

# Etude comparative sur l'attractivité du secteur minier pour les investisseurs en RDC et en Zambie

20 octobre 2014

## **Table des matières**

<b>I. Analyse des ressources structurelles constitutives des avantages comparatifs de la RDC et de la Zambie</b>	<b>6</b>
<b>II. Le renforcement de la situation concurrentielle dans une conjoncture en phase de transition</b>	<b>9</b>
<b>III. Les risques critiques induits par le projet de réforme du code minier et la gouvernance du secteur</b>	<b>12</b>
<b>IV. Pistes de réflexion pour une réforme du code minier profitable à toutes les parties prenantes</b>	<b>18</b>

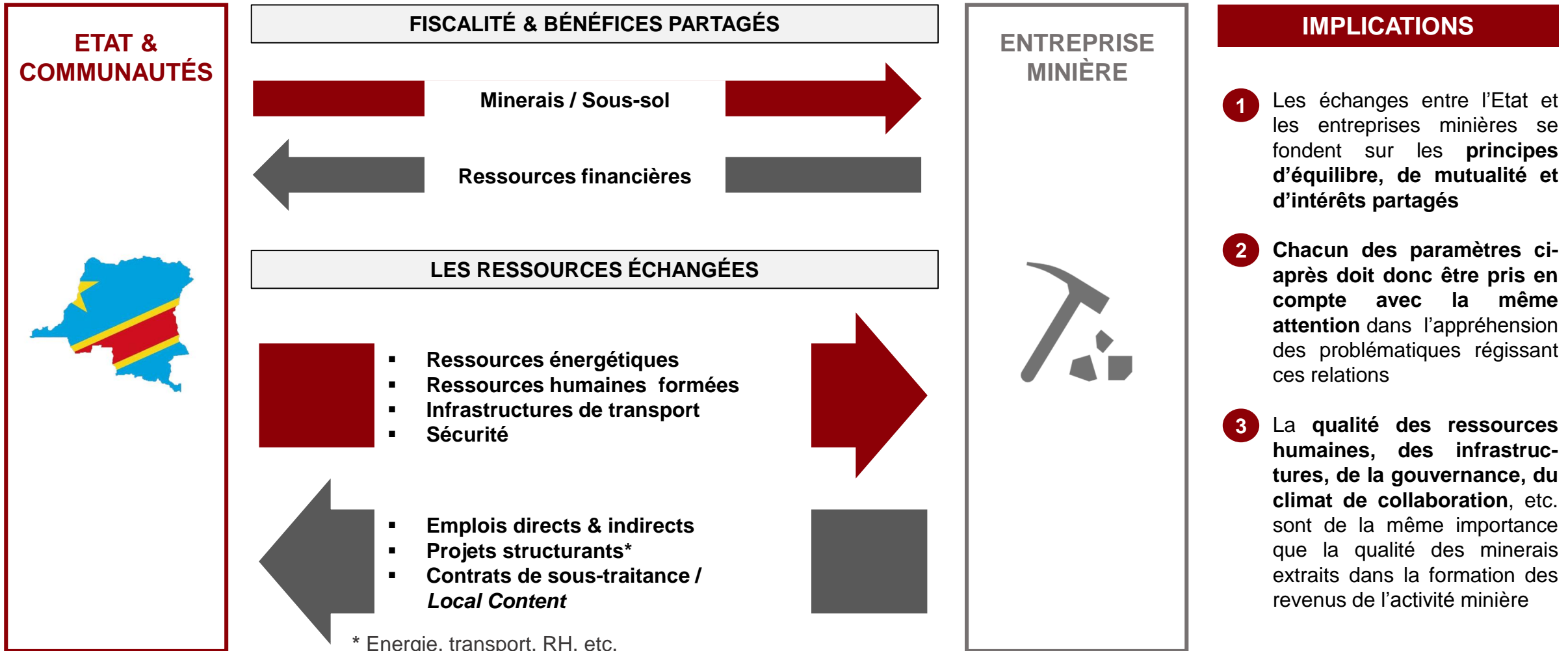
## Préambule

L'étude présentée a pour objet **d'analyser les conséquences de la réforme** envisagée du Code Minier de la République Démocratique du Congo en mettant en perspectives tant l'impact des modifications de ses dispositions fiscales que le contexte politique, économique et social dans lequel s'inscrivent les relations entre l'Etat congolais et les entreprises minières présentes dans le pays.

Pour ce faire, il convient de garder à l'esprit et d'analyser les éléments suivants:

- 1 **La conjoncture du marché minier mondial** qui a prévalu dans la dernière décennie est en phase de transition et cette nouvelle donne peut avoir un impact significatif sur l'activité et les revenus des entreprises minières. La question de la pertinence d'une réforme du code minier en RDC – qui s'est jusqu'ici montré performant – dans ces conditions est donc posée.
- 2 De par la nature même du profil minéral du pays, les entreprises présentes en RDC sont investies dans des **projets de long terme** pour lesquels la stabilité législative et fiscale du secteur est une nécessité.
- 3 Alors que le **schéma de collaboration entre l'Etat et l'industrie extractive** est traditionnellement représenté sous la forme d'une transaction entre l'exploitation des ressources et la collecte de revenus fiscaux, il convient de rappeler que cet échange **est plus complexe**: au-delà de la dimension fiscale, les deux parties échangent des ressources (Ressources humaines, infrastructures, cadre juridique, etc.) qui tiennent un rôle prépondérant dans l'optimisation de leur relation.
- 4 Cette étude se propose donc de **revenir aux fondamentaux du modèle de coopération entre l'Etat et l'industrie** pour mettre en lumière l'ensemble des facteurs qui conditionnent la création et le partage des richesses engendrées par l'activité minière. Dans cette optique, l'étude transversale s'appuiera sur une comparaison entre les situations respectives de la RDC et de la Zambie avec l'intégration ponctuelle d'éléments de comparaison supplémentaires qui appuieront notre analyse.

## Structure des échanges régissant les relations entre l'Etat, les communautés et l'industrie minière



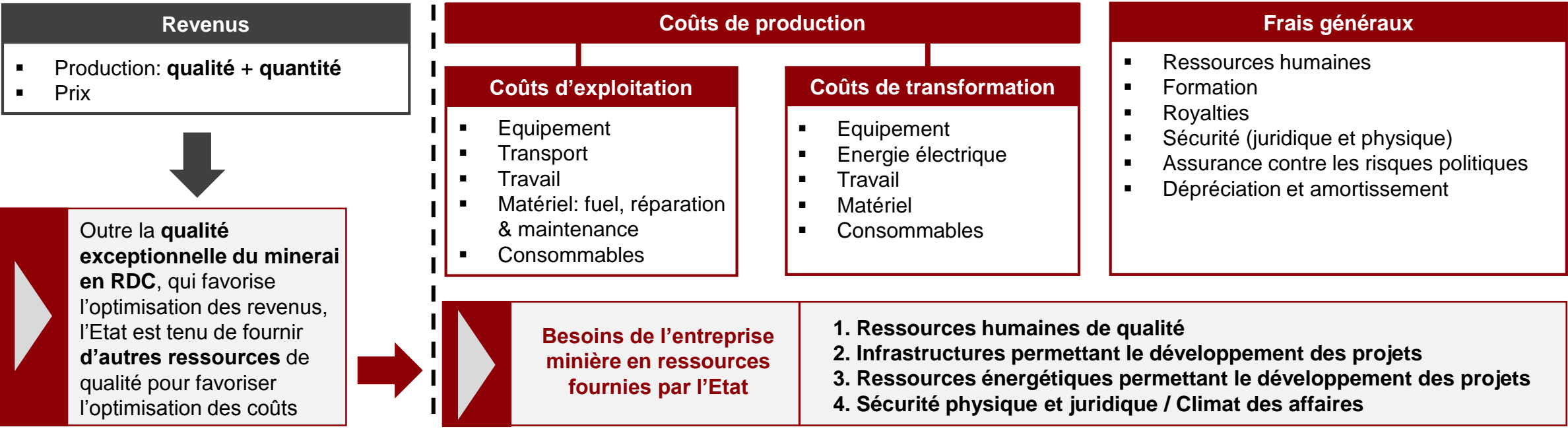
\* Energie, transport, RH, etc.

# Système de création de richesse dans le secteur minier

Cet schéma simplifié illustrant les revenus et coûts qui déterminent les bénéfices de l'entreprise minière avant recouvrement fiscal met en lumière les **problématiques posées par la question actuelle de la réforme du code minier en RDC**:

1. **Le rôle de la production** de minerais, en termes de **quantité** et de **qualité**, dans la formation du revenu des investisseurs (dont l'Etat par sa participation) et, in fine, du revenu fiscal de l'Etat
2. **L'importance**, dans l'optimisation des coûts d'exploitation, **des ressources** mises à la disposition de l'industrie minière par l'Etat et financées par la fiscalité (RH, infrastructures, énergie et sécurité)

$$\boxed{\text{BÉNÉFICES AVANT INTÉRÊTS \& IMPÔTS}} = \boxed{\text{Revenus}} - \left( \boxed{\text{Coûts de production}} + \boxed{\text{Frais généraux}} \right)$$



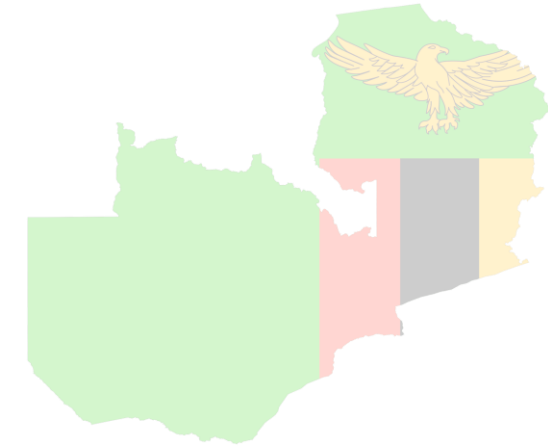
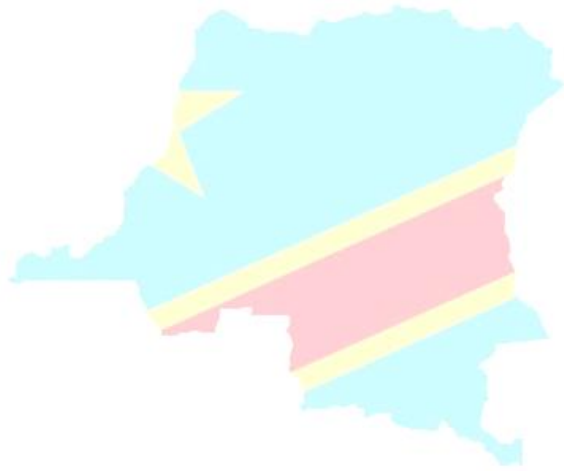



**Analyse des ressources structurelles  
constitutives des avantages comparatifs  
de la RDC et de la Zambie**

---

## Caractéristiques socio-économiques générales de la RDC et de la Zambie

RD CONGO	ZAMBIE
----------	--------



  
**2,3 millions km<sup>2</sup>**  
**77,5 millions**  
**33 hab/km<sup>2</sup>**

  
**29,5 milliards USD**  
**400 USD**  
**+6,2%**  
**38,1%**



**CLASSEMENT COFACE 2014**  
**D** Risque pays (A1>D)  
**D** Climat d'affaires (A1>D)



**186**

### TERRITOIRE & POP.

Superficie  
 Population  
 Densité

### INDICATEURS MACRO

PIB  
 PIB/hab  
 Croissance 2013  
 Dette publique

### CLASSEMENT COFACE 2014

Risque pays (A1>D)  
 Climat d'affaires (A1>D)

### INDICE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN

Rang 2013



**750 000 km<sup>2</sup>**  
**14,5 millions**  
**19 hab/km<sup>2</sup>**



**25,5 milliards USD**  
**1600 USD**  
**+6%**  
**37%**



**C**  
**C**



**141**

Le **climat d'affaires** et les risques politiques et juridiques sont plus défavorables aux investisseurs en RDC qu'en Zambie

La RDC présente des indicateurs macroéconomiques similaires à ceux de la Zambie pour un **territoire 3 fois plus grand** et une **population 5 fois plus nombreuse**

## Ressources respectives des deux pays en termes de RH, infrastructures et énergie

RD CONGO	ZAMBIE
----------	--------



### INFRASTRUCTURES

667 (2%)

0,5

17,5

1

Km de routes (asphaltées) / 10 000 km<sup>2</sup>

Nb d'aéroports / 10 000 km<sup>2</sup>

Km voie ferrée / 10 000 km<sup>2</sup>

Ports majeurs (océan)



902 (30%)

1,2

39

0

A conditions d'exploitation égales, la densité et la qualité des infrastructures de transport en **Zambie** y rendent la **production minière plus compétitive qu'en RDC** (coûts d'opération)



### ENERGIE

2,437 millions

7,804 milliards

Puissance installée (kW)

Production (kWh)



1,679 millions

11,19 milliards

La **faiblesse de la gouvernance du secteur énergétique** en RDC empêche l'aboutissement des **projets d'amélioration**



### RESSOURCES HUMAINES

70%

75%

43%

2,5 % du PIB

Taux d'alphabétisation (10-24 ans)

Taux net de scolarisation

Taux brut de scolarisation secondaire

Dépenses publiques pour l'éducation



89%

93,7%

73%

1,35 % du PIB

**L'environnement** (économique, social, énergétique, des transports, etc.) permettant le développement effectif de l'activité minière s'avère **plus favorable en Zambie qu'en RDC**.

La **capacité de production électrique** de la Zambie (exportateur net) est bien supérieure à celle de la RDC dont la **volatilité affecte la continuité des opérations minières**

**L'enseignement technique et la formation professionnelle** sont d'un très faible niveau en RDC alors qu'une réforme très appuyée et très suivie a été menée en Zambie

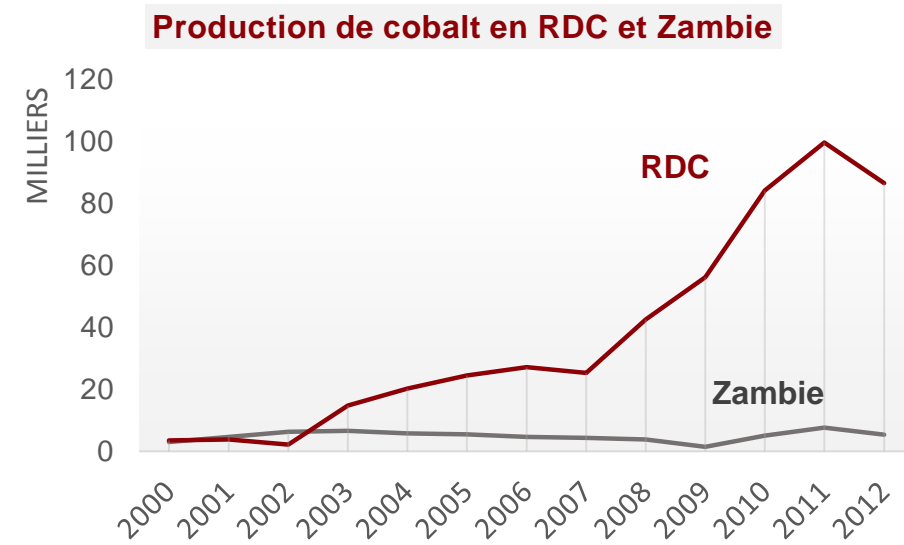
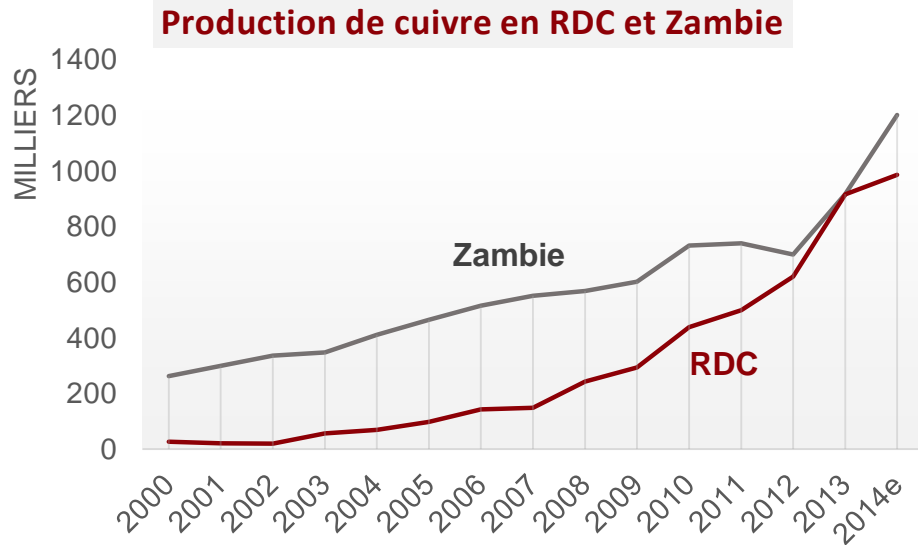




**Le renforcement  
de la situation concurrentielle dans  
une conjoncture en phase de transition**

---

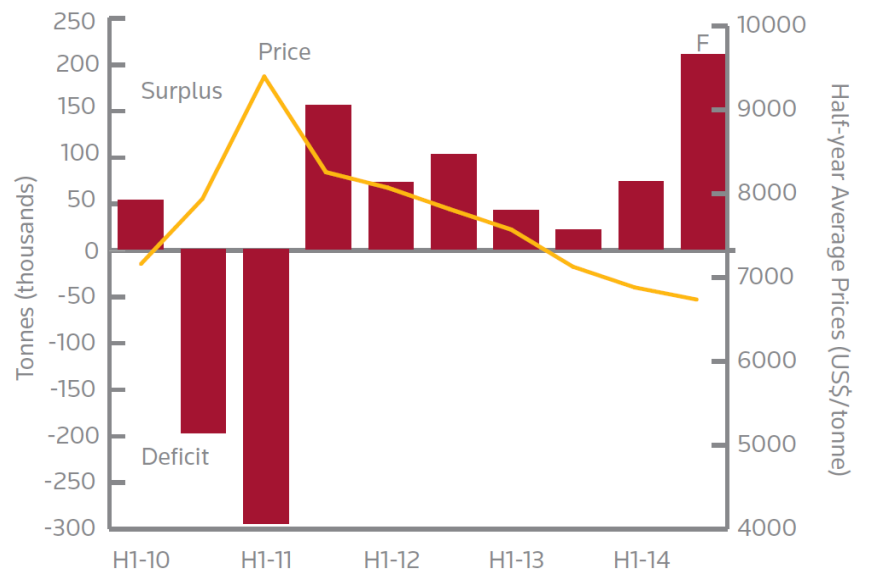
## Analyse comparative de la production de minerais stratégiques pour la RDC et la Zambie



- ▶ L'entrée en vigueur du Code Minier de 2002 coïncide avec le début d'une **hausse spectaculaire de la production** de cuivre et de cobalt en RDC
- ▶ **La RDC et la Zambie sont en forte concurrence sur le marché du cuivre**, ce qui renforce d'autant leur relation concurrentielle quand à l'attraction des investisseurs
- ▶ On observe néanmoins un **ralentissement de la hausse de la production** des deux minerais **ces deux dernières années** en RDC et en Zambie

# Une situation conjoncturelle propice à l'amplification de l'instabilité

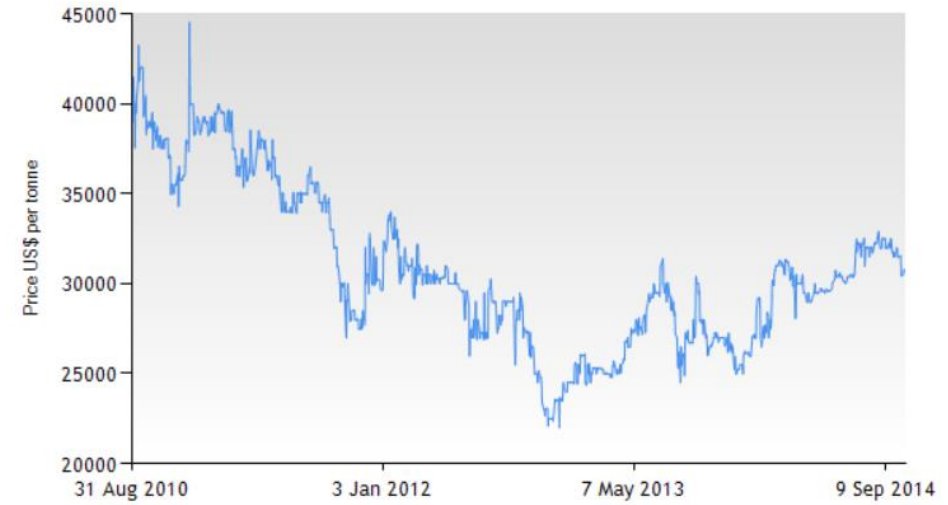
## Evolution de l'offre, de la demande et du prix du cuivre



Source: GFMS, Thomson Reuters

► **Le marché du cuivre poursuit sa tendance baissière** en raison d'une offre accrue et de perspectives de ralentissement de la hausse de la demande. Cette tendance est appelée à se confirmer, ce qui influera de manière significative sur la trésorerie des compagnies minières positionnées sur ce marché.

## Evolution du prix du cobalt



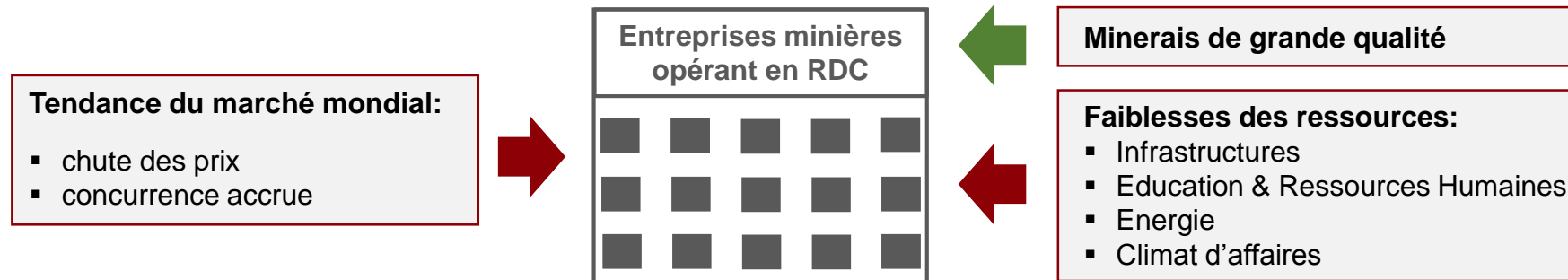
- Dans le contexte actuel d'une **conjoncture mondiale défavorable**, la concurrence avec les autres pays, dont la Zambie, s'amplifie
- Un **changement de code minier** affecterait négativement la **position concurrentielle de la RDC**
- La **stabilité du cadre légal** est une priorité pour que la RDC puisse défendre sa position



**Les risques critiques induits  
par le projet de réforme du code minier  
et la gouvernance du secteur**

---

## La réforme fiscale envisagée est contre-productive



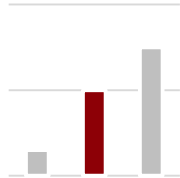
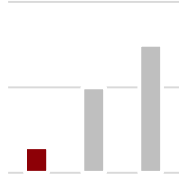
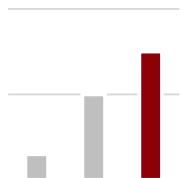
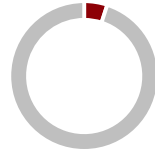




D'une façon générale, **quatre facteurs décisionnels** sont pris en considération en priorité par les investisseurs miniers, outre le facteur « confiance dans le pays » :

- 1 La **durée de stabilité** du régime fiscal
- 2 La **participation gratuite et obligatoire de l'État** dans le capital
- 3 Le **ratio de partage prévisionnel du revenu minier** entre l'État et l'investisseur
- 4 Le **TRI prévisionnel** qui intègre tous les éléments du calcul économique

Ces 4 facteurs structurent l'analyse fiscale menée ci-après

### Avec la réforme envisagée du Code Minier:

- ▶ Toutes les **dispositions fiscales modifiées dans l'avant-projet de loi** vont dans un sens **défavorable à l'investissement** des entreprises minières et affaiblissent la position concurrentielle de la RDC
- ▶ Elles sont **moins favorables que les dispositions fiscales des codes miniers zambien et ghanéen**, mais aussi péruvien, avec lesquels la comparaison est menée ci-après

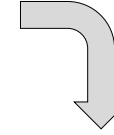
		RDC 2002	RDC Projet 2014	Zambie (2008)	Ghana (2006)	Pérou (2011)
<b>1</b> <b>Durée de stabilité fiscale*</b> (La durée moyenne de rentabilité d'un projet minier est de 10/20 ans)		10 ans 	3 ans 	— Accord de stabilité assuré. Défini par l'Income Tax Act (pas de régime spécial)	— Accord de stabilité assuré, négocié entre compagnies et gouvernement	15 ans 
<b>2</b> <b>Participation gratuite de l'Etat dans le capital</b>		5% 	35% 	0 	10% + Golden Share 	0 
<b>3</b> <b>Impôts &amp; taxes modifiés par la réforme</b>	Pas de porte	0	1%	0	0	-
	Droits d'entrée	PR & PE: 2%	PR & PE: 5%	0	-	-
	Royalties	2% à 4%	6% à 10%	6%*	3% à 6%	1% à 3%
	TVA	Taux réduits	16%	0	-	19%
	Impôts sur les bénéfices	30%	35%	30%*	30%	30%
	Impôts sur les surprofits	0	50%	0	0	-

\* Le budget 2015 du gouvernement zambien prévoit la suppression de la taxe sur les bénéfices en la compensant par une augmentation des royalties (taxe globale) de 6% actuellement à 8% pour les mines souterraines et à 20% pour les mines à ciel ouvert. En outre, une taxe de 30% sera appliquée sur les bénéfices tirés de la transformation des minerais.

**4**  
**Taux de Rendement Interne**

Des **simulations d'investissement** ont été réalisées pour comparer le TRI d'un projet donné dans les conditions fiscales préconisées par le projet de révision du code minier en RDC avec celles d'un autre pays au profil comparable\*

A		Zambie	RDC 2002	RDC 2014
	TRI		7%	10%
B		Pérou	RDC 2002	RDC 2014
	TRI		14,2%	15,6%



Sur ces quatre points fondamentaux analysés, **la révision envisagée va à l'encontre des pratiques usuelles**

**Les différences de TRI pour un même pays s'expliquent par le fait que les paramètres de l'investissement choisis pour l'analyse ne sont pas les mêmes dans le cas A et le cas B:**

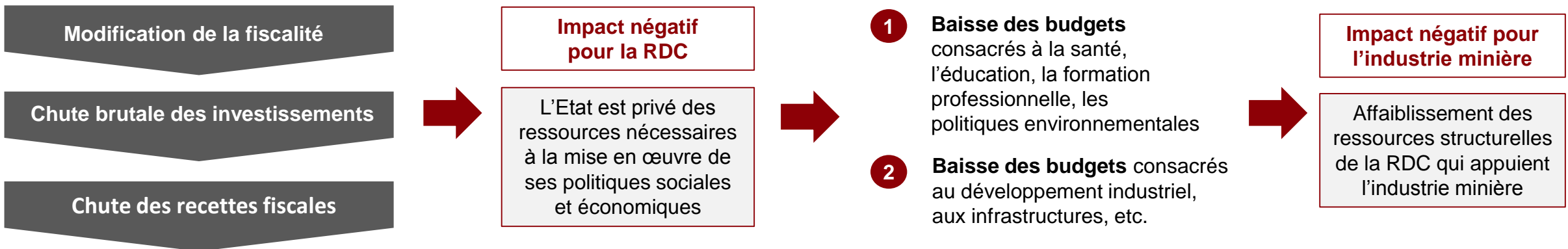
**A. Hypothèse :**

- Production annuelle : 100.000 tonnes de cuivre cathode
- Prix de vente : 6.500\$/tonne
- Teneur moyenne du gisement: 3% Cu
- Électrolyse : SX/EW
- Coût d'opération : 4.500\$/tonne
- Capex : 750 millions de US\$

**B. Hypothèse :**

- Production annuelle : 200.000 tonnes de cuivre cathode
- Prix de vente : 6.900\$/tonne
- Teneur moyenne du gisement : Pérou 0,4% Cu / RDC 3,5% Cu
- Électrolyse : SX/EW
- Coût d'opération : 3.600\$/t au Pérou / 3.700\$/t en RDC
- Capex : 720 millions US\$ au Pérou / 740 millions US\$ en RDC

▶ Dans ces conditions, **la réforme prévue du code minier aura un effet inverse aux résultats escomptés:**



### Le risque de « guinéisation » du climat d'investissement

La situation actuelle en RDC rappelle le cas de la Guinée où, en 2011/2012, la réforme du code minier avait eu de sérieuses conséquences sur le secteur minier du pays. La réforme, mal préparée, avait donné lieu à un code minier extrêmement défavorable aux investissements. La période de doute au sein de la classe politique qui s'en était suivie avait entraîné le refus de la mise en application du code au sein même de l'Etat. Cette situation avait provoqué le blocage des projets miniers. La réécriture du code n'avait par la suite permis qu'un faible redécollage de l'intérêt des investisseurs.

## La gouvernance du secteur minier en RDC favorise l'instabilité

► L'organisation de l'administration du secteur favorise le **chevauchement des responsabilités** et la **faiblesse de la gestion** des affaires minières:

### Structure de l'administration minière

RDC	Zambie
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Premier Ministre</li> <li>▪ Ministre chargé des Mines</li> <li>▪ Gouverneur de Province</li> <li>▪ Ministre Provincial</li> <li>▪ Chef de Division provinciale des Mines</li> <li>▪ Secrétaire Général aux Mines</li> <li>▪ <b>7 Directions techniques</b></li> <li>▪ <b>5 Services techniques spécialisés</b></li> <li>▪ Cadastre minier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministre des Mines</li> <li>▪ Directeur des Mines</li> <li>▪ Directeur des Etudes Géologiques</li> <li>▪ Directeur de la Sécurité des Mines</li> <li>▪ Directeur du Cadastre minier</li> <li>▪ Bureaux régionaux du cadastre minier</li> <li>▪ Comité consultatif des Mines</li> <li>▪ Cadastre minier</li> </ul>

► La **multiplicité des échelons** opacifie la structure administrative et *in fine* la **relation entre les institutions publiques et les entreprises minières**

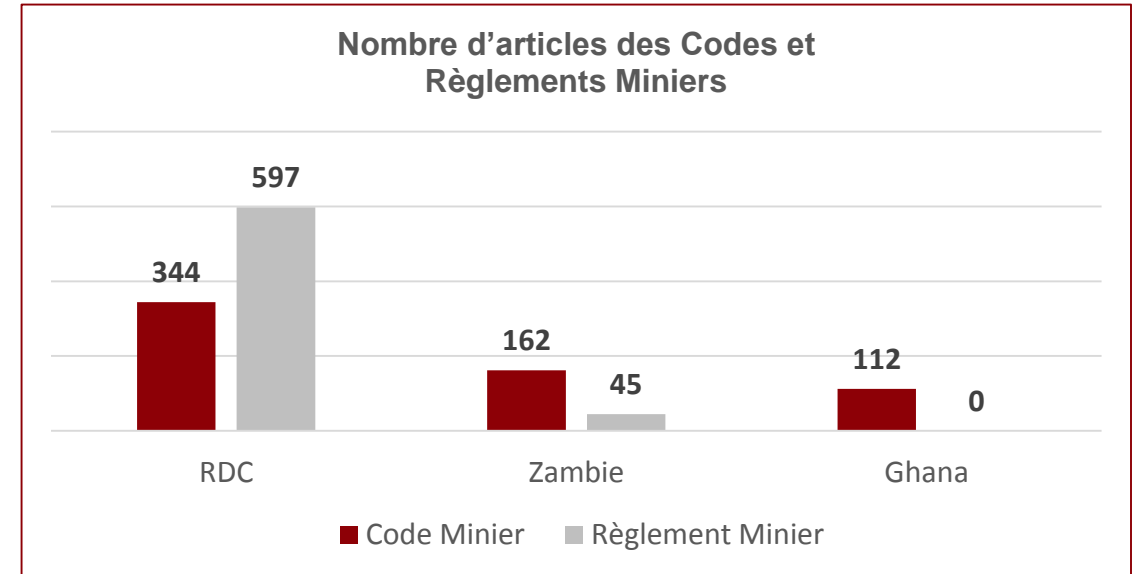


## La complexité du code minier congolais et de ses textes d'application

Le code minier de la RDC souffre d'une **grande complexité**:

- C'est une des codes miniers les plus **longs** au monde, il couvre un **nombre excessif de thématiques et de secteurs**
- Nombreuses **imprécisions**
- **Contradictions** au sein du code et entre certains **décrets d'application** et le code minier
- Contrairement à la Zambie et au Ghana, il n'y a **pas de référencement des textes cités dans la loi**

**L'avant-projet de loi de réforme du code minier ajoute à la confusion et à la complexité** du code minier 2002 en raison de suppressions et d'ajouts ponctuels d'articles qui entrent en contradiction avec de précédents décrets d'application



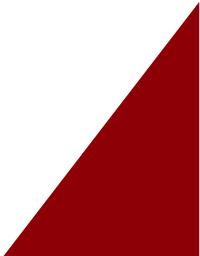
## Un processus de consultation et de décision précipité

### Précipitation

La décision de réviser les dispositions fiscales du code minier dans le sens des modalités proposées dans l'avant-projet de loi a été prise avant que la Commission Fiscalité tripartite chargée de formuler des recommandations n'ait pu mener à bien sa mission

### Consultation limitée

L'avant-projet de loi n'a que peu tenu compte des recommandations faites par le conseiller juridique national spécifiquement sollicité pour cette mission



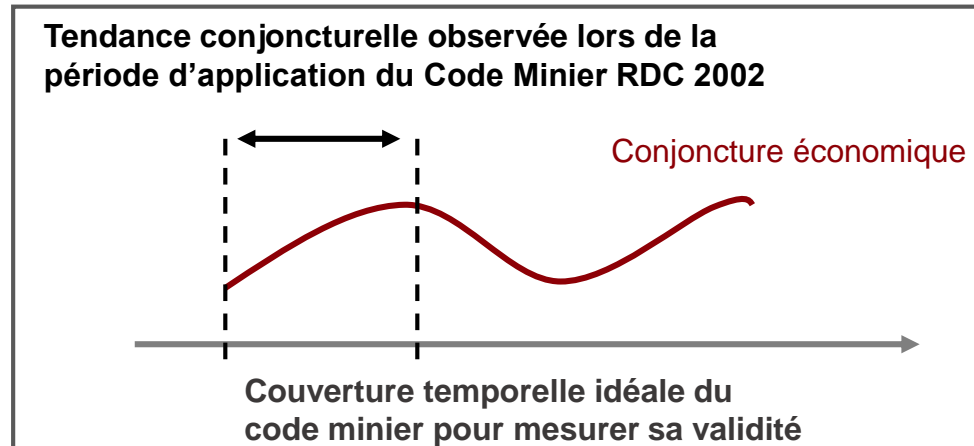
**Pistes de réflexion  
pour une réforme du code minier  
profitable à toutes les parties prenantes**

---

## Assurer la stabilité fiscale

**Priorité : assurer la stabilité fiscale durant une période suffisante**

- ▶ La révision d'un code minier est pertinente si sa **durée d'application** a été suffisamment longue et a couvert des **cycles conjoncturels complet, incluant des phases haussières et baissières**, ce qui n'est pas le cas de la loi 2002, qui n'a été confrontée qu'à une conjoncture extrêmement favorable jusqu'à peu



- ▶ **Les compagnies minières qui contribuent le plus**, fiscalement, au budget de l'Etat congolais sont celles qui ont investi dans des **projets de long terme**
- ▶ Une **révision à marche forcée**, conditionnée par le contexte mondial ou régional (cf. rumeurs de réforme fiscale en Zambie), **jouerait en défaveur de la RDC**, car elle risquerait d'entraîner le **redéploiement des activités** des entreprises présentes dans d'autres pays de la région et bloquer l'entrée de nouveaux acteurs

La stabilité fiscale est le premier **critère de sécurisation des investissements**:

- **Pérennisation** et renforcement de la présence des investisseurs déjà installés en RDC
- **Attraction** des investisseurs étrangers par un avantage concurrentiel sur la scène minière mondiale

## Engager une réforme globale et cohérente par un processus inclusif

- ▶ **Problématiques fiscales:** la conservation de **dispositions fiscales créatrices de richesses** pour l'Etat congolais autant que pour l'industrie minière doit être une priorité:
  - 1 **Elargissement de l'assiette fiscale:** des dispositions fiscales favorables à l'élargissement de l'assiette pour favoriser une augmentation de la production serait plus bénéfique qu'une modification des taux existants et l'instauration de nouvelles taxes
  - 2 **Flexibilisation fiscale:** il serait pertinent d'extraire du code minier les dispositions fiscales pour les rattacher à la législation fiscale générale et les cadrer par décrets ou règlements
  - 3 **Suppression du système de « primes de contentieux:** les poids excessif des « aviseurs » dans le système de recouvrement affecte négativement la justice fiscale
  
- ▶ **Approche globale:** la réforme du code minier trouvera son intérêt dans une **approche globale et cohérente** des problématiques du secteur. Plusieurs **axes de réforme** méritent une attention particulière:
  - 1 **Simplification et allègement du Code Minier et du Règlement Minier** par la suppression des articles renvoyant aux différents code sous la souveraineté d'autres ministères (code du travail, de l'urbanisme ou de l'habitat, etc.)
  - 2 **Intégration des principes de l'ITIE:** les principes préconisés par l'ITIE pour la transparence des comptes et qui assainit le climat d'investissement n'ont pas été inclus dans le projet de code minier
  - 3 Instauration de principes favorisant la **bonne gouvernance** et le partage des **responsabilités sociales** liées aux communautés et aux droits de propriété (cf. mines artisanales)

Les principes qui structurent les relations entre l'Etat et l'industrie minière en RDC doivent s'appuyer sur un ensemble de mécanismes qui intègrent autant les considérations fiscales que les nombreuses et complexes ressources que chaque partie est en devoir de mettre à la disposition de l'autre pour que leur mise en commun participe à la création de richesses équitablement partagées.

## Parmi les sources utilisées pour la production de cette analyse:

- **p. 7:** CIA – The World Factbook / COFACE / PNUD
- **p. 8:** CIA – The World Factbook / UNICEF
- **p. 10:** World Mining Data, 2014 Report, International Organizing Committee for the World Mining Congresses
- **p. 11:** GFMS Copper Survey 2014 (Update), Thomson Reuters / London Metal Exchange (<http://www.lme.com>)
- **p. 14:** Code minier RDC 2002 / Avant-projet De Loi Modifiant Et Complétant La Loi N°007/2002 Du 11 Juillet 2002 Portant Code Minier (Version 06 février 2014) / Zambia Mines & minerals developments Act 7 – 2008 / Ghana Minerals & mining Act 703 – 2006 / Etude comparative de la fiscalité sur la rentabilité de l'activité minière en République Démocratique du Congo et dans 10 autres pays africains, Pierre J. Goossens, Juin 2013 / Synthèse des travaux concernant la révision du code minier, Pierre J. Goossens, Juin 2013 / Comparaison entre les régimes fiscaux du Pérou et de la RDC, Pierre J. Goossens, Octobre 2014
- **p. 15:** Etude comparative de la fiscalité sur la rentabilité de l'activité minière en République Démocratique du Congo et dans 10 autres pays africains, Pierre J. Goossens, Juin 2013 / Comparaison entre les régimes fiscaux du Pérou et de la RDC, Pierre J. Goossens, Octobre 2014
- **p. 17:** Code minier RDC 2002 / Avant-projet De Loi Modifiant Et Complétant La Loi N°007/2002 Du 11 Juillet 2002 Portant Code Minier (Version 06 février 2014) / Zambia Mines & minerals developments Act 7 – 2008 / Ghana Minerals & mining Act 703 – 2006

