas adapté aux intérêts de long terme de la RDC et devrait être revu dans le cadre d'un dialogue inclusif. Pour les questions fiscales, NRGi estime que les éléments suivants du projet de révision du code minier 2015 posent problème et pourraient être améliorés, dans l'optique d'atteindre un régime fiscal stable et équilibré.

#### I. Niveau global et progressivité de la fiscalité

En se basant sur les analyses comparatives de la section 2 ci-dessus, le taux effectif moyen d'imposition du régime fiscal congolais, dans les conditions actuelles de prix et de coûts, est conforme aux normes internationales. Les parties prenantes pourraient ainsi commencer les discussions sur le maintien ou non de ce niveau global d'imposition, en fonction de la compétitivité d'ensemble du secteur minier en RDC et des comparaisons internationales. Amener les discussions entre les parties prenantes sur un niveau acceptable de fiscalité en s'entendant sur un modèle économique commun serait une bonne manière de focaliser les efforts sur des discussions techniques et argumentées.<sup>43</sup>

La deuxième étape d'une nouvelle série de réunions triparties devrait amener les parties à s'entendre sur le niveau souhaité de progressivité du régime fiscal. Plusieurs combinaisons de taxes et d'impôts peuvent être envisagées, permettant de maintenir un taux effectif moyen d'imposition dans les conditions de marché actuelles, tout en offrant à l'Etat une plus grande part des bénéfices en cas d'augmentation de la rentabilité des projets miniers (suite à une hausse subite des prix des minerais par exemple). Sur la figure 8, qui reprend la progressivité de différents régimes fiscaux pour le secteur aurifère, il serait souhaitable que le nouveau régime fiscal congolais ait des propriétés similaires à celui du Chili, où la part de l'Etat passe de 26% des bénéfices, lorsque l'or est à 1,100 USD/onçe, à près de 50% si le prix de l'or augmente à 2,400 USD/onçe, ou du Ghana (de 28% à 43%). Selon le régime fiscal du code minier 2002 la part de l'Etat dans les bénéfices ne varie que de 28% à 37% en fonction du prix de l'or.

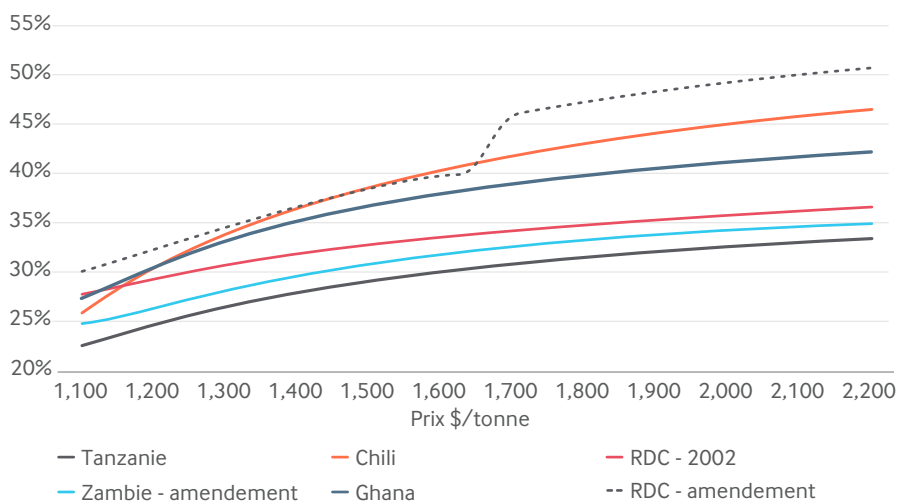


Figure 8 : Progressivité du régime fiscal - par rapport au prix de l'or – secteur aurifère

Source : NRGi

43 Sur l'importance d'un modèle économique commun et d'autres éléments d'une discussion technique, voir aussi : Le Centre Carter « Amender le régime fiscal minier : feuille de route » (mars 2014), disponible à : <http://www.congomines.org/reports/811-feuille-de-route-pour-l-amendement-du-regime-fiscal-minier>.

Il s'agit donc pour les parties de trouver un équilibre entre redevances, impôts sur les bénéfices et profits (et autres impôts de droit commun), droits de douane, participation gratuite de l'Etat au capital des sociétés, et impôt sur les profits exceptionnels, qui permette d'obtenir l'impact global souhaité. Un défaut du projet de révision du code minier est d'avoir tenté d'augmenter l'ensemble des éléments du régime fiscal. De façon pragmatique, il serait peut-être plus efficace d'établir les détails du régime fiscal une fois que les parties se seront mises d'accord sur ses caractéristiques principales. Le résultat pourrait être une augmentation de certains prélèvements fiscaux, mais une baisse de certains autres, afin d'obtenir exactement les résultats souhaités.

## II. Revoir l'impôt sur les profits excédentaires

Le projet de révision du code minier envisage un impôt sur les profits excédentaires. Le principe d'un tel impôt est tout à fait justifié : si les sociétés minières prennent des risques financiers et peuvent s'attendre en contrepartie à réaliser des profits élevés en cas d'envolée exceptionnelle des cours des matières premières, il est légitime que ces profits exceptionnels soient davantage imposés. Un impôt sur les profits excédentaires correctement conçu fait partie intégrante des bonnes pratiques internationales, telles que recommandées par le Fonds Monétaire International.<sup>44</sup> C'est un élément qui permettrait d'augmenter fortement la progressivité du régime fiscal du secteur minier congolais.

Cependant, la proposition d'impôt excédentaire dans le projet de révision du code soumis à l'Assemblée Nationale, recopiée dans l'encadré 3 ci-dessous, ne répond pas aux objectifs de l'Etat, est difficilement réalisable dans la pratique, et risque de créer inutilement des situations conflictuelles avec les sociétés minières.

*Le principe d'un impôt sur les profits excédentaires est tout à fait justifié, mais la version proposée dans le projet d'amendement du code minier ne répond pas aux objectifs de l'Etat.*

### Encadré 3 : Proposition de loi de révision du Code Minier, Article 251 bis: Des profits excédentaires

Par profits excédentaires ou super profits, il faut entendre les bénéfices réalisés lorsque les cours des matières ou des commodités connaissent un accroissement exceptionnel, supérieur à 25% par rapport à ceux repris dans l'étude de faisabilité bancaire du projet.

Dans ce cas, les bénéfices correspondant à l'étude de faisabilité bancaire du projet sont soumis à l'impôt sur les bénéfices au taux prévu à l'article 24 7 du présent Code et le super profit au taux de 50%. Les dispositions des articles 250, 251 et 252 ne s'appliquent pas pour la détermination des profits excédentaires. Le Règlement Minier fixe les modalités pratiques de détermination des profits excédentaires.»

Premièrement, la définition de profits excédentaires est mal choisie. Un accroissement des prix des matières premières par rapport à l'étude de faisabilité d'un projet ne génère pas nécessairement des profits supplémentaires. D'une part, les coûts d'investissement ou d'opération peuvent augmenter autant voire plus que les prix, de telle sorte qu'une augmentation des prix ne signifie pas une augmentation des profits. Or la définition dans l'encadré 3 suppose que des profits excédentaires sont générés dès que les prix augmentent suffisamment. D'autre part, pour que les profits se concrétisent, il faut que des prix élevés se maintiennent sur une période de plusieurs années ; or il est fréquent que les prix des minerais soient volatiles et augmentent ou diminuent sur des périodes très courtes.

44 Lire à ce sujet : Régimes fiscaux des industries extractives: conception et application, 2012 : <https://www.imf.org/external/french/np/pp/2012/081512f.pdf>



Deuxièmement, cette disposition n'est pas réaliste et donne en partie raison au plaidoyer de la Chambre des mines. Dans le modèle, si l'on prend pour hypothèse que les études de faisabilité reflètent des estimations de prix vraisemblables au moment de leur soumission, et que l'on intègre une augmentation des prix de plus de 25%, l'impôt sur les profits excédentaires devient extrêmement élevé, à tel point que les projets miniers ne permettent pas un bon retour sur investissement, ce qui risque fort de priver le secteur de nouveaux capitaux.

Enfin, définir une obligation fiscale par rapport à une étude de faisabilité n'est pas une bonne pratique. Le modèle économique d'un projet minier dans l'étude de faisabilité est basé sur une série d'hypothèses de prix et de coûts, qui sont amenées à évoluer en fonction des réalités du marché, dont les sociétés n'ont pas la maîtrise. Se référer aux études de faisabilité pour déterminer l'impôt sur les bénéfices entraîne un traitement discriminatoire des sociétés en fonction des hypothèses prises dans leurs études, des circonstances économiques à la date de soumission de leurs études, ou du niveau de rigueur des études de faisabilité exigé par les actionnaires ou les régulateurs boursiers. Cela pourrait mener à des relations conflictuelles entre l'administration et les sociétés, ce qui n'est pas dans l'intérêt du développement des projets et d'un bon climat des affaires.

Si le gouvernement souhaite discuter d'un impôt sur les profits excédentaires avec les autres parties prenantes, NRGi recommande d'explorer l'une des deux options suivantes. Pour illustrer l'impact de ces deux alternatives sur la progressivité du régime fiscal congolais, NRGi a modélisé successivement le régime fiscal congolais avec chacune d'entre elle, en se basant sur le régime fiscal actuellement en vigueur et en modifiant la redevance et l'impôt sur les profits excédentaires. Les résultats, dans la figure 9 ci-dessous montrent que toutes deux permettraient d'augmenter la progressivité du régime fiscal, tout en restant dans le même ordre de grandeur pour le taux effectif moyen d'imposition dans les conditions de marché actuelles. Elles ont toutes deux leurs forces et faiblesses, détaillées ci-dessous et résumées dans le tableau 4.

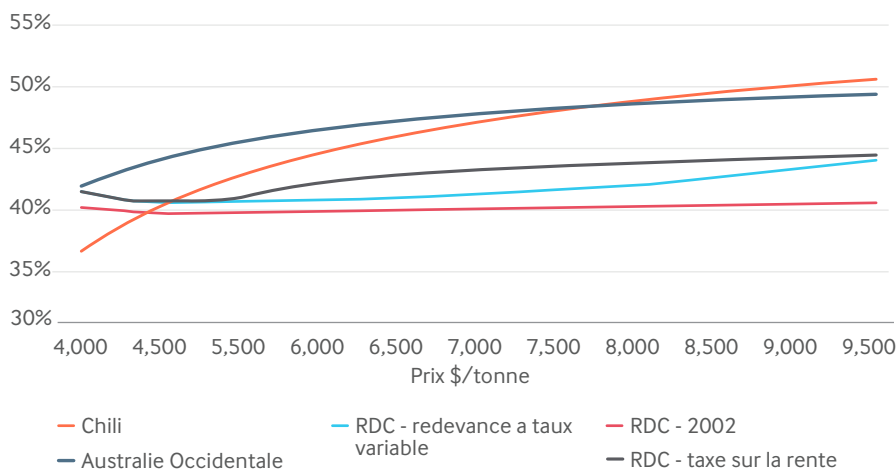


Figure 9 : Progressivité du régime fiscal - par rapport au prix du cuivre – options alternatives pour un impôt sur les profits excédentaires

Source : NRGi

Instrument	Redevance à taux variable	Impôt sur la rente
Progressivité par rapport aux prix des minerais	Oui	Oui
Progressivité par rapport aux coûts de production	Non	Oui
Génère des recettes en début de cycle de production	Oui	Non
Facilité d'administration	Oui	Non
Agence de collecte	DG RAD	DGI

Tableau 4 : Forces et faiblesses respectives de la redevance à taux variable et de l'impôt sur la rente

### a. Une redevance à taux variable

Une redevance à taux variable, correctement définie, et déductible de l'impôt sur les bénéfices, pourrait accomplir certains des objectifs du gouvernement à la fois dans la captation des profits excédentaires et afin d'obtenir des recettes plus tôt dans le cycle de vie des mines. Il s'agit d'ailleurs d'une option qui a déjà été envisagée par le gouvernement et ses partenaires miniers au cours des discussions tripartites.

Le Chili et le Pérou, par exemple, calculent les redevances minières sur une assiette qui s'approche du bénéfice, avec des taux qui varient, au Chili, de 0% à 14% en fonction de la marge opérationnelle. Le résultat est que les paiements de redevances sont très faibles lorsque les profits sont bas, c'est-à-dire en début de vie de la mine, en période de recouvrement des investissements, ou lorsque les cours des minerais sont bas. Mais ces redevances augmentent fortement lorsque les profits augmentent, c'est-à-dire lorsqu'une mine arrive à maturité ou lorsque les prix des minerais sont élevés.

Il faut noter que ce type de redevance assis sur une assiette comparable aux profits n'est pas sans inconvénients. Comme l'impôt sur les bénéfices et profits, ces redevances sont dépendantes du calcul de l'assiette, et sont donc plus susceptibles d'être manipulées par les sociétés à travers la déclaration des coûts. Une redevance assise sur la valeur marchande des minerais est plus facile à contrôler par l'administration fiscale, et peut-être mieux adaptée à la situation de la RDC.

Certaines provinces de l'Australie ont une version plus simple de redevances à taux variable, avec un taux variant entre 2,5% et 5% du chiffre d'affaires en fonction des prix des minerais, avec des barèmes révisés régulièrement par l'administration. L'assiette, quant à elle, reste la valeur des ventes réalisées. Ces redevances sont moins sensibles à l'évolution effective des profits, mais sont plus simples d'application. Les taux et barèmes sont déterminés en Australie à partir d'une bonne connaissance du marché et de consultations avec les sociétés. Pour la RDC, un mécanisme d'ajustement des taux de redevances pourrait être défini d'un commun accord avec la Chambre des mines, et intégré dans le code minier et ses textes d'application.

Dans la figure 9 ci-dessus, afin d'illustrer l'impact d'une redevance à taux variable, l'hypothèse choisie est celle d'une redevance additionnelle à la redevance actuelle, qui serait appliquée sur les recettes marginales à plusieurs niveaux de prix : 6,000 USD, 8,000 USD et 10,000 USD. Par exemple, une tonne de cuivre vendue à 6,100 USD paierait 2,5% de redevances sur 6,000 USD, ainsi que 5% de redevance sur 100 USD. Une tonne de cuivre vendue à 11,000 USD paierait 2,5% de redevance sur 6,000 USD, ainsi que 5% sur 2,000 USD, 15% sur 2,000 USD et 20% sur 1,000 USD. Cette proposition n'est qu'une illustration soumise à la considération des parties prenantes, les taux et niveaux les mieux adaptés au régime fiscal de la RDC devraient faire l'objet de simulations supplémentaires et de discussions plus approfondies.

Paliers	Taux de redevance pour chaque palier
0 – 6,000 USD	2.5%
6,001 – 8,000 USD	5%
8,001 – 10,000 USD	15%
10,001 et plus	20%

Tableau 5 : Exemple d'une redevance à taux variable utilisée pour illustration dans le modèle NRG1

### *b. Un impôt sur la rente*

Un impôt sur la rente minière est conceptuellement le mieux à même de remplir les objectifs du gouvernement. Il s'agit de taxer la rente minière au-delà du recouvrement des coûts d'investissement et de production majorés d'un taux de rentabilité acceptable pour les investisseurs. Au-delà de ce niveau de rentabilité, l'impôt sur les bénéfices et profits est alors majoré (ex : 10%, 15%), afin d'augmenter la part de l'Etat. Ce calcul est fait à partir des flux de trésorerie du projet, ce qui est parfois difficile à évaluer lorsque l'administration ne dispose pas de toutes les informations nécessaires sur le financement et les opérations financières des projets. C'est pourquoi un tel impôt sur la rente, que l'on retrouve dans la législation du Sierra Leone, par exemple, est encore rarement appliqué. Il serait ainsi difficilement applicable en RDC, en raison de lacunes dans la législation fiscale, notamment du fait que les sociétés n'ont l'obligation de conserver leurs comptes que pendant cinq ans.

Une autre possibilité est celle d'un impôt sur les bénéfices à taux variable, en fonction d'un ratio de profitabilité annuelle aisément calculable : bénéfices avant impôt / chiffre d'affaires. Un tel impôt est plus couramment employé (notamment en Afrique du Sud ou en Zambie) et a l'avantage de reposer sur les méthodes déjà requises pour calculer l'impôt sur les bénéfices et profits. L'impôt variable sur la marge opérationnelle du Chili est également une variante plus aisée à calculer qu'un pur impôt sur la rente.

L'impôt sur la rente comme l'impôt sur les bénéfices à taux variable ont tous deux l'avantage de prendre en compte uniquement les profits réellement réalisés, alors que l'impôt sur les profits excédentaires du projet de code minier est déclenché sur la base de l'augmentation du prix de vente du minerai, qui ne se traduit pas automatiquement par une augmentation proportionnelle des profits. Ils évitent également de prendre comme référence le prix de l'étude de faisabilité et permettraient ainsi une imposition plus objective des profits exceptionnels.

La figure 9 illustre l'impact d'une taxe sur la rente de 7.5% sur les cash-flows nets augmentés d'une rentabilité de 25%. Ces éléments sont donnés à titre illustratif et si une telle taxe était envisagée, en dépit de ses inconvénients décrits plus haut, les taux et niveaux les mieux adaptés au régime fiscal de la RDC devraient faire l'objet de simulations supplémentaires et de discussions plus approfondies entre les parties prenantes.

### **III. Revoir la clause de stabilisation**

La révision du code minier représentait une opportunité pour revoir la clause de stabilisation du code minier. L'approche adoptée en 2002 est en effet trop large. D'une part, elle n'est pas strictement limitée au régime fiscal. D'autre part, elle stabilise l'application de la loi à partir de la date de révision du code minier, plutôt qu'en fonction de la durée d'opération d'un projet minier au moment de la révision, et désavantage ainsi considérablement le gouvernement dans l'élaboration de sa politique économique. Toutefois, le projet de révision du code 2015 conserve la même approche, avec une durée plus courte, ce qui ne satisfait les objectifs ni des investisseurs ni de l'Etat congolais.

La nature des projets miniers, qui ne génèrent des profits que sur le long terme, et le profil de risques géologiques, économiques et politiques de la RDC expliquent la demande des sociétés minières pour une stabilisation du régime fiscal au moment de leur décision d'investissement. De nombreux pays, dont beaucoup sont mieux perçus que la RDC en termes de risques politiques, donnent des garanties

de stabilité fiscale pour attirer les investisseurs.<sup>45</sup> Compte-tenu du contexte économique et sécuritaire de la RDC en 2002, il était donc peu surprenant que le code minier contienne une clause de stabilisation. (Voir annexe 4.)

#### Encadré 4 : Limiter la stabilisation dans les lois et contrats miniers

Les clauses de stabilisation dans les contrats portant sur les ressources minières ont fait l'objet de nombreuses critiques de la part d'experts juristes du secteur, et il est aujourd'hui recommandé aux Etats producteurs de limiter leur champ d'application. La Charte des Ressources Naturelles<sup>46</sup> conseille par exemple de limiter la stabilisation au domaine fiscal « de manière à conserver à l'État la latitude de régler d'autres domaines d'intérêt, par exemple le travail, la santé et la sécurité, l'environnement, la protection des travailleurs et les droits humains. » Il faut noter que ni la formulation du code de 2002, ni celle du projet de loi 2015 ne limite la portée de la stabilisation strictement aux conditions fiscales<sup>47</sup> ou exclut spécifiquement de la stabilisation les changements législatifs concernant la santé, la sécurité, l'environnement, les droits humains et les protections des travailleurs. Certains pays ont en outre limité la durée de la stabilisation afin d'équilibrer le besoin de stabilité fiscale des investisseurs et celui de flexibilité du gouvernement. Cette période de stabilisation est parfois spécifique à chaque projet, soit sur la base de la signature d'une convention, comme en Guinée, ou sur la base du montant de l'investissement, comme à Madagascar, ou encore par la signature d'un accord spécifique à la stabilisation fiscale, comme au Pérou et au Chili. L'idée est que les projets miniers ont besoin d'une certaine période de stabilisation pour justifier l'investissement, mais seulement sur la période de retour sur investissement, généralement de 10 et 15 ans.

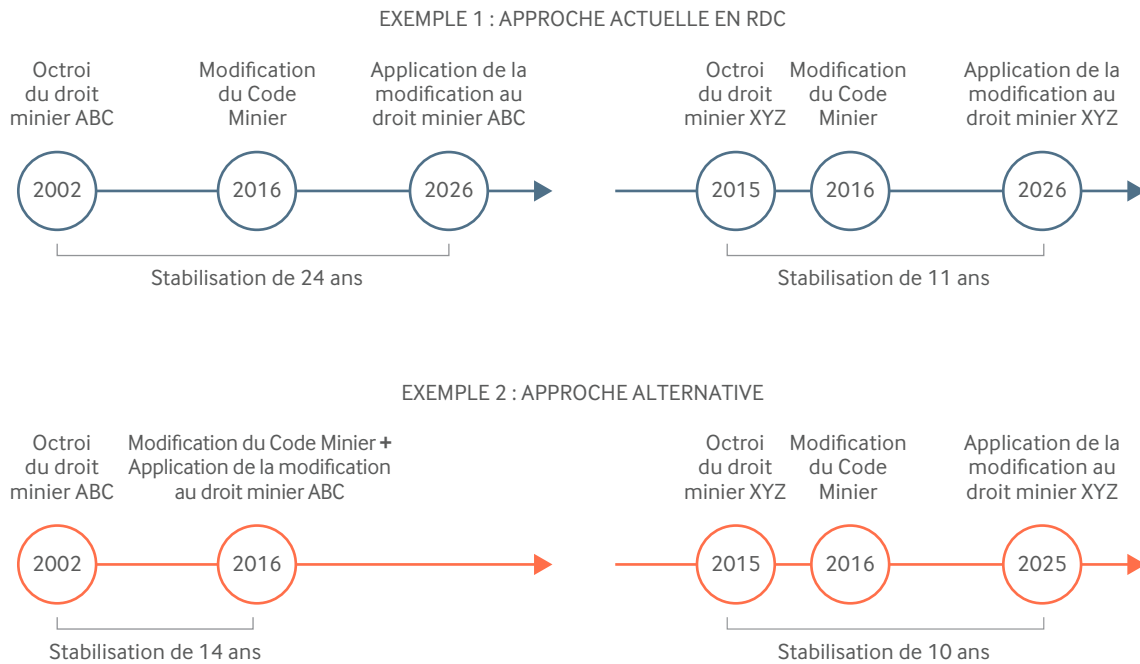
La période de stabilisation de 10 ans du code de 2002 peut être comprise dans le contexte d'une tendance contemporaine à limiter la durée de la stabilisation (voir encadré 4 ci-dessus), mais l'approche de la RDC est inhabituelle en ce que la période de stabilisation est liée à la date de modification de la loi plutôt que la date de l'octroi d'un titre minier. Une étude récente des régimes fiscaux de 14 producteurs d'or africains indique que la RDC est le seul pays du groupe qui établit la durée de sa stabilisation sur la date de modification de la loi plutôt que sur la date d'attribution du titre minier.<sup>48</sup> L'approche actuelle de la RDC est inéquitable pour les projets miniers, en laissant la période de stabilisation à la discrétion des dates du changement législatif plutôt que de prendre en compte le temps nécessaire à la récupération de chaque investissement dans un projet minier. La figure 10 ci-dessous en apporte une illustration : dans l'exemple 1 (l'approche actuelle) deux projets identiques ABC et XYZ ayant reçu leurs droits miniers en 2002 et 2015 respectivement, bénéficieraient de périodes de stabilisation effectives très inégales si le code venait à être modifié en 2016 (respectivement 24 ans et 11 ans). Dans l'exemple 2, avec un système plus courant de dix ans de stabilisation des conditions fiscales depuis la date d'octroi du droit minier, les deux projets auraient des périodes de stabilisation effective plus équitables, de 14 et 10 ans respectivement. L'approche actuelle favorise ainsi de façon disproportionnée les projets les plus anciens, au détriment des nouveaux investisseurs.

45 Mansour, Mario and Carole Nakhle. Fiscal stabilization in oil and gas contracts: evidence and implications. Oxford Institute for Energy Studies, 2016. Disponible sur: <https://www.oxfordenergy.org/publications/fiscal-stabilization-in-oil-and-gas-contracts-evidence-and-implications/>

46 Précepte 4 de la charte des ressources naturelles accessible sur: [http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural\\_Resource\\_Charter\\_French20141002.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/Natural_Resource_Charter_French20141002.pdf)

47 Les deux formulations font référence au régime fiscal, douanier et de change « entre autres ».

48 Laporte et al., « La fiscalité du secteur minier dans les pays en développement : Le secteur de l'or dans 14 pays africains de 1980 à 2015 », pp. 14-15.



La façon dont est formulée la clause de stabilisation dans le code de 2002 contredit en outre un argument avancé par les représentants de l'industrie et le Ministre des Mines pour interrompre la révision du code minier, à savoir que les réformes devraient être mises de côté pour l'instant, les projets miniers étant déjà sous une forte pression financière.<sup>49</sup> En effet, les modifications apportées aujourd'hui ne seraient applicables aux projets miniers existants qu'en 2026, c'est-à-dire dans une conjoncture économique peut-être incertaine, mais différente de celle prévalent en 2016. Attendre que les prix remontent pour réviser le code minier n'aurait ainsi pas plus de sens, car toute modification législative effectuée pendant une période de prix élevés ne serait applicable que dix ans plus tard, dans une conjoncture possiblement moins favorable. Ceci montre que la clause de stabilité du code minier 2002 empêche le gouvernement d'ajuster sa politique fiscale aux changements de l'environnement économique, une prérogative normale d'un Etat souverain.

Le projet de loi 2015 n'a malheureusement pas fondamentalement modifié cette approche, se contentant de raccourcir la période stabilisation de 10 à 5 ans. (Voir annexe 4.) Cette proposition pose les mêmes problèmes pour l'Etat congolais, sans pour autant satisfaire les sociétés minières, car elle crée de l'incertitude : elle pourrait ainsi être très longue ou très courte en fonction de la date de nouvelles modifications du code minier. Cela ne sera probablement pas perçu comme une garantie suffisante de stabilité fiscale par les investisseurs, et que la Chambre des mines insistera sur l'octroi d'une stabilité fiscale plus longue.

Compte tenu de ce qui précède, NRCI recommande que la clause de stabilisation soit revue pour rendre la RDC plus conforme à la pratique régionale en limitant strictement la stabilisation à certains éléments du régime fiscal ne dépendant pas du droit commun, et en prévoyant une période de stabilisation basée sur la date d'octroi du droit minier, plutôt que la date de la modification du code. L'annexe 4 inclut quelques-uns de ces exemples régionaux. Cette proposition n'entraînerait pas nécessairement des périodes de stabilisation plus courtes, mais à l'avenir, lorsque le gouvernement décidera de modifier le régime fiscal, certains projets au moins, ceux dont la période de stabilisation aura expiré, seraient immédiatement sujets à ces modifications.

Figure 10 : Stabilisation : approche actuelle du Code Minier 2002 et approche alternative

*La clause de stabilisation devrait être revue en la limitant strictement à certains éléments du régime fiscal et en prévoyant une période de stabilisation basée sur la date d'octroi du droit minier.*

49 Communiqué de la Chambre des mines du 10 février 2016 : <http://chambre-des-mines-rdc.com/la-chambre-des-mines-de-la-rdc-accueille-favorablement-la-retention-du-code-minier-de-2002/>

#### IV. Privilégier l'application du droit commun

Le code minier en 2002 a été conçu comme un ensemble fini d'obligations s'appliquant au secteur minier, à l'exclusion de toute autre loi ou réglementation. Au moment où la loi a été votée, cette stratégie était sensée, car la situation politique et juridique de la RDC était désastreuse, et la seule façon de donner des garanties de stabilité aux investisseurs miniers était une loi exclusive. Cette stratégie a payé et les investissements se sont multipliés.

Aujourd'hui, la situation est très différente : la RDC dispose d'une nouvelle constitution et de lois modernes et cohérentes concernant l'environnement, la santé publique, l'éducation ou encore les finances publiques. Dans une telle situation, il est préférable de limiter le contenu du code minier aux dispositions propres aux particularités du secteur, et de renvoyer au droit commun pour toutes les obligations non spécifiques, qui peuvent continuer à évoluer en fonction des demandes de la population et du contexte congolais.

Ceci s'applique en théorie également aux impôts et taxes non spécifiques au secteur minier, comme l'impôt sur les bénéfices et profits ou l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières. Si les sociétés s'y opposent par soucis de garantie du taux effectif moyen d'imposition, il est possible de ne stabiliser que les taux des impôts non spécifiques au secteur minier, et de renvoyer au droit commun pour la définition de l'assiette. C'est l'approche qu'a choisi la Guinée dans la révision de son code minier en 2013. (Voir annexe 4.) Ceci permettra de s'assurer que les entreprises minières sont soumises au même niveau de contrôle de l'assiette fiscale que les entreprises non minières, et que les modernisations à venir du code des impôts congolais s'appliquent d'office aux sociétés minières.

Avec les réformes internationales de mesure de l'assiette fiscale et de coopération entre administrations fiscales menées par l'OCDE, et le développement de règles et de coopération fiscale au niveau régional, l'on peut espérer que le code des impôts de la RDC connaisse des améliorations substantielles au cours des années à venir.<sup>50,51</sup> Il est donc d'autant plus important de ne pas figer les dispositions du code minier qui touchent au calcul de l'impôt sur les bénéfices et profits et autres impôts de droit commun.

#### V. Limiter les incitations fiscales

Imposer l'application du droit commun pour les obligations des sociétés minières liées à l'impôt sur les bénéfices et profits et l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières permettrait à terme de limiter certaines incitations fiscales trop généreuses. Si certaines incitations fiscales étaient justifiées en 2002 pour attirer les investisseurs dans un contexte post-conflit, ce n'est plus le cas aujourd'hui, même si les prix des minerais sont à nouveau très bas. Les incitations offertes depuis 2002 ont en outre entraîné des délais importants dans le paiement de l'impôt sur les bénéfices et profits, à l'origine des frustrations des citoyens congolais qui ont provoqué la révision du code 2002. La proposition de révision du code minier représentait à ce titre une avancée, en mettant fin à l'amortissement accéléré des investissements (60% des actifs amortis dès la première année de l'investissement) et à la consolidation des comptes d'exploitation des sociétés détentrices de plusieurs permis, qui permet actuellement aux sociétés d'imputer les pertes réalisées sur certains permis en cours d'exploration ou de développement sur les résultats de leurs mines en activité, réduisant ainsi leurs bénéfices imposables.

50 <http://www.oecd.org/fr/ctp/beps.htm>

51 <http://crm.ataftax.org>

La référence au droit fiscal commun pourrait aussi renforcer les mesures contre les pratiques courantes d'optimisation fiscale (capitalisation restreinte, manipulation des prix de transfert, etc.). Le projet de code tente déjà de répondre à ces préoccupations. Pour donner davantage encore aux autorités congolaises les moyens de lutter contre l'optimisation fiscale, qui n'est pas un problème propre au secteur extractif, les nouvelles règles du code minier pourraient avoir leur place dans le droit fiscal commun. Le code minier révisé n'aurait alors qu'à faire référence au droit commun pour toutes les questions de calcul de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices et profits.

Enfin, certains éléments fiscaux propres au secteur minier mériteraient également révision, notamment la définition stricte des sous-traitants pour les régimes fiscaux qui leur sont applicables, la perception et le remboursement de la TVA, les droits de douane et accises sur les produits pétroliers ainsi que l'application de la parafiscalité.

*La référence au droit fiscal commun dans le code minier pourrait renforcer les mesures contre les pratiques courantes d'optimisation fiscale.*

#### 4. RECOMMANDATIONS POUR LA FINALISATION DU PROCESSUS DE RÉVISION DU CODE MINIER

##### 1. Recommandation principale : 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, comme l'ont maintes fois demandé la Chambre des mines et la société civile. Les discussions pourraient avoir lieu dans le cadre des débats de l'Assemblée Nationale. Toutefois, vu la technicité des points de fiscalité à traiter, il est préférable que les discussions triparties soient d'abord relancées par le Ministre des Mines ou à défaut par le Premier Ministre. Lorsqu'une version améliorée et consensuelle du projet de révision de code minier aura été élaborée, elle pourra alors être transmise à l'Assemblée Nationale, accompagnée de supports qui expliquent aux parlementaires la nature et la raison des changements effectués.

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. Il faudrait également s'assurer que les délégués qui participent au débat, que ce soit les délégués du gouvernement comme du secteur privé, soient des personnes fondées de pouvoir. Enfin, la partie gouvernementale devrait adopter une approche fondée sur la totalité du régime fiscal, et donc se placer au-dessus des intérêts particuliers des différentes agences de l'Etat.

*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.*

##### 2. Assemblée Nationale : assurer un climat de confiance

A défaut de décision claire du gouvernement sur la poursuite de la réforme, le parlement 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 2016 représente une opportunité à saisir par les députés pour faire progresser 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 clause de stabilisation et les références au régime de droit commun.

---

La Chambre des mines, plutôt que d'applaudir un abandon du processus de révision du code minier, elle devrait montrer sa confiance dans l'existence d'un intérêt commun et soutenir une reprise du dialogue tripartite.<sup>52</sup> Un code minier révisé de façon consensuelle apportera à l'industrie une bien meilleure stabilité qu'un code 2002 maintenu malgré les frustrations des citoyens congolais.

#### **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. Plusieurs de ces propositions n'ont pas été prises en compte dans le projet de loi soumis à l'Assemblée Nationale. 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 dialogue.<sup>53</sup> 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. Quelle que soit le régime fiscal qui sera finalement adopté, la contribution du secteur à l'économie dépendra en grande partie d'une plus grande transparence, de mécanismes de redevabilité et d'une réelle contribution au développement local. 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. (Voir tableau 2.)

52 <https://chambredesminesrdc.com/la-chambre-des-mines-de-la-rdc-accueille-favorablement-la-retention-du-code-minier-de-2002>

53 Proposition d'amendements au projet de loi modifiant et complétant la loi n°007/2002 du 11 juillet portant code minier, juin 2015: [www.congomines.org/categories/46-revision-du-code-minier](http://www.congomines.org/categories/46-revision-du-code-minier).



## ANNEXE 1 : HYPOTHÈSES DE LA MODÉLISATION FINANCIÈRES : CUIVRE ET OR

*Voir les deux modèles financiers sous format Excel, ainsi que le guide d'utilisation du modèle comprenant une explication des hypothèses adoptées dans le cadre de l'analyse.*

Pour le cuivre, les analyses se basent sur l'hypothèse d'une mine de taille moyenne pour la RDC, dont le niveau de production, les coûts d'investissement en capital et les coûts d'opération sont dans la moyenne pour la RDC. Ce profil de projet est quelque peu similaire à la mine de Kinsevere (Anvil mining), qui serait, d'après la Chambre des mines, la plus représentative des projets miniers futurs de la RDC. Elle inclut des dépenses d'exploration.

Pour l'or, la modélisation s'appuie sur les mêmes données que Randgold dans ses analyses des régimes fiscaux pour l'or à travers le monde, afin de pouvoir comparer les résultats des deux modèles. Ces données sont celles d'un projet fictif, simplifié, dans lequel les coûts d'explorations sont omis. Afin de valider ces résultats, le modèle a également été testé avec d'autres profils de projets miniers.

## ANNEXE 2 : RÉGIMES FISCAUX DE L'ÉCHANTILLON DE COMPARAISON

	RDC 2015p	RDC 2002	Chili	Pérou	Australie Occidentale	Zambie 2016	Zambie 2015	Tanzanie	Ghana	Colombie	PNG
Minerais	Au & Cu	Au & Cu	Au & Cu	Au & Cu	Au & Cu	Au & Cu	Au & Cu	Au	Au	Cu	Cu
<b>Bonus de signature (USD)</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Redevances</b>											
Taux de la redevance - Or	3,5%	2,5%	0,0%	0,0%	2,5%	5,0%	6,0%	4,0%	5,0%	4,0%	2,0%
Assiette de la redevance (nette / brute)	brute	net	brute	brute	brute	brute	brute	brute	brute	brute	brute
Taux de la redevance - Cuivre	3,5%	2,0%	0,0%	0,0%	2,5%	9,0%				5,0%	2,0%
Assiette de la redevance (nette / brute)	brute	net	brute	brute	brute	brute	brute			brute	brute
<b>Impôt sur les bénéfices</b>											
Taux de l'impôt sur les bénéfices	35%	30%	22%	28%	30%	30%	30%	30%	35%	34%	30%
Report des pertes (années)	5	5	100	4	100	10	10	100	5	100	100
Report des pertes (limite)	100%	100%	100%	100%	100%	50%	50%	100%	100%	100%	100%
Amortissement (années)	5	2	10	10	20	4	4	1	5	5	10
<b>Taxes spéciales</b>	Impôt sur les profits excédentaires	n/a	Redevance à taux variable & Taxe sur la Marge Opérationnelle	Taxe sur la Marge Opérationnelle	n/a	Redevance à taux variable	Impôt variable sur les bénéfices	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>Autres dispositions</b>											
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières	10%	10%	35%	7%	30%	10%	10%	10%	8%	0%	17%
Participation gratuite de l'Etat	10%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%	0%
Droits de douanes	5%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

## ANNEXE 3 : ANALYSE DE COMPÉTITIVITÉ

Pays	Taux de redevance: cuivre et cobalt	Taux de redevance: or	Assiette de la redevance	Commentaires: géologie	Commentaire: Fraser Institute mining competitiveness 2014	Fraser Institute policy perception index 2014	Fraser Institute Mineral potential (assuming best practice) index 2014	Commentaire: doing business 2015
Australie : territoires du Nord	20%	20%	Chiffre d'affaires - coûts en capital, coûts d'opérations et autres éléments déductibles	#6 producteur mondial de cuivre; #4 de cobalt; #2 d'or - note: Territoires du Nord: pauvre en cuivre	31 / 122	28/122	38/122	13 /189
Australie : Province Occidentale	5% (concentrés) ou 2,5% (métal)	2,5%	Chiffres d'affaires - certains coûts déductibles (transport et packaging)	#6 producteur mondial de cuivre; #4 de cobalt; #2 d'or	5 / 122	10/122	8/122	13 /189
Australie : Province Sud	4%	3,5%	Valeur de marche - coûts de transport, assurance, packaging, stockage.	#6 producteur mondial de cuivre; #4 de cobalt; #2 d'or	19 / 122	19/122	24/122	13 /189
Canada : Ontario	10%	10%	Bénéfices nets	#9 producteur mondial de cuivre; #3 de cobalt; #7 d'or	23/122	21/122	17/122	14 /189
Chili	de 0% à 14% en fonction de la production et de la marge opérationnelle	de 0% à 14% en fonction de la production et de la marge opérationnelle	Bénéfices imposables moyennant quelques ajustements	#1 producteur mondial de cuivre; #18 d'or	13 / 122	22/122	6/122	48 /189
Ghana	n/a	5%	Chiffres d'affaires	#9 producteur mondial d'or	47 / 122	47/122	54/122	114 /189
Indonésie	4%	3,75%	Chiffres d'affaires	#13 producteur mondial de cuivre; #11 d'or	76 / 122	112/122	35/122	109 /189
Pérou	de 1% à 12%, auquel s'ajoute éventuellement une taxe spéciale de 2% à 8,4% en fonction du profit opérationnel	de 1% à 12%, auquel s'ajoute éventuellement une taxe spéciale de 2% à 8,4% en fonction du profit opérationnel	Résultat opérationnel	#4 producteur mondial de cuivre; #5 d'or	30 / 122	52/122	9/122	50 /189
République Démocratique du Congo : code 2002	2%	2,5%	Chiffres d'affaires au port de Durban - certains coûts déductibles (transport et packaging)	#5 producteur mondial de cuivre; #1 de cobalt; #23 d'or	62 / 122	94/122	34/122	184 /189
Tanzanie	n/a	4%	Chiffre d'affaires	#15 producteur mondial d'or	56 / 122	50/122	62/122	139 /189
Zambie	9%	9%	Valeur de marche normative (volume produit x prix LME cuivre)	#8 producteur mondial de cuivre, #8 de cobalt	37 / 122	54/122	18/122	97 /189

## ANNEXE 4 : DISPOSITIONS SUR LA STABILISATION

### • RDC - Code Minier (2002)

#### *Article 276 : De la garantie de stabilité*

L'Etat garantit que les dispositions du présent Code ne peuvent être modifiées que si, et seulement si, le présent Code fait lui-même l'objet d'une modification législative adoptée par le Parlement. Les droits attachés ou découlant d'un permis de recherches ou droit minier d'exploitation octroyé et valide à la date de la promulgation d'une telle modification législative ainsi que les droits attachés ou découlant du droit minier d'exploitation octroyé postérieurement en vertu d'un tel permis de recherches incluant, entre autres, les régimes fiscal, douanier et de change du présent Code, demeurent acquis et intangibles pendant une période de dix ans à compter de la date de :

- a l'entrée en vigueur de la modification législative pour les droits miniers d'exploitation valides existant à cette date ;
- b l'octroi du droit minier d'exploitation octroyé postérieurement en vertu d'un Permis de Recherches valide existant à la date de l'entrée en vigueur de la modification législative.

### • RDC - Projet de loi – code minier (2015)

#### *Article 206 : L'alinéa 2 de l'article 276 de la même loi est modifié de la manière suivante :*

«Les droits attachés ou découlant d'un permis de recherches ou droit minier d'exploitation octroyé et valide à la date de la promulgation d'une telle modification législative ainsi que les droits attachés ou découlant du droit minier d'exploitation octroyé postérieurement en vertu d'un tel permis de recherches incluant, entre autres, les régimes fiscal, douanier et de change du présent Code, demeurent acquis et intangibles pendant une période de cinq ans à compter de la date de :

- a l'entrée en vigueur de la modification législative pour les droits miniers d'exploitation valides existant à cette date ;
- a l'octroi du droit minier d'exploitation octroyé postérieurement en vertu d'un Permis de Recherches valide existant à la date de l'entrée en vigueur de la modification législative. »

### • Dispositions de stabilisation – exemples d'autres pays

#### *Guinée - Code minier (2011 – amendé en 2013) : Article 182*

La stabilisation du régime fiscal et douanier est garantie aux titulaires d'un Titre d'exploitation minière qui ont signé une Convention minière. La durée maximale de la période de stabilisation du régime fiscal et douanier est fixée à 15 ans. Cette période de stabilisation court à compter de la date d'octroi du Titre d'exploitation. Pendant cette période de stabilisation, les taux des impôts, droits et taxes ne sont sujets à aucune augmentation ou diminution. Ces taux demeurent tels qu'ils étaient à la date d'octroi du Titre minier. D'autre part, aucune nouvelle taxe ou imposition de quelque nature que ce soit n'est applicable au titulaire du Titre minier pendant cette période. (...) A l'exception de la taxe sur l'extraction ou sur la production et de la taxe à l'exportation, la stabilisation ne couvre pas l'assiette des impôts, droits et taxes. Toutefois, tout changement d'assiette, durant la période de stabilisation, qui ne s'appliquerait pas à l'ensemble des contribuables d'un même impôt, d'un même droit ou d'une même taxe, mais qui affecterait exclusivement les titulaires de Titres miniers, sera réputé discriminatoire et ne sera pas opposable à ces derniers.

#### *Burkina Faso - Code minier (2015) : Article 170*

La stabilisation du régime fiscal et douanier est garantie au titulaire du permis d'exploitation pour la durée de vie de la mine telle qu'indiquée dans l'étude de faisabilité sans excéder vingt ans. Cette stabilisation ne couvre pas les éventuelles prorogations de la durée de vie de la mine.