

FEC



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

1. Introduction et contexte

1.1. Historique du Code de 2002

La RDC a donné une nouvelle orientation à la Législation Minière avec l'adoption en juillet 2002 de l'actuel Code Minier (Loi n° 007/2002). Le Code Minier de 2002 avait pour but essentiel de mettre de l'ordre dans le secteur minier (principalement au point de vue titre minier et fiscal). Cela s'était avéré nécessaire suite à l'abus de droits miniers qui eut lieu pendant et directement après la guerre civile à la fin des années 1990 et la période de transition en résultant entre la chute du régime du Président Mobutu et le régime du Président Laurent Kabila.

Le Code Minier actuel (Code de 2002) a été comparé à celui d'autres destinations minières en Afrique et a été jugé comme étant raisonnablement concurrentiel, à savoir qu'il était suffisamment favorable aux investisseurs pour attirer des investisseurs internationaux dans l'industrie minière de la RDC tout en assurant un rendement adéquat à l'Etat provenant de l'exploitation des ressources nationales.

Le Code a également créé une base légale transparente permettant aux sociétés minières d'investir en RDC, qui était alors considérée par les principales grandes sociétés minières comme étant un pays à haut risque. Cette perception se justifiait par l'absence complète de cadre légal et fiscal cohérent et transparent. L'accord de stabilité de dix (10) ans incorporé dans le Code Minier de 2002 était essentiel pour apaiser les craintes des grandes sociétés minières. Le code garantit la transparence et la cohérence du cadre juridique relatif aux aspects légaux et fiscaux d'un investissement, qui est particulièrement important eu égard à la longue durée des projets miniers et aux investissements considérables à faire.

Un des objectifs spécifiques du Code Minier de 2002 était de faire en sorte que toutes les sociétés actives en recherche et en exploitation minières en RDC opèrent sous un même code et non pas sous tout autre régime d'investissement. Ceci visait à modifier la pratique antérieure selon laquelle les concessions individuelles et les conventions avaient été négociées projet par projet. Cet objectif était destiné à régulariser et optimiser le cadre relatif à l'environnement, la fiscalité, les permis et les redevances sous un régime législatif unique améliorant ainsi clairement l'administration de l'industrie au bénéfice de l'Etat.

Malheureusement, cet objectif ne s'est pas réalisé (voir les analyses ailleurs dans ce rapport), dès lors que de nombreux investissements ayant obtenu des conditions spéciales ont été réalisés dans l'industrie minière après l'introduction du Code Minier de 2002. Cela a été particulièrement le cas dans l'industrie du cuivre et du cobalt. En outre, certains investissements réalisés antérieurement à l'introduction du Code Minier de 2002 sont restés régis sous le régime antérieur des conventions minières négociées. Ceci, malgré le fait que toutes les conventions minières ont été revisitées après 2002 en vue d'harmoniser toutes les conventions d'investissement dans le secteur minier avec le Code Minier de 2002.

Le cadre fiscal et juridique relatif à certains autres contrats négociés sous seing privé reste encore complètement méconnu du public et des autres investisseurs du secteur minier et tombe dès lors en dehors du champ d'analyse du présent document. Cependant, ce point est particulièrement important étant donné que toute modification au code qui serait adoptée serait inefficace si ces projets continuent d'opérer en dehors du code minier adopté, et nous irons jusqu'à dire, qu'une révision du code serait totalement inutile sauf si toutes les sociétés devaient se conformer au Code Minier de 2002.

1.2. La révision du Code de 2002

Une révision du Code Minier de 2002 avait été annoncée par le Ministre des Mines aux alentours de juin 2012. L'objectif déclaré du Gouvernement à l'époque était d'optimiser à court terme les impôts et taxes du secteur minier. Un meilleur objectif aurait été d'élargir la base fiscale minière dans un délai de moyen à plus long terme en visant la croissance du secteur minier par l'adoption d'un Code Minier concurrentiel.

La plupart des sociétés minières opèrent sous le Code Minier de 2002 et paient régulièrement les impôts et taxes de manière réglementée, ce qui est facilement quantifiable. Cependant, un grand nombre de sociétés minières opèrent également en dehors du cadre réglementaire formel ou en vertu de conventions ou contrats uniques. Cette situation diminue les recettes de l'Etat.

1.3. Les compréhensions erronées des recettes fiscales

Certains agents du Gouvernement ainsi que certains secteurs de la vie publique estiment que l'industrie minière ne contribue pas suffisamment d'impôts et taxes en faveur du Trésor. Cette perception provient notamment du fait que certaines sociétés minières réputées sont autorisées à opérer en vertu de conventions d'investissement négociées à titre privé, qui échappent au contrôle public.

1.4. L'industrie minière est une industrie à long terme à forte intensité de capital

Comme déjà mentionné, la nature des investissements dans l'industrie minière s'apprécie à long terme et absorbe d'importants capitaux. En général, un projet minier dispose d'un cycle d'investissement de plus de 10 ans incluant découverte, faisabilité, conception, construction, mise en exploitation jusqu'à un niveau de production stable. Il est très important de conserver ceci à l'esprit lorsque l'on évalue l'impact du Code Minier de 2002 ainsi que toutes modifications qui seraient faites à l'avenir au code minier. L'impact total du Code Minier de 2002 ne sera probablement perceptible sur l'économie congolaise qu'au cours des prochains cinq à dix ans. Cela s'explique par le fait que la plupart des projets définis et développés depuis l'adoption du Code Minier de 2002 entreront en phase de développement et de production durant cette période.

1.5. La réalité

Une analyse des avantages fiscaux du Code Minier de 2002 est à ce stade pertinente, mais elle doit également prendre en compte l'accroissement des dépenses en recherche minière, les projets en cours ainsi que les volumes de production. Une vision unidimensionnelle qui, par exemple, évaluerait uniquement les impôts sur les revenus professionnels, ne permettrait pas d'aboutir à la conclusion que le code minier est attractif. Eu égard aux longues périodes de réalisation des projets, il est important de faire observer que les bases du redéploiement de l'industrie minière ont été posées en 2002; c'est à présent que cela porte ses fruits.

Il serait erroné de retirer les bénéfices d'un code minier équilibré. Ceci est particulièrement le cas au moment où le pays est sur le point de recueillir les retombées significatives de la législation de 2002. Le présent document contient ailleurs une analyse des projets miniers en cours en RDC, des dépenses en recherche minière en RDC, des impôts et taxes payés, ainsi que des grands projets arrivant à une situation fiscale de pleine imposition après la phase d'amortissement accéléré.

1.6. Quels devraient être les objectifs?

A notre avis, l'objectif du gouvernement congolais devrait être de faire croître son secteur minier en vue d'augmenter ses revenus en provenant grâce à une base fiscale élargie en permettant notamment à l'élan créateur impressionnant qui a été bâti (voir notre analyse complète ailleurs dans ce document) sous le Code Minier de 2002 de sortir pleinement tous ses effets durant les prochaines cinq à dix années. Inversement, les modifications proposées au code minier cherchent à récolter plus d'une industrie minière qui est stagnante. A présent, les nouveaux investisseurs potentiels sont dissuadés d'investir en RDC à cause d'un manque de stabilité, de mauvaises infrastructures (électricité, routes, etc.), des capacités administratives faibles de l'Etat ainsi que d'une répartition disproportionnée des rendements des investissements en faveur de l'Etat.

1.7. Les sociétés commenceront bientôt à payer plus d'impôts et taxes

L'objectif déclaré du Gouvernement d'introduire des modifications au Code Minier de 2002 est de faire en sorte que le secteur minier contribue plus de revenus à l'Etat. Cependant, il est important de faire observer que la plupart des projets miniers menés dans le secteur minier, à l'exception d'un ou deux projets, n'ont pas encore atteint une situation fiscale de pleine

imposition. La plupart des projets se situent en phase d'amortissement accéléré permise par le Code Minier. Cette situation procure un bouclier fiscal, sauf en ce qui concerne le paiement de l'impôt minimum, et réduit les recettes fiscales. Il s'agit d'une disposition fondamentale du code étant donné que les bailleurs de fonds n'acceptent pas d'octroyer des financements en RDC sauf si les emprunts sont remboursés rapidement. La RDC est perçue comme un pays à haut risque pour les investissements.

La récolte plus faible d'impôts et taxes a aussi été prolongée par la chute des prix des matières premières, particulièrement du cuivre et cobalt, dont les prix ont diminué de 25% par rapport à leur sommet il y a quelque 30 mois.

Malgré cette situation, le secteur minier a contribué pour 9% au budget opérationnel de la RDC et pour 12% à son PIB (ITIE 2012). Cette situation est d'autant plus remarquable compte tenu du fait que la plupart des projets de cuivre n'étaient pas sortis de leurs phases d'amortissement accéléré en 2012 car ils ont commencé à produire durant les quatre dernières années et que le grand projet aurifère de Kibali n'a atteint sa première année de pleine production qu'en 2014 et n'a dès lors pas été inclus dans ces chiffres de 2012.

2. Position concurrentielle actuelle de la RDC comme destination d'investissement minier

2.1. L'Institut Fraser

L'Institut Fraser est un institut de recherche international indépendant procurant des données représentatives de l'industrie minière mondiale. L'Institut publie annuellement les résultats de ses enquêtes sur la position concurrentielle de nombreux pays miniers comme destinations minières. Aux fins du présent rapport, nous avons utilisé les résultats de l'enquête de 2014 de l'Institut Fraser comme base pour analyser le Code Minier de 2002 par rapport à d'autres destinations minières en Afrique ainsi que comme base de comparaison conceptuelle de toute alternative au Code Minier de 2002 que le Gouvernement congolais pourrait proposer. Une copie de l'Enquête Annuelle de l'Institut Fraser sur les Sociétés Minières de 2014 est jointe en Annexe A.

2.2. Deloitte – Etat du Secteur Minier en Afrique

En outre, nous avons également analysé le travail entrepris par Deloitte (un des leaders mondiaux des cabinets comptables et de consultance) sur les destinations minières en Afrique, publié en février 2015 sous le titre "*Etat du Secteur Minier en Afrique*" et qui est joint en Annexe B.

2.3. A propos de l'Institut Fraser et de l'Enquête

L'Institut Fraser a été fondé en 1974 comme organisme de recherche et d'enseignement indépendant disposant de pôles de recherche dans toute l'Amérique du Nord et de partenaires de recherche internationaux dans plus de 80 pays.

L'Institut conduit depuis 1997 une enquête annuelle sur les sociétés minières d'exploration et de métaux pour évaluer comment les ressources minérales et les facteurs de politique publique tels que la fiscalité et le cadre réglementaire influent sur la recherche minière.

Les résultats d'enquête représentent les opinions des dirigeants de sociétés d'exploitation et de recherche minière ainsi que de sociétés de consultance minière au travers le monde.

L'enquête de 2014 comprend des données sur 122 pays miniers et a recueilli 485 réponses de dirigeants miniers et de gérants de projets de recherche minière.

Les sociétés participantes ont déclaré des dépenses communes en recherche minière excédant USD 2,7 milliards en 2014 et USD 3,2 milliards en 2013.

2.4. Indice d'Attractivité de l'Investissement de l'Institut Fraser

L'Indice d'Attractivité de l'Investissement de l'Institut Fraser (Fraser Institut, Rapport Annuel 2014, p.5) indique clairement que globalement la RDC se classe 62^{ème} parmi 122 destinations minières, son potentiel géologique la sauvant d'un classement nettement inférieur. Cependant, la RDC se classe dans le tiers inférieur pour chacune des catégories de l'enquête portant sur les 122 pays, sauf pour l'attractivité générale dont la géologie très favorable de la RDC particulièrement en cuivre et cobalt fait grimper dans la moyenne son rang pour l'attractivité générale.

Cette évaluation part du principe que le Code Minier de 2002 est d'application et toute modification défavorable du Code Minier conduira nécessairement à un classement inférieur de la RDC comme destination minière.

2.5. Indice de Perception de Politique de l'Institut Fraser comme baromètre pour mesurer l'attractivité d'un pays

Les considérations géologiques et économiques sont essentielles lors de la prise de décision d'investir dans l'industrie de la recherche et l'exploitation minière d'un pays en particulier, les facteurs additionnels suivants jouent également un rôle critique dans le classement général d'un pays par rapport à d'autres pays pour la détermination finale de l'attractivité d'investissement:

- Insécurité dans l'application de la réglementation en cours
- Insécurité de la réglementation sur l'environnement
- Chevauchement des réglementations
- Incertitude quant à l'effectivité et l'indépendance d'un système juridique
- Régime fiscal
- Faiblesse des infrastructures
- Barrières commerciales
- Conditions socio-économiques et développement communautaire
- Sécurité
- Disponibilité de main-d'œuvre qualifiée
- Réglementation du travail
- Stabilité politique

Dans le classement général de l'Indice d'Attractivité de l'Investissement, la RDC est classée 94^{ème} parmi 122 destinations minières possibles (Fraser Institut, Rapport Annuel 2014, p. 10). Il est important de remarquer que la RDC a été classée parmi le tiers inférieur de toutes les destinations minières du monde malgré sa géologie supérieure.

La RDC est aussi classée 12^{ème} dans le classement "Marge d'Amélioration" - par conséquent, seulement 11 pays miniers ont plus de marge d'amélioration que la RDC parmi 122 pays miniers dans la catégorie de l'attractivité de la politique, en supposant que le Code Minier de 2002 est en place. L'observation inverse est encore plus flagrante – 110 pays ont un meilleur rang que la RDC. Il est concevable que toute modification défavorable au régime fiscal et à la politique minière par rapport au Code Minier de 2002 conduise par conséquent à un classement encore plus mauvais.

2.6. La RDC comme destination minière par rapport aux autres pays d'Afrique sur base de l'Echelle d'Attractivité d'Investissement de l'Institut Fraser

Sur base de l'échelle d'Attractivité d'Investissement de l'Institut Fraser, la RDC se classe 10^{ème} parmi les 30 destinations minières en Afrique. Cette performance relative renforce l'hypothèse selon laquelle le Code Minier de 2002 a placé la RDC, par rapport à d'autres destinations minières en Afrique, à la position la plus inférieure qui puisse être permise mais se trouve toutefois encore en position de concurrence effective pour les investissements. Ce classement relativement élevé s'explique probablement par la teneur en minerai et la taille des gisements (particulièrement de cuivre et cobalt) de la RDC qui sont perçus comme étant d'une telle qualité qu'ils compensent tous les autres facteurs sous la moyenne repris au paragraphe 2.5.

Toute modification défavorable au Code Minier de 2002 pourrait bien mener à un changement complet du classement de la RDC sur l'Echelle d'Attractivité d'Investissement de la même manière que la Zambie qui a été touchée en janvier 2015 par la modification défavorable de son cadre minier fiscal. Dans le cas de la Zambie, les principales opérations minières ont été fermées du jour au lendemain et les projets miniers d'envergure mondiale ont été suspendus, mettant ainsi fin aux projets miniers en cours et à la croissance de l'industrie zambienne.

2.7. Le rapport Deloitte sur l'Etat du Secteur Minier en Afrique

L'Equipe Minière Internationale de Deloitte a récemment publié une analyse sur l'Etat du Secteur Minier en Afrique qui est jointe en Annexe B. Le rapport Deloitte consolide des observations et opinions de Leaders de Deloitte dans l'espace minier africain se basant sur des données issues de rapports de gestion clés.

Deloitte cite cinq facteurs clés de réussite pour lancer et conduire un projet minier en Afrique (Deloitte, Etat du Secteur Minier en Afrique 2014, p. 2):

- La qualité du gisement minier
- Le pays dans lequel se trouve le gisement doit être régi par une application cohérente et concurrentielle de la loi civile et fiscale
- L'adéquation des infrastructures sous forme de routes, électricité, rails, ports et communication
- Une structure logistique à l'importation bien comprise
- Une équipe dirigeante qualifiée collaborant dans la sécurité.

Il y a lieu de remarquer que la RDC possède dans certains cas des gisements miniers supérieurs, mais que dans la plupart des cas, à l'exception du sud du Katanga, les

infrastructures en RDC sont complètement défaillantes (électricité, routes, services, etc.), que le code des impôts et le code civil sont appliqués de manière incohérente, et que dans la plupart des cas, la RDC n'est pas compétitive avec des réseaux logistiques à l'importation qui sont mal compris parce que les frontières et les systèmes de dédouanement sont mal gérés. La position concurrentielle de la RDC, comme destination minière, dépend ainsi complètement, si pas exclusivement, des seules taille et teneur de ses gisements.

Par conséquent, si l'on observe le classement relativement bas de l'attractivité de la RDC comme destination minière, il est évident que toute modification défavorable au Code Minier de 2002 entraînera probablement un revirement exponentiel de l'opinion des investisseurs comme l'a connu la Zambie en janvier 2015.

3. Le Code Minier de 2002 était-il une réussite?

3.1. Quand un code minier est-il un instrument de politique efficace?

La réponse peut se trouver en macroéconomie – le régime réglementaire que le code minier d'un pays définit doit être concurrentiel afin d'attirer les capitaux au niveau global (le code doit être doté d'un régime fiscal et juridique attractif) par rapport à d'autres destinations d'investissement, et ce sans détriment des revenus fiscaux du pays concerné. Il s'agit dès lors d'un difficile équilibre entre l'attractivité d'une destination minière et l'augmentation des revenus du pays.

3.2. L'approche de la Chambre des Mines

La Chambre des Mines de la RDC a toujours été très claire à cet égard dans ses discussions avec le Gouvernement. La Chambre souhaite collaborer avec le Gouvernement pour établir un code minier qui soit attractif pour la RDC, sans être au détriment de revenus fiscaux justifiables. L'approche de la Chambre a pour objectif la croissance à long terme de l'industrie minière afin d'élargir la base fiscale minière du pays grâce à un secteur minier en croissance plutôt que de récolter plus de revenus d'une industrie statique, voire en contraction.

3.3. Questions fondamentales

Un nombre de questions fondamentales doivent être répondues pour évaluer la réussite du Code Minier de 2002:

- Le Code Minier de 2002 a-t-il attiré dans le secteur minier congolais les montants et types d'investisseurs adéquats?
- Par rapport à d'autres destinations concurrentes, la RDC a-t-elle progressé sur les plans suivants:
 - Projets lancés au cours de la période
 - Augmentation de la production (extensions et nouveaux projets)
 - Augmentation des dépenses d'exploration
- Le secteur minier congolais contribue-t-il fiscalement et socio-économiquement à l'économie congolaise sans avoir d'effets négatifs sur l'attractivité des investissements?

- Le Code Minier de 2002 a-t-il été appliqué de manière cohérente à toutes les sociétés dans l'industrie?
- L'Etat s'assure-t-il de percevoir, d'une manière efficace et transparente, tous les revenus qui sont dus en vertu du Code Minier de 2002 et de la législation fiscale y associée?

3.4. Le Code Minier de 2002 est une réussite

Sur base de ces questions, le Code Minier de 2002 est à tous niveaux une réussite incontestable, malgré le classement relativement bas de la RDC au niveau de l'attractivité des investissements, à l'exception toutefois de l'application du code à toute l'industrie et de l'efficacité du système de collecte des impôts par l'Etat. Le Code Minier de 2002 a facilité l'entrée de grandes sociétés minières mondiales dans le secteur minier congolais tel que Randgold, ENRC, Metorex et Glencore, qui ont déployé des milliards de dollars d'investissement dans le pays, et qui se conforment aux meilleures pratiques minières et des affaires. La géologie supérieure de la RDC combinée à la stabilité de l'investissement a ouvert la voie à ces grands acteurs pour investir en RDC malgré les difficultés opérationnelles mentionnées précédemment. Grâce à ces investissements, l'Etat perçoit généralement plus ou moins 50% du cash-flow net d'un projet minier après remboursement des dettes, nonobstant le fait que tous les risques restent à charge des sociétés minières.

3.5. Cela est-il équitable?

Le Code Minier de 2002 trouve probablement un juste équilibre entre le potentiel géologique (teneur du minerai comme indiqué dans le rapport Deloitte 2014) et l'incertitude politique ainsi que le manque d'attractivité du régime juridique et fiscal congolais comme destination d'investissement. Pour illustrer ce point, Randgold reprend un modèle minier aurifère "standard" qu'il compare à tous les pays dans lesquels elle pourrait éventuellement opérer. Le modèle minier aurifère standard de Randgold démontre, par exemple, que pour une mine à ciel ouvert de 3 millions d'onces avec un prix de l'or d'USD 1200 l'once, le Gouvernement percevra entre 50% et 60% du cash-flow net de l'investissement après remboursement des investissements tandis que le(s) investisseur(s) obtiendront 40% à 50%. Le secteur du cuivre a également développé un modèle standard d'opération ESXW (obtention par solvants et électrolyse) sur la base du Code Minier de 2002 démontrant que le Gouvernement percevra aux alentours de 50% des revenus après remboursement des investissements et que le(s) investisseur(s) obtiendront le solde (voir résumés des deux modèles joints en Annexe C). Grâce au code, l'industrie a été en mesure de naviguer au travers de l'insécurité que l'épopée de l'affaire First Quantum a créé pour les opérateurs minières et les investissements futurs en RDC parce que le Code Minier de 2002 contenait une clause écrite de stabilité claire et non équivoque, qui n'a jamais été remise en cause (jusqu'à la dernière phase de révision qui a débuté en juin 2013).

3.6. La recherche minière a également augmenté!

Le Code Minier de 2002 a également été clairement une réussite lorsqu'il est évalué en fonction de la croissance des dépenses en recherche minière et des projets qui ont été effectivement lancés (Deloitte, Etat du Secteur Minier en Afrique, p. 7). Non seulement les dépenses effectives en recherche minière ont augmenté de quelque 40% de 2012 à 2014, mais elles ont aussi augmenté de manière exponentielle par rapport à la Zambie, destination

concurrente, où les dépenses ont diminué de quelque 10% durant la même période. La Zambie a seulement attiré quelque 30% des montants en dollars des dépenses totales en recherche minière de la RDC (Deloitte, Etat du Secteur Minier en Afrique, p. 8). Les dépenses en recherche minière sont en étroite corrélation avec une croissance des projets miniers futurs – résultant en une croissance du secteur minier avec une croissance associée des impôts et taxes.

3.7. Les Projets en cours sont sérieux

En outre, les projets en cours en RDC ont augmenté substantiellement et ont dépassé les projets en cours de la Zambie pour la première fois depuis des décennies (Deloitte, Etat du Secteur Minier en Afrique, p. 8). Le rapport de Deloitte (Deloitte, Etat du Secteur Minier en Afrique, p. 8) observe: *"La RDC offre le plus de projets en devenir. La haute teneur en minerai se distingue nettement du reste"* et *"Tenant compte des investissements actuellement connus et des projets en cours, la RDC devrait maintenir son leadership de production par rapport à la Zambie jusque 2020. Si Lumwana ferme comme prévu, la RDC maintiendra un leadership clair et décisif dans la production de cuivre par rapport à la Zambie."*

3.8. Plus d'un milliard de dollars perçu à titre d'impôts en 2012

Le Code Minier de 2002 a également été une réussite incontestable au niveau de la perception des impôts malgré le fait que les plus grands projets de cuivre au Katanga sont soit en construction, soit en phase d'amortissement accéléré en vertu du Code Minier de 2002. L'année 2012 a vu plus d'1 milliard de dollars perçu à titre d'impôts et taxes provenant de l'industrie minière dont 75% ont été perçus par le Trésor du gouvernement central (voir rapport ITIE joint en Annexe D). L'autre important investissement dans le secteur minier, Kibali Goldmines, a commencé à payer des redevances sur la vente d'or au mois de septembre 2013 lorsque sa production aurifère a commencé et a permis d'augmenter ses paiements en 2014 avec la première année de production complète de la mine. Les rapports ITIE 2013 et 2014 reflèteront cette hausse nette du fait du projet Kibali Goldmines.

3.9. Seulement bon en raison de la teneur élevée

Par conséquent, le Code Minier 2002 constitue, sans égard à l'évaluation, une réussite dans l'attrait des investissements lorsque sa position concurrentielle est jugée par rapport à la teneur du minerai de la RDC plutôt que par le fait pour la RDC d'être un pays généralement attractif en termes d'investissement (classée 184^{ème} sur 211 pays possibles avec la Zambie classée en 111^{ème} position). A fin 2014, l'industrie minière congolaise croissait à vive allure après avoir pris du temps après 2002 pour convaincre le monde de l'investissement que la RDC est un pays doté d'une stabilité politique et d'investissement relative. Eu égard à la position concurrentielle relative de la RDC par rapport à la Zambie comme destination minière pour l'exploitation du cuivre/cobalt (où la position concurrentielle relative est basée sur la teneur), l'interrogation essentielle subsiste dès lors de savoir – pourquoi faut-il en modifier la formule, particulièrement au regard des gels récents des investissements dans l'industrie minière zambienne (non repris dans les données de Deloitte vu que cela concerne 2014) suite à l'introduction d'une augmentation nette de la redevance minière par le Gouvernement zambien. Comme souligné précédemment, à cause de ces changements, de nombreuses sociétés minières en Zambie ont annoncé la cessation immédiate de toutes les activités de recherche minière, de la construction de certains projets ainsi que la fermeture de certaines

grandes mines. Suite à ces effets, le Gouvernement zambien a été forcé de revoir la nouvelle redevance, mais pas sans éviter une rupture complète de la confiance entre la communauté des investisseurs et le Gouvernement zambien, dont le rétablissement prendra plusieurs années. L'élan d'investissement a aussi été rompu, et il faudra beaucoup de temps pour le restaurer, s'il parvient à l'être.

3.10. Il convient d'améliorer l'application du Code de 2002

Ainsi, en analysant la réussite du Code Minier de 2002, c'est l'application systématique du code à toute l'industrie qui reste problématique. Cette question relève par définition de l'application du code et aucun changement au code lui-même ne rendra son application meilleure ou moins bonne. Selon nous, c'est sur cette question que l'Etat et les administrations doivent concentrer leurs efforts.

4. Le processus de révision du Code Minier de 2002 a-t-il été équitable et transparent?

Peu de temps après le communiqué du processus de révision, le Ministère des Mines a institué une commission tripartite composée du Gouvernement congolais, de l'Industrie Minière (représentée par la Chambre des Mines ainsi que de sociétés minières individuelles) et de la Société Civile.

Dès le début, le processus a été entaché par une mauvaise communication et orientation de la part du Ministère des Mines. Les acteurs concernés étaient invités en toute dernière minute (quelquefois les opérateurs miniers étaient censés apparaître le jour même de la réception des invitations) résultant en un taux de participation constamment très bas de la part de nombreux participants, à l'exception de la Chambre des Mines de la RDC et de ses membres.

Les sociétés minières individuelles n'ont presque jamais participé aux réunions en partie à cause du délai de préavis des réunions et du fait que toutes les réunions avaient lieu à Kinshasa alors que la plupart des sociétés minières sont basées à Lubumbashi, Katanga. Il est dès lors impossible pour les opérateurs ayant des responsabilités opérationnelles de se déplacer dans un court délai loin de leurs opérations au Katanga.

Le Ministère des Mines n'a jamais communiqué une seule fois un ensemble d'objectifs clairs expliquant les raisons pour lesquelles le Code Minier de 2002 est réévalué, telles que, nous voulons que la RDC soit plus concurrentielle pour attirer des investisseurs, augmenter les impôts et taxes du secteur minier sur une période à moyen et long terme par la croissance de l'industrie, etc. Ce facteur a réduit, si non éliminé l'efficacité de tout engagement possible entre le Gouvernement et les opérateurs miniers et le processus se transforma en une négociation sans mesurer l'impact sur l'objectif national supérieur précité.

Le Ministère des Mines s'est engagé sans aucun agenda précis si ce n'est d'augmenter les impôts et taxes sans aucune prise en compte de l'impact. En effet, le Ministère ne dispose pas des capacités financières pour modéliser les impacts que les modifications aux dispositions fiscales du code pourraient avoir.

L'impression très majoritaire de tous les participants de l'industrie était que le Ministère et ses conseillers se sont engagés à négocier des modifications au Code Minier de 2002 sans

égard à son impact. En effet, le Ministère apparut comme ignorant tous les arguments contraires des autres parties.

A l'inverse, Randgold, un des membres de la Chambre, a entrepris des analyses détaillées, des recherches indépendantes et des modèles financiers qui ont été communiqués au Ministère des Mines, au Ministère des Finances ainsi qu'à la Primature tout au long du processus (juin 2013 à ce jour). Ces modèles démontrent clairement que les modifications proposées au Code de 2002 résulteront en un effondrement complet des investissements dans l'industrie minière aurifère congolaise.

Tant la Commission de Rédaction que les différents Ministères se sont avérés être incapables de modéliser le moindre impact des modifications proposées au Code Minier de 2002. Ces modifications figurent à présent dans le projet de Code Minier de 2015 qui a été transmis pour débats au Parlement et au Sénat. La décision a été d'augmenter les impôts et taxes quel qu'en soient l'impact sur le pays en général et l'industrie minière en particulier.

La Commission de Rédaction s'est avérée dès le départ être incapable et/ou peu encline à s'engager avec l'industrie minière sur une stratégie fiscale et d'impôts pour le pays en général et pour l'industrie minière en particulier.

Peu voire aucune des propositions faites par l'industrie minière sur le projet de Code Minier de 2015 ont été prises en compte.

Aucun des arguments contraires fondamentaux que l'industrie minière a soumis, soit individuellement, soit par la Chambre des Mines, n'a été pris en compte ou n'a même été débattu. Tous les points que le Ministère des Mines a présentés via la Commission de Rédaction au début du processus ont été repris dans le projet final qui a été transmis pour débat au Parlement et au Sénat en février 2015.

Ce projet ne comprend même pas les nombreux éléments au sujet desquels tous les participants s'étaient mis d'accord (y compris le Gouvernement) lors des réunions tripartites finales tenues en novembre 2014. Cela démontre à nouveau le fait que le Gouvernement avait déjà une réponse en vue au début et a manipulé et forcé le processus pour arriver à un point où il pouvait déclarer que la réponse avait été obtenue sur une base participative du public et de l'industrie minière, alors qu'en réalité il s'agit du contraire.

Le Ministre des Mines a unilatéralement mis fin à tous les engagements entre la Chambre des Mines, l'Industrie et le Gouvernement par ses lettres référencées CAB.MIN/MINES/02/0164/2015 et CAB.MIN/MINES/01/0202/2015. Etonnamment, le Ministre des Mines indique également d'un ton prescriptif dans sa lettre avec qui de la Chambre des Mines il souhaite avoir une réunion.

L'Industrie a finalement reçu le 26 mars 2015 un projet du Code Minier de 2015 proposé. Ce projet a été transmis par les Députés de la Commission des Mines, Energie et Environnement et non par le Ministère des Mines. La réception tardive de ce projet fait qu'il est très difficile pour l'Industrie d'examiner ce projet et d'y réagir. Ce facteur ne contribue pas à la transparence étant donné que le Ministère des Mines transmet une législation au Parlement et Sénat pour débats législatifs sans même que l'Industrie ait eu l'opportunité d'étudier à l'avance le projet de législation.

L'industrie minière est une pierre angulaire de l'économie congolaise, et l'on pourrait dès lors s'attendre et supposer que la consultation et la transparence soient considérées comme essentiels. Ce manque de transparence et l'intervention unilatérale du Gouvernement sont extrêmement dommageables à la confiance dont les investisseurs dans l'industrie minière ont besoin pour prendre des décisions d'investissement à long terme dans le pays. Cela prend de nombreuses années pour réparer un tel dommage. La confiance qui a été construite au cours des 12 dernières années est très fragile et peut facilement être brisée.

L'industrie minière, par le biais de la Chambre des Mines ainsi que par des lettres individuelles et des engagements en a appelé au Ministre des Mines du fait que l'engagement tripartite avec l'Industrie n'a pas été achevé et qu'aucun consensus n'a été atteint sur le projet de Code Minier 2015.

La Chambre des Mines ainsi que de nombreuses sociétés individuellement, ont indiqué que si les modifications proposées au Code Minier de 2002 sont adoptées, cela créerait une catastrophe tant pour le secteur minier du cuivre que pour le secteur minier aurifère congolais. L'élan obtenu par le Code Minier de 2002, qui peut être perçu aujourd'hui par les dépenses en recherche minière et les projets en cours dans le secteur minier congolais sera sans aucun doute interrompu et replacera l'industrie congolaise dans la situation dans laquelle elle se trouvait avant le lancement du Code Minier de 2002.

Le processus de rédaction du Code Minier réussi de 2002 avait l'avantage majeur d'avoir l'implication active de l'association internationale d'avocats Duncan & Allen, qui avait été désignée par la Banque Mondiale pour assister le Gouvernement congolais. Une telle assistance n'a pas été fournie cette fois-ci pour la rédaction.

5. Le projet de Code Minier 2015

A la date du présent exposé de prise de position, seul un résumé sous forme de matrice a été communiqué par le Ministère des Mines concernant les modifications importantes au Code Minier de 2002. Le 26 Mars, une copie du projet a été transmise à la Chambre lors de l'assemblée générale annuelle à Kinshasa. Il n'a pas encore été possible de le comparer avec le résumé obtenu antérieurement.

Les modifications proposées telles que transmises par le Ministère des Mines sont jointes en Annexe E. Trop peu de temps a été donné pour examiner le projet de loi, et par conséquent, aucun commentaire ne peut être fait sur le projet de loi dans son intégralité.

6. Impact financier des modifications reprises au projet de Code Minier 2015

Les conséquences des modifications proposées sur l'industrie aurifère peuvent être consultées à l'Annexe E telles que modélisées sur la base du modèle minier aurifère standard de Randgold.

Les conséquences des modifications proposées sur un projet de cuivre standard SXEW (extraction par solvants et électrolyse) sont reprises en Annexe F.

L'impact financier des modifications proposées au Code Minier de 2002 est grave dans la mesure où les projets miniers en cours en RDC ainsi que les activités de recherche minière seront presque certainement drastiquement réduites par les participants de l'industrie. En

effet, certains ont déjà cessé leurs activités de recherche minière suite à la chute des prix des matières premières et à l'incertitude concernant le projet de Code Minier de 2015. Une société de forage a déjà quitté la RDC.

L'impact financier sur un projet aurifère standard est grave dans la mesure où le Gouvernement recevrait 100% de tout le cash-flow provenant d'un projet aurifère si les modifications entraient en vigueur. Il s'agit d'une situation intenable et tous les investissements dans le secteur minier aurifère prendront immédiatement fin. L'insécurité liée à la stabilité des projets actuels opérant sous le régime du Code Minier de 2002 vient remettre en cause la viabilité des projets miniers actuels. L'état des relations de collaboration entre les investisseurs actuels et le Gouvernement est également remis en question mais la plupart des sociétés opérant dans le secteur aurifère invoqueront la stabilité des investissements consacrée par le Code Minier de 2002.

L'impact des modifications proposées sur des projets de cuivre standards (SXEW et concentrateur) est également grave dans une mesure comparable aux investissements dans les projets aurifères. L'investisseur ne recevra aucun rendement sur le capital investi alors que le Gouvernement percevra autour de 80% de tous les revenus. Aucun investisseur n'investira dans l'industrie minière congolaise s'il n'a aucune perspective d'un rendement acceptable sur son investissement vu le risque pays global de la RDC.

Les modifications proposées telles que le raccourcissement de la période de stabilité des nouveaux investissements dans l'exploitation et la recherche minière ainsi que les impôts sur les profits excédentaires ou "superprofits" vont juste accentuer l'opinion des investisseurs selon lequel la RDC est une juridiction très instable.

La structure de paiement proposée dans le projet de Code Minier de 2015 selon laquelle les impôts et taxes sont payés directement aux provinces dans lesquelles les activités minières sont opérées emporte notre soutien. Actuellement, les provinces ne reçoivent pas les 40% des redevances perçues sur la vente des minerais traités étant donné qu'elles sont payées au Gouvernement central. Le paiement des impôts aux gouvernements provinciaux assurera une distribution équitable de la richesse produite par les activités minières et aura des effets positifs sur la charge gigantesque des activités de développement que les sociétés minières doivent mener en RDC, outre la charge fiscale très élevée.

Si les modifications proposées au Code Minier de 2002 entrent en vigueur, toutes les activités de recherche minière cesseront étant donné que personne n'investira dans la recherche s'il n'est pas possible de transformer un projet de recherche en une mine opérationnelle rentable dans le cas d'une recherche fructueuse.

Le Gouvernement congolais perdra très probablement un montant considérable d'impôts et taxes provenant de l'industrie minière étant donné que les projets existants seront clôturés plus tôt que prévu faute de potentiel de rendement sur l'investissement. Au lieu d'augmenter les recettes fiscales comme espéré, le nouveau code les réduira.

La croissance de l'industrie minière ralentira au cas où les modifications proposées au Code Minier de 2002 seraient adoptées, agrandissant ainsi l'écart en RDC entre dépenses publiques et recettes des activités.

7. Conclusion

La RDC a été classée 94^{ème} sur 124 pays possibles au niveau de l'attractivité d'investissement dans le secteur minier (Institute Fraser Annuel, 2014).

La teneur en minerai est le seul critère ayant contribué positivement au classement à la 94^{ème} position de la RDC au niveau de l'attractivité générale du climat des affaires – les autres critères tels que la clarté juridique et fiscale, le régime juridique et fiscal, la qualité des infrastructures, l'incertitude concernant l'administration et sa capacité d'appliquer la réglementation existante, le chevauchement des réglementations et les incohérences ainsi que la sécurité des titres sont tous fortement négatifs, plaçant la RDC à la fin de la liste pour chacune de ces catégories.

Le Code Minier de 2002 était une réussite à tout point de vue – les projets en cours avaient augmenté de telle sorte qu'ils ont atteint un niveau trois fois plus élevé qu'en Zambie, la production de cuivre a augmenté à plus d'un million de tonnes par an et l'une des plus grandes mines aurifères dans le monde a également été établie sous le Code Minier de 2002 (Deloitte; Etat du Secteur Minier en Afrique, 2014). Les impôts et taxes provenant de l'Industrie Minière (à l'exception des hydrocarbures et du gaz) ont contribué en 2012 à plus d'un milliard de dollars à l'Etat Congolais (ITEI, 2012). Cela fait de l'industrie minière de loin le plus grand contributeur du Trésor congolais.

Toute modification défavorable au Code Minier de 2002 risque de mener à l'effondrement de l'industrie minière congolaise. L'exemple récent pour justifier ce point de vue est la conséquence de l'annonce de la Zambie d'augmenter les redevances sur la production du cuivre. La Zambie a apparemment reconnu son erreur et est en train d'inverser ses modifications. Cependant, le facteur vital de la confiance dans le Gouvernement a été perdu et il sera très difficile de regagner cette confiance.

Toute modification au Code Minier de 2002 risque de mettre fin à l'élan bâti par l'industrie minière sous le Code Minier de 2002. Une fois qu'il aura été mis fin à cet élan, il sera extrêmement difficile de le rétablir à l'instar de ce que d'autres pays ont vécu.

Le Code Minier de 2002 est probablement à son point optimal au niveau fiscal dès lors que la teneur des minerais suffit à compenser tous autres classements exécrationnels du pays tels que le régime fiscal et juridique, l'efficacité de l'administration et la qualité des infrastructures. Modifier le Code Minier de 2002 et le remplacer par un régime fiscal ou juridique défavorable atteindra très certainement le seuil critique et aura des effets négatifs exponentiels sur l'industrie minière.

Les modifications proposées au Code Minier de 2002 n'offrent aux investisseurs de l'industrie minière aurifère aucune raison d'investir en RDC malgré la teneur en minerai élevée du pays. Dans l'industrie minière aurifère, les modifications proposées laisseront un investisseur avec un rendement à 0% alors que le Gouvernement percevra 100% de tout le cash-flow durant la Durée de Vie de la Mine (modèle minier aurifère standard, Randgold, 2015).

Les modifications proposées au Code Minier de 2002 n'offrent aux investisseurs de l'industrie du cuivre et du cobalt aucune raison d'investir en RDC malgré la teneur en minerai élevée des gisements de cuivre congolais; les investisseurs atteindront un rendement de 0% sur leur

investissement alors que le Gouvernement percevra 80% de tout le cash-flow du projet durant la Durée de Vie de la Mine.

Le Gouvernement doit être salué pour avoir respecté spécifiquement la valeur juridique des conventions minières dans les projets de révisions du code minier. Les conventions minières qui ont été conclues et revisitées de manière transparente ont joué un rôle clé dans la conduite des investissements miniers en RDC et ont dès lors encouragé la poursuite du développement de l'industrie minière au cours de la décennie passée.

Par ailleurs, il importe que soit respecté l'engagement actuel de stabilité du Code Minier de 2002, sur lequel les sociétés minières se sont appuyées en faisant d'importants investissements au bénéfice de toutes les parties prenantes.

8. Recommandations

- 8.1. Le Code Minier de 2002 doit être maintenu dans sa version actuelle afin de maintenir l'élan créée depuis son adoption.
- 8.2. L'Industrie et le Gouvernement doivent s'engager dans des discussions transparentes, et non des négociations, pour améliorer l'attractivité de la RDC en tant que destination d'investissements miniers.

Annexes

- Annexe A: Enquête Annuelle de l'Institut Fraser sur les Sociétés Minières 2014
- Annexe B: Rapport Deloitte "*Etat du Secteur Minier en Afrique*", février 2015
- Annexe C: Résumés des modèles Randgold pour l'or et le cuivre
- Annexe D: Rapport ITIE 2012 sur la RDC
- Annexe E: Modifications proposées telles que transmises par le Ministère des Mines le 26 mars 2015
- Annexe F: Conséquences des modifications proposées sur un projet de cuivre standard SXEW (extraction par solvants et électrolyse)