



Réflexions du Centre Carter sur le Régime Fiscal du Code Minier

Il y a plus d'un an, le Congo a initié un processus de révision de son Code Minier. Au centre du débat se trouve le régime fiscal, crucial aussi bien pour le climat des affaires que pour le Trésor Public. Voici certaines réflexions du Programme Gouvernance Minière du Centre Carter sur cette réforme importante :

Un problème non résolu

Malgré de longues consultations tripartites, la Commission de réforme du Code n'a malheureusement pas pris en compte toutes les options envisageables dans sa recherche d'un compromis. Se fondant sur un modèle erroné pour estimer le taux de rentabilité interne d'une société minière et les retombées pour l'Etat, elle n'a pas pris en compte certains facteurs clés qui pourraient accroître les retombées fiscales pour le Congo sans pour autant décourager les investissements.

La faiblesse la plus frappante du modèle économique du gouvernement est sa projection bien trop optimiste des recettes provenant de l'impôt des bénéficiaires et profits (IBP). Le modèle anticipe que ce seul flux représenterait au moins 57% des recettes de l'Etat sous le Code Minier actuellement en vigueur. Or en 2013, cinq ans après l'arrivée des investissements suivant les élections présidentielles de 2006 et la flambée des cours du cuivre, l'IBP ne dépassait pas 7% des recettes de l'Etat.

L'impact du problème

En se basant sur des projections qui supposent que les sociétés payaient déjà des impôts significatifs, le secteur privé est parvenu à contrer les augmentations d'autres flux fiscaux, représentant potentiellement des centaines de millions de recettes futures pour l'Etat. Prenons l'exemple de la redevance minière: alors que les propositions initiales de 2013 suggéraient qu'elle augmenterait de 2% à 6%, les parties ont accepté un compromis à 3.5% en considérant que le gain de l'Etat constituerait déjà 50%, dont la moitié *devrait* venir – mais ne vient pas – de l'IBP.

La faible perception d'impôts sur les bénéficiaires et profits résulte d'une série de techniques comptables qui permettent à un investisseur de déclarer des pertes pour ses filiales congolaises tout en déclarant un profit dans d'autres sociétés enregistrées hors du Congo, soit au Canada, soit au Royaume-Uni soit à un paradis fiscal comme les Iles Vierges Britanniques.

Qu'est-ce que la RDC peut faire afin de résoudre le problème?

La RDC peut encore adopter des mesures pour remédier à ces techniques d'évasion fiscale afin de garantir que l'IBP corresponde effectivement aux attentes en termes de recettes pour le pays. Les parties prenantes ont déjà discuté de certaines de ces mesures lors de consultations tripartites précédentes. Elles se sont par exemple accordées sur l'introduction d'une interdiction générale de manipulation des prix entre sociétés affiliées (« prix de transfert »). Des recherches antérieures du Centre Carter ont indiqué que quasiment toutes sociétés vendent leurs minerais à des sociétés affiliées hors du pays et que les pratiques de sous-traitance à des sociétés affiliées sont tout aussi fréquentes. Il est donc crucial que le Gouvernement, puis le Parlement, approuvent cette nouvelle disposition contre les prix de transfert dans la mouture finale du Code Minier révisé.



D'autres mesures devraient toutefois être considérées:

- **Limiter l'amortissement accéléré.** Le Code actuel permet aux sociétés de minimiser leurs bénéfices en amortissant 60% de leur investissement la première année, puis de reporter les pertes significatives qui en résultent aux prochains exercices fiscaux. Le taux de 60% était peut-être une incitation justifiée en 2002. Elle excède cependant les meilleures pratiques internationales et n'est plus de mise dans le contexte d'investissement actuel. L'article 43terG du Code des impôts congolais offre une bonne alternative: un régime d'amortissement dégressif moins radical qui varie selon la durée de vie attendue de l'actif. Au lieu de l'amortissement accéléré de 60% en vigueur, une usine que la société compte utiliser pendant 10 ans, par exemple, serait dépréciée à 30% la première année; un véhicule d'une durée de vie de 5 ans serait déprécié à 45% la première année. Afin de répondre à la préoccupation des investisseurs qui craignent que le Code des Impôts ne soit modifié de façon imprévisible, ce qui risque de créer une instabilité juridique, le Gouvernement pourrait simplement reproduire le texte de l'actuel article 43terG du Code des Impôts dans le Code Minier révisé.
- **Eriger des barrières fiscales entre des projets miniers distincts.** Une des causes des résultats décevants en matière de collecte de l'IBP est la pratique largement répandue de fusionner des projets ou de commencer un nouveau projet dans un site voisin juste avant que le premier projet ne devienne rentable. Au cours des six dernières années au Katanga, trois des plus grandes sociétés minières ont bénéficié de telles fusions, compensant les bénéfices d'un projet par de nouveaux coûts d'un projet distinct. Une quatrième a une concession si grande qu'elle pourrait continuer à investir dans des sites distincts au sein de celle-ci pendant des années sans recourir à une fusion. Les projets miniers devraient être taxés séparément, par exemple en utilisant les limites d'un titre minier comme barrière fiscale entre les projets. Cette mesure n'a pas été débattue entre le Gouvernement, les entreprises et la société civile jusqu'à présent. Elle permettrait d'aligner les recettes de l'IBP avec les projections trop optimistes du modèle économique de la Fédération des Entreprises du Congo (FEC). Ce modèle est en effet construit autour de l'hypothèse d'un seul investissement dans un seul projet, entièrement décaissé avant la première production.
- **Limiter la capitalisation restreinte.** Une société minière congolaise est typiquement financée par des prêts sous forme d'avances d'actionnaires. Les paiements d'intérêts qui en résultent ont un impact négatif aussi bien sur l'IBP que sur les dividendes pour l'Etat et/ou les entreprises du portefeuille de l'Etat car le remboursement des avances d'actionnaires a la priorité sur la distribution des dividendes. Dans les négociations précédentes du Code Minier, ce problème n'a été que partiellement abordé, en instaurant un plafond pour les intérêts déductibles. La RDC devrait traiter le problème de manière plus complète en exigeant qu'une partie de l'investissement se fasse en capital propre plutôt qu'entièrement par avances d'actionnaires.

Nous encourageons le Ministère des Mines à analyser d'avantage ces lacunes au niveau de l'IBP et, le cas échéant, inviter les parties prenantes afin de débattre des propositions de textes concrètes visant à les combler. Plus particulièrement, il serait judicieux que les parties évaluent l'impact potentiel de chacune des options ci-dessus, non seulement prises individuellement mais aussi les combinant avec les autres modifications proposées. Pour ce faire, un nouvel effort de modélisation participative et rigoureuse est souhaité afin de parvenir un 'package' consensuel et réaliste. Afin de préserver la logique du processus de consultation initié il y a un an, nous exhortons le Ministère à partager la nouvelle mouture du Code Minier révisé pour commentaires avant sa soumission au Parlement.