

Reformes fiscales dans le secteur minier congolais : enjeux, résultats et perspectives

Par Genèse Bibi Ekomene*

Résumé

Cet article s'intéresse à l'historique, aux enjeux et aux résultats des réformes fiscales dans le secteur minier en République Démocratique du Congo. Tout en relevant les enjeux et résultats des réformes fiscales dans le secteur, principalement celles apportées par la loi de 2002 et de 2018, elle plaide pour la maximisation des recettes de l'Etat tel que voulu par toutes les parties prenantes en vue de contribuer au développement du pays et la promotion de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo.

Abstract

This article looks at the history, issues and results of tax reforms in the mining sector in the Democratic Republic of Congo. While noting the issues and results of tax reforms in the sector, mainly those brought by the 2002 and 2018 law, it argues for the maximization of state revenues as desired by all stakeholders in order to contribute to the development of the country and the promotion of the rule of law in the Democratic Republic of Congo.

Introduction

La République Démocratique du Congo (RDC) figure parmi les pays africains disposant d'énormes potentialités en ressources naturelles. Deuxième plus grand pays de l'Afrique, la RDC dispose des ressources naturelles riches et variées, d'une faune et d'une flore impressionnantes, d'un des plus grands domaines de forêt équatoriale au monde et d'importantes réserves en pétrole¹. En plus, le sous-sol du pays regorge de plusieurs sortes de ressources minières².

* Genèse Bibi Ekomene, Apprenante en troisième cycle en droit de l'Université de Kinshasa. Chercheure et assistante au Comité de gestion du Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de Droit en Afrique (CREEDA); Chercheure au Centre de Recherche en Sciences Humaines (CRESH) et Membre du CODESRIA. Email geneseb@creeda-rdc.org, genesebibiekomene@gmail.com; tél. : (+243) 817 660 091, 844 502 924.

- 1 Justice et Paix, Code Minier en RD Congo : les enjeux de la réforme, Bruxelles, Commission Justice et Paix, 2019, p.2.
- 2 En effet, le pays dispose par exemple de plus de la moitié des réserves mondiales en cobalt, minerai rare et extrêmement convoité car indispensable à la fabrication de nombreux objets de haute technologie et à ce qu'on appelle la transition énergétique.

Malgré ces immenses richesses, la RDC est classée parmi les pays les plus pauvres de l'Afrique³. La grande majorité de la population survit avec un revenu inférieur au seuil acceptable (soit moins de 500 \$ / an). La majorité de recettes collectées par l'Etat proviennent du secteur minier. Même si, l'on considère que ce secteur n'a pas encore permis au pays de mobiliser des gains pour impulser le développement de la population.

Le secteur minier congolais a connu à ce jour quatre⁴ moments forts dans l'histoire de sa législation après l'indépendance, à savoir :

- La réforme de 1967 relative à l'Ordonnance-loi n°67/231 du 3 mai 1967 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures;
- La réforme de 1981 avec la promulgation de l'Ordonnance-loi n°81 /-013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures;
- La réforme de 2002 avec la promulgation de la Loi 007/2002 du 11 juillet 2002 portant le Code minier;
- La réforme de 2018 avec la promulgation de Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

Cependant, les changements les plus importants ont été opérés en 2002 après les graves crises qui ont frappé l'Etat et ledit secteur. Pris dans un contexte de relance des activités minières et d'attractivité des investisseurs, le Code minier de 2002 mettait en place un système fiscal propre aux opérateurs dans les industries extractives.

Cette fiscalité attractive voire très attractive accordait aux opérateurs miniers un grand nombre d'avantages en termes d'incitations et d'exonérations. Avec une garantie de stabilité⁵ très large. Si le Code avait eu le mérite d'avoir permis l'afflux des investisseurs⁶ dans ce secteur, l'Etat, quant à lui, a estimé au bout de quelques années qu'il n'avait pas mobilisé suffisamment des recettes.

Les raisons de cette situation sont nombreuses. D'une part, les opérateurs miniers ont estimé que le fait qu'un projet minier prend au maximum 10 ans avant d'arriver à maturité mais aussi le fait qu'ils étaient victimes du racolage du fisc. D'autre part, l'Etat et la société civile ont soulevé la question des exonérations exorbitantes accordées par le Code sans compter le verrou placé dans la loi avec la garantie de stabilité. C'est en se fondant sur ses arguments que les débats de la révision du Code minier ont commencés.

3 En 2019, le PNUD renseignait que la RDC était parmi les pays ayant un Indice de Développement Humain de plus faible. Le pays était classé 173^{ème} sur 189 pays au monde et 43^{ème} en Afrique.

4 Ordonnance-loi n°67/231 du 3 mai 1967 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures; Ordonnance-loi n°81 /-013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures; Loi 007/2002 du 11 juillet 2002 portant le Code minier et; Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

5 Dans le Code de 2002, la garantie de stabilité était de 10 ans.

6 Rapport publié par Third World Network Africa, Expérience en matière de réforme fiscale et de renégociation des contrats miniers : LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, Accra, 2017, p.1.

Les raisons de la faiblesse dans la collecte des revenus sont nombreuses : les exonérations excessives, détournement, fraude, ou non paiement. En conséquence, les mines ne contribuent suffisamment pas au développement social et à la réduction de la pauvreté. Cette situation est également liée à la mauvaise gouvernance et au manque de transparence.

Tout ce débat autour de la fiscalité minière nous pousse à nous interroger sur les enjeux, les résultats et les perspectives des réformes dans ce secteur. Pour répondre à ces interrogations, nous utiliserons une démarche méthodologique. Comme toute recherche scientifique, cette étude met aux prises différentes méthodologies d'approche. Il s'agit premièrement de la dogmatique juridique qui a consisté à l'exégèse⁷ des dispositions juridiques relatives aux réformes fiscales dans le secteur minier (étant donné que ce travail est tout d'abord une analyse juridique), avec comme techniques la diachronie, l'analyse littéraire, la comparaison et la technique documentaire⁸.

La première partie de cette étude abordera l'historique des réformes fiscales dans le secteur minier congolais et la deuxième, les enjeux et résultats desdites réformes. Les perspectives seront abordées après ces points comme des solutions pour améliorer la gestion du secteur minier.

A. Historique des réformes fiscales dans le secteur minier en rdc

Dans ce point, il sera question de démontrer de façon brève, l'historique des différentes réformes fiscales qu'a connu le secteur minier congolais. Nous aborderons d'une part les réformes fiscales de la période allant de l'époque coloniale à l'époque du Congo Zaïre (A) et d'autre part, celles intervenues avec le Code minier de 2002 et la révision de 2018 (B).

I. De l'époque Coloniale au Congo Zaïre

A cette époque, les premières réformes fiscales ont intervenues avant l'indépendance du pays (1) et ensuite celles de 1967 à 2002 donc après l'indépendance (2).

1) Les Réformes fiscales dans le secteur minier avant l'Indépendance

Depuis l'époque coloniale, les ressources naturelles du sol et du sous-sol congolais, particulièrement les substances minérales précieuses, n'ont cessé d'attirer les chercheurs et les investisseurs de différents horizons. Ce qui avait amené le Congo – Belge à légiférer sur la recherche et l'exploitation des substances minérales sur le territoire national et depuis lors, la fiscalité minière s'est imposé.

7 RABAULTH, L'interprétation des normes : l'objectivité de la méthode herméneutique, Paris, l'Harmattan, 1997, pp. 33.

8 Sylvain SHOMBA KINYAMBA, Méthodologie de la recherche scientifique, les ficelles de captage et les logiques d'analyse des données, Kinshasa, PUK, 2012, pp. 55.

Le premier texte élaboré par le Gouvernement du Congo belge est le Décret du 16 décembre 1910 qui réglementait l'exploration et l'exploitation minière. Ce décret a été amendé et complété par le Décret du 16 avril 1919 qui ne s'appliquait qu'à la province du Katanga. Par la suite, ces décrets ont été abrogés et remplacés par le Décret du 24 septembre 1937 pour l'ensemble du territoire⁹.

L'objectif principal de la législation coloniale était premièrement d'asseoir l'autorité de l'Etat Independent du Congo (EIC), et plus tard du Congo-Belge, sur les richesses minières et deuxièmement d'assurer le contrôle de l'exploitation de ces richesses dans les territoires constituant le bassin du Congo ouvert au commerce international par l'article 1^{er} de l'acte général de Berlin du 26 février 1885 tel que révisé par la convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1910.

Pour atteindre ce double objectif, l'EIC, et plus tard le Congo-Belge, avait favorisé la constitution de puissantes sociétés appelées à charte. Il s'agissait du Comité spécial du Katanga (CSK), de la Compagnie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux grands Lacs Africains (CFL) et du Comité National du Kivu (CN Ki)¹⁰.

Le Décret de 1937, dit colonial, est resté en vigueur jusqu'en 1967, année de la promulgation de la première législation minière du Congo indépendant.

2) Les réformes fiscales dans le secteur minier après l'indépendance (de 1967 à 2002)

Après l'accession du pays à l'indépendance et le changement de régime en 1965, la nouvelle configuration de l'Etat (Zaïre) avait pour objectif d'affirmer l'autorité de l'Etat sur les ressources naturelles. C'est dans ce contexte que va être pris l'Ordonnance-loi n° 67/231 du 3 mai 1967 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures.

Cette dernière va être abrogée par l'Ordonnance-loi n°81-013 du 2 avril 1981. Une abrogation qui n'a apporté aucune innovation majeure, car la loi minière de 1981 n'était pas si différente de celle de 1967.

L'article 1^{er} de cette ordonnance¹¹ affirmait que le sous-sol zaïrois est et demeure propriété de la Nation et comprend notamment : les mines, les carrières, les sources d'eaux minérales et les hydrocarbures. La propriété des mines et des hydrocarbures constitue un droit distinct et séparé des droits découlant d'une concession foncière. En aucune manière, le titulaire d'une concession foncière ne pourrait se prévaloir de son titre pour revendiquer un droit de propriété quelconque sur les mines et/ou les hydrocarbures que renfermerait pareille concession.

Il y a eu ensuite le Décret du 8 juin 1988 qui a établi les principes selon lequel « *les mines constituent une propriété distincte de celle du sol et appartiennent à l'Etat; nul ne*

9 Exposé des motifs de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, JORDC, Numéro spécial du 15 juillet 2002.

10 Rapport publié par Third World Network Africa, op.cit., p.1.

11 Article 1^{er} de l'Ordonnance-loi 81-013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures, disponible sur <http://www.leganet.cd>, (Consulter le 05 décembre 2020).

peut les exploiter sans avoir reçu une concession du Gouvernement ». Cela a été suivi par le Décret du 20 mars 1993 qui précisait la classification des substances, dont les gisements sont considérés comme mines et par conséquent susceptibles d'être concédés par l'Etat. Ce décret établit, en outre, les règles relatives à l'octroi des concessions. Une de ces règles disposait que les concessions seraient accordées par décret; une autre règle déterminait les redevances minières à payer, si le décret accordant la concession n'en stipulait pas autrement.

II. De la Loi minière de 2002 à ce jour

Pendant cette période, la loi minière a connu également deux réformes. Celles apportées par la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier (1) et celles de la Loi n°18/001 du 09 mars 2018 (2).

1) Réformes fiscales dans la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier

Adoptée à Lubumbashi, le Code minier de 2002 est la législation par excellence dans ce secteur en RDC. Pris dans un contexte des crises sévères, le législateur congolais caressait le rêve de relancer l'économie congolaise à travers ce secteur et de booster le développement du pays.

Se référant aux précédentes législations, la loi minière de 2002 va réaffirmer la souveraineté de l'Etat sur les substances naturelles tout en reconnaissant au titulaire de droit minier ou de carrière d'exploitation la propriété des produits marchands (substances minérales).

Elle va réaffirmer également le principe selon lequel le droit découlant de la concession minière est distinct de celui des concessions foncières. Il en découle qu'un concessionnaire foncier n'a pas un droit de propriété sur les substances minérales contenues dans son sous-sol.

Son champ d'application porte sur la prospection, la recherche, l'exploitation, la transformation, le transport et la commercialisation des substances minérales. Sur le plan fiscal, cet instrument juridique a intégré un certain nombre de principes innovateurs et modernes en matière de gestion des ressources minières dans le but d'attirer les investisseurs. Il s'agit d'un régime douanier, fiscal et parafiscal incitatif adapté aux réalités du secteur minier et fondé sur le principe de la maximisation des recettes publiques.

Le régime fiscal, basé sur les principes¹² de l'unicité¹³, de l'exhaustivité¹⁴, d'exclusivité¹⁵, de l'extensibilité¹⁶ des avantages, la stabilité¹⁷ et de l'intangibilité¹⁸, prend en compte les spécificités et les particularités du secteur minier en organisant une fiscalité adaptée aux phases d'un projet minier et en accordant principalement des rabattements des taux des impôts ainsi qu'une garantie de stabilité de 10 ans¹⁹. Ce régime s'appliquait à la fois aux titulaires des droits miniers mais aussi, leurs sous-traitants, amodiataires et sociétés affiliées²⁰.

La Loi minière avait le mérite de prévoir une fiscalité propre et bien précise en ce qui concerne les opérations minières. Trois types d'imposition y étaient prévus :

- Les impôts applicables avant l'exercice du métier et nécessitant des autorisations;
- Les impôts découlant du droit commun dans le cadre des impositions dévolues aux autorités douanières et fiscales;
- Les impôts relatifs aux étapes de la traçabilité des produits miniers, de l'exploration à l'exploitation.

Le Code minier de 2002 et Règlement minier de 2003 ainsi que les arrêtés interministériels reprennent tous les actes en matière d'impôts, taxes, droits et redevances, amendes et pénalités, frais divers relatifs à la fiscalité et la parafiscalité du domaine minier et de carrières.

Il sied d'ajouter également les édits provinciaux qui ont institué certains droits et taxes liés à l'activité minière et perçus par les Provinces et les Entités Administratives Décentralisées (ETD).

Quelques années après l'application des dispositions de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, le législateur va estimer que cette loi n'avait pas permis à l'Etat d'atteindre les objectifs qu'il s'était assigné du point de vue fiscal. Les débats autour de sa révision vont commencer mais, il fallait attendre au moins 10 ans (en vertu de la garantie de stabilité) pour procéder à une révision.

Un premier projet de révision va être déposé au parlement en 2015; cependant, ce n'est en 2018 que la loi de modification va être adoptée.

12 Rapport publié par Third World Network Africa, Op.cit... p.21.

13 Dans ce sens qu'il est le seul à s'appliquer uniformément à toutes les personnes éligibles.

14 Il énumère de manière limitative l'ensemble des droits auxquels sont soumises les personnes éligibles

15 Tout droit non expressément prévu ne pouvait s'appliquer aux opérateurs miniers.

16 Il s'étendait aux autres opérateurs indirects du secteur : sous-traitants et sociétés affiliées.

17 Le régime organisé dans le Code minier ne peut être modifié que par une autre loi (décision du parlement).

18 Les impôts, taxes et autres droits dus par le titulaire de droit minier selon les normes fiscales de droit commun seront payés suivant les taux existant à la date de la promulgation du nouveau code.

19 Article 276 de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, op. cit.

20 Emile Lambert OWENGA ODINGA, Huit questions récurrentes de droit fiscal congolais, Kinshasa, avril 2016, p4.

2) Réformes fiscales apportées par la Loi n°18/001 du 09 mars 2018

Les réformes fiscales du Code minier faites en 2018 étaient motivées d'une part, par le souci d'équilibrer le régime fiscal, douanier et de change dans le cadre du partenariat entre l'Etat et les opérateurs miniers et, d'autre part, le besoin législatif de conformer le Code minier à l'évolution du contexte politico-administratif, marquée par l'avènement d'une nouvelle Constitution en 2006 mettant en jeu de nouveaux intervenants dans la gestion du Code²¹.

Dans ce contexte, le Code va apporter les innovations suivantes en ce qui concerne la fiscalité : le relèvement de la quotité de la participation de l'Etat dans le capital social des sociétés minières; le paiement des droits proportionnels; la participation requise d'au moins 10 % des personnes physiques de nationalité congolaise dans le capital social des sociétés minières; l'élargissement de l'assiette et le relèvement des taux de la redevance minière; la cessation du bénéfice des droits d'entrée au taux préférentiel pour les titulaires qui auront accompli six ans et plus d'exploitation; et l'effectivité et le contrôle du rapatriement de 60 % ou 100 % de recette des ventes à l'exportation.

En plus de ces réformes, le législateur va aussi réduire le délai de la garantie de stabilité en ces termes :

Article 276 al. 2 :

L'Etat assure au titulaire des droits octroyés sous l'empire de la présente loi, la garantie de stabilité du régime fiscal, douanier et de change qui demeure acquise et intangible jusqu'à la fin d'une période de cinq ans, à compter de la date de :

a. l'entrée en vigueur du présent Code pour les droits miniers d'exploitation valides existant à cette date;

b. l'octroi du droit minier d'exploitation acquis postérieurement en vertu d'un Permis de recherches valide existant à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Il est important de savoir que le régime fiscal du la Loi de 2018 s'applique, contrairement à la loi de 2002, à tous les opérateurs du secteur qu'il s'agisse de l'exploitation à grande échelle, de la petite mine ou de l'exploitation artisanale.

Cependant, les titulaires des autorisations de recherches des produits de carrières et d'exploitation de carrières temporaire, celles d'exploitation de carrières permanente non visées au littera b ci-dessus sont assujetties au régime fiscal, douanier et de recettes non fiscales de droit commun²².

Quant à la petite mine et l'exploitation artisanale, « le paiement de l'imposition forfaitaire prévue à l'alinéa précédent exempté le titulaire du paiement de la redevance minière,

21 Exposé des motifs de la Loi N°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la loi N°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier, JORDC, 59^{ème} Année, Numéro spécial du 03 mai 2018.

22 Article 9 de la Loi N°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la loi N°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier,

de l'impôt mobilier, de l'impôt sur les bénéfices et profits, de l'impôt exceptionnel sur les rémunérations des expatriés »²³.

En annexe, nous ferons un tableau comparatif des modifications de 2002 et 2018 dans le secteur industriel à titre d'exemple.

B. Les réformes fiscales dans le secteur minier congolais : enjeux et résultats

Avant d'aborder les enjeux et résultats des réformes fiscales de 2002 à ce jour, qui sont du reste au centre de cette recherche, il est important de savoir qu'il ressort de l'analyse objective des toutes les données bilanaires des activités minières disponibles à ce jour, que les législations promulguées après l'indépendance de la RDC, c'est-à-dire depuis 1967, à la différence de la législation coloniale, n'avaient pas attiré les investissements.

Mais au contraire, ces législations avaient plutôt eu un impact négatif sur la production minière du pays et sur les finances publiques. En effet, les régimes minier, fiscal, douanier et de change qu'elles avaient organisés n'étaient pas incitatifs. A quelques exceptions près, les études statistiques ont démontré que les volumes d'investissements et de la production minière ont été plus importants dans la période allant de 1937 à 1966²⁴.

Situation qui n'a pas été la même pour la période régie par la législation de 1967. Il se dégage que 48 sociétés minières ont été opérationnelles pendant la période de 1937 à 1966 contre 38 seulement entre 1967 et 1996 et 7 dans la période d'après 1997²⁵.

C'est donc pour pallier aux insuffisances de la législation de 1967 que le législateur congolais avait pensé mettre sur pied la législation de 2002 et plus loin celle de 2018. Mais quels étaient réellement les enjeux des réformes fiscales prises dans ce secteur à partir de 2002 et quels en ont été les résultats.

I. Les Enjeux et les résultats des réformes fiscales de 2002

1) Les Enjeux des réformes fiscales de 2002

Historiquement, en Afrique plus qu'ailleurs, l'Etat reste le principal acteur du développement²⁶. Dans les pays à vocation minière comme la RDC, le secteur minier est et demeure le plus grand pourvoyeur des recettes budgétaires; la contribution de ce secteur au produit intérieur brut et aux exportations a toujours été importante. En 1970 par exemple, le secteur

23 Article 9 de la Loi N°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la loi N°007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier.

24 Exposé des motifs de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

25 Exposé des motifs de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

26 SARW, « Analyse du système fiscal minier congolais et propositions de réforme », Médias Paul, Kinshasa, 2015, p.13.

minier a contribué pour environ 50 % au produit intérieur brut, 80 % aux exportations et la contribution des entreprises minières s'élevait à 44,5 % des recettes de l'Etat²⁷.

En 2002, la RDC sortait d'une longue période de conflit qui avait mis en mal son économie notamment le changement des régimes politiques, la zaïrianisation des entreprises appartenant aux étrangers au profit des congolais, les guerres, etc.

C'est dans ce contexte de crise sévère que le pays, essayant de reconstruire son système politique et administratif gravement endommagé ou détruit, va se tourner vers le secteur minier, levier de son économie en voulant relancer cette industrie.

La loi minière prise dans ce contexte se voulait à la fois sécuriser les investisseurs en leur donnant un cadre juridique clair et précis, en les attirant à travers des mesures d'incitations sur le plan fiscal, en garantissant leur investissement avec une clause de stabilité très large mais aussi et surtout, le législateur voulait maximiser les recettes tirées de ce secteur comme avant.

Le Code minier de 2002 va organiser un régime fiscal propre aux opérateurs dans ce secteur. Ce régime va aussi s'appliquer aux entreprises qui travaillent avec les opérateurs miniers comme les sous-traitants et les sociétés affiliées. Cependant, quels ont été les résultats de ces réformes fiscales?

2) Les Résultats des réformes fiscales de 2002

La mise en pratique de l'arsenal fiscal et parafiscal du Code minier de 2002 va au bout de quelques années se révéler insuffisante. En effet, si le Code minier a eu le mérite de ramener les investisseurs dans ce secteur, la maximisation des recettes de l'Etat tant attendu n'avait pas été atteinte. Et donc, le développement tant espéré n'avait pris que les allures d'une attente interminable.

Il ressort des statistiques que les réformes fiscales du Code de 2002 avaient permis au pays de passer de 35 entreprises minières à 482 sociétés minières détentrices de droit minier et de carrière en fin 2016²⁸; de 679 droits miniers et de carrières validés et confirmés au total, on est passé à 2 51 0, dont : 1.4 71 Permis de Recherches; 466 Permis d'Exploitation; 11 Permis d'Exploitation de Rejets; 177 Permis d'Exploitation de Petite Mine; 163 Autorisations de Recherches de Produits de Carrières; 9 Autorisations d'Exploitation de Carrières Temporaires; et 213 Autorisations d'Exploitation de Carrières Permanentes²⁹.

A la différence de l'ancienne législation minière de 1981, le Code minier de 2002 a eu le mérite de ramener les investisseurs dans ce secteur après l'effondrement. Cependant, la maximisation des recettes de l'Etat n'a pas suivi. De 2012 à 2017, la contribution du secteur minier dans les budgets de l'Etat variait entre 9,40 et 21,75 %.

27 DJANGI EKILA N., « L'impact du régime fiscal applicable au secteur minier industriel sur le développement de la République Démocratique du Congo », Mémoire de Licence, Kinshasa, UCC, 2017, p.3.

28 Justice & Paix.

29 Rapport publié par Third World Network Africa, p.21.

Contrairement à ce que représente ce secteur dans notre pays, il a été noté que cette contribution était inférieure à ce que l'Etat s'attendait de percevoir. Les raisons majeures, qui étaient évoquées, sont d'une part pour l'Etat et la société civile les exonérations exorbitantes accordées par le Code sans compter le verrou placé dans la loi avec la garantie de stabilité.

D'autre part, les opérateurs miniers vont évoquer le fait qu'un projet minier prend au maximum 10 ans avant d'arriver à maturité mais aussi le fait qu'ils étaient victimes du racolage du fisc.

A côté de toutes ces raisons, causes du bilan mitigé si pas négatif du Code minier de 2002, il faut ajouter les problèmes de l'évasion fiscale dans ce secteur, des prix de transfert et de la coexistence de deux régimes juridiques en matière fiscale. D'un côté le régime de droit commun avec le Code minier et de l'autre, le régime spécial (partenarial) avec les Conventions minières dont, dans la plupart des cas, les termes sont tenus secrets pour le grand public. La majorité d'opérateurs ayant opté de demeurer dans leurs conventions respectives avec quelques modifications par des avenants pour certaines, conformément à l'article 340 du Code minier qui laissait le libre choix aux partenaires de l'Etat congolais entre le régime conventionnel et le régime fiscal prévu par la loi.

L'existence de ces conventions parallèles en dehors du Code a donc créée un dualisme du système fiscal. Voilà ce qu'on peut retenir des résultats du Code de 2002.

II. Les Enjeux et les résultats des réformes fiscales de 2018

1) Les enjeux des réformes fiscales de 2018

La promulgation de la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier avait permis au peuple congolais d'espérer mais, très vite la population va déchanter face au mauvais comportement de certains opérateurs économiques dans ce secteur et des autorités politiques du pays³⁰.

Non seulement, l'Etat n'avait pas réussi à maximiser ces recettes à cause d'un régime fiscal trop favorable aux opérateurs miniers mais en plus, le peuple congolais était victime de prédateur et de prévarication de ces ressources minérales. Les offres et demandes de pots-de-vin, les paiements illicites reçus, les fausses déclarations d'impôt, le détournement de fonds publics, les conflits d'intérêts des autorités de l'Etat détenant des parts dans les sociétés minières, les abus de pouvoir pour influencer les décisions de l'Etat, l'installation de la culture néfaste de la corruption à tous les échelons sont autant des faiblesses qui vont caractériser le Code et la fiscalité prévue dans ledit Code³¹.

30 SARW, Analyse du système fiscal minier congolais et propositions de réforme », Médias Paul, Kinshasa, 2015, p.13.

31 SARW, *Idem*, p.17.

Un rapport du Sénat de 2009, le rapport dit Mutamba, du nom du Président de la Commission, va en plus relever la non-maitrise des statistiques de production dans le chef des services de l'Etat impliqués dans la gestion du secteur minier³².

Les débats sur la réforme du Code minier vont commencer quelques années après son application mais, l'Etat va se retrouver bloquer à cause de la garantie de stabilité contenue dans le Code qui voulait que les modifications en matière fiscale n'interviennent que dix (10) ans après l'application du régime fiscal du Code.

En 2012, une première tentative de réforme de la loi va se solder par un échec. En 2015, un projet de loi de révision va être déposé à l'Assemblée nationale sans succès. Ce n'est qu'en 2018 après plusieurs discussions et rencontres entre les parties prenantes que la *Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier* va être adoptée.

L'exposé des motifs de cette loi renseigne les enjeux ou raisons suivantes des modifications fiscales qu'elle apporte en ces termes :

L'ordonnance-loi n° 81-013 du 02 avril 1981 portant législation générale sur les Mines et Hydrocarbures, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n°82-039 du 05 novembre 1982 a été abrogée et remplacée par la loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

La nouvelle législation se voulait plus compétitive, avec des procédures d'octroi des droits miniers et/ou des carrières objectives, rapides et transparentes, ainsi qu'un régime fiscal, douanier et de change incitatif pour l'investisseur.

Son application de juillet 2002 au 31 décembre 2016 a été à la base de l'augmentation sensible du nombre des sociétés minières et des droits miniers et des carrières ainsi que de l'accroissement de la production minière en République Démocratique du Congo.

Néanmoins, l'essor du secteur minier, censé rapporter à l'Etat des recettes substantielles pour son développement économique et social, n'a pas su rencontrer ces attentes.

Cette situation insatisfaisante a conduit à reconSIDérer ce Code minier et son application. Cette reconSIDération a été justifiée par un certain nombre des lacunes et faiblesses dans son chef.

Il s'agit notamment de :

1. *la survivance du régime conventionnel et de celui du droit commun, ainsi que la clause de stabilité des droits acquis sur une période des dix ans, impactant régulièrement le rendement de régime fiscal et douanier; [....]*

32 Rapport de la Commission d'enquête sur le secteur minier, Sénat 2009, p.121.

3. *la modicité de la quotité de la participation de l'Etat dans le capital social des sociétés minières;*
4. *le faible taux des droits fixes pour l'enregistrement des hypothèques et des contrats de cession;*
5. *l'extension, sans conditions préalables, des régimes privilégiés du Code aux sous-traitants et sociétés affiliées ainsi qu'aux titulaires des droits miniers en production depuis plusieurs années; [....]*
7. *la question des profits excédentaires engendrés par des prix du marché en très forte hausse et leur répartition;*
10. *le manque de transparence et le faible profit retiré par l'Etat congolais de l'exploitation des substances minérales de son sol et de son sous-sol.*

En conclusion, le nouveau Code minier veut augmenter les retombées économiques et fiscales du secteur minier à travers un accroissement de l'assiette d'imposition, la suppression de l'amortissement accéléré des investissements et l'introduction de la notion de mine distincte et la simplification de l'assiette de la redevance minière.

Bien que certains pensent que la fiscalité telle que modifiée est de plus élevée; nous disons que cette fiscalité est encore dans la limite de l'acceptable. Mais quels sont les résultats des réformes entreprises par cette loi?

2) Les résultats des réformes fiscales avec la Loi de 2018

Les modifications fiscales de la loi de 2018 ne s'appliquent que depuis 3 ans. Ce qu'il faut retenir ce qu'à ce jour il n'y a pas eu d'évaluation de l'impact des recettes générées par ce secteur dans le budget de l'Etat.

Cependant, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives³³, ITIE RDC, a publié un rapport assoupli qui reprend les revenus générés par ce secteur au cours des années 2018, 2019 et 2020. Il ressort de ce rapport que le secteur minier a généré les revenus suivants respectivement selon les années : 2 735, 3M\$, 2 493,2M\$ et 736,6M\$.

Le rapport assoupli précise que jusqu'au 30 juin 2020, le solde du fonds minier pour les générations futures était créditeur de 21 046 143,02 \$US mais ce montant n'était pas compris dans la déclaration de la BCC.

L'ITIE indique dans son rapport ce qui suit³⁴ :

- les recettes extractives cumulées et allouées au Trésor public de 2018 au 1er semestre 2020 représentent un montant de 4 525 M\$US contre 3 306,5 M\$US pour les exercices 2015, 2016 et 2017, soit un accroissement de près de 36,85 %. Ce qui peut être expliqué, entre autres, par des paiements significatifs au titre de l'impôt sur les bénéfices et pro-

33 ITIE RDC, Rapport Assoupli : Exercices 2018, 2019, 2020 (1^{er} semestre), Kinshasa, Mars 2021, p. 170 – 171.

34 ITIE RDC, Rapport Assoupli : Exercices 2018, 2019, 2020 (1^{er} semestre), Kinshasa, Mars 2021, p. 170 – 171

fits, et aussi l'augmentation des recettes d'exportation consécutive à la hausse des cours des produits de base observée à partir de 2017, particulièrement pour le cobalt dont le cours avait presque triplé en 2018 et début 2019.

- les déclarations de l'Etat au titre de l'IBP pour la période de 2018 au 1er semestre 2020, renseignent un montant de 1 826,37 M\$US qui représente 29 % de l'ensemble des recettes du secteur extractif. La forte augmentation de l'IBP est intervenue particulièrement en 2018. Elle est consécutive aux paiements significatifs effectués par MUMI et TFM. Il convient de noter que, durant la période, ces deux entreprises et KCC ont contribué à concurrence de 45,2 % de l'ensemble des revenus du secteur minier.
- Concernant la redevance minière, le rapport assoupli note que de 2018 au 1er semestre 2020, la redevance payée par les entreprises au Trésor, au FOMIN, aux Provinces et aux ETD, s'élève à 925,4 M\$US dont 589,5 M\$US versés au Trésor public national, 225,1 M\$US versés aux Provinces et 87,7 M\$US perçus par les ETD. Cependant, certaines entreprises ont indiqué n'avoir pas effectué des paiements en 2018 et 2019 à cause du fait que certaines ETD n'avaient pas encore mis en place la procédure de perception de la quotité des 15 % conformément aux prescrits du Code Minier.
- Les paiements par compensation effectués par les entreprises minières représentent un montant de 573,73M\$US tel qu'indiqué par la DGI.
- Voilà c qu'on peut retenir à ce jour comme résultats des réformes fiscales de la Loi de 2018.

Perspectives

Après avoir dégagé les enjeux et résultats des réformes fiscales dans le secteur, principalement celles apportés par la loi de 2002 et de 2018. Il est important pour nous en tant que chercheurs dans ce secteur d'y apporter quelques recommandations en terme des perspectives en vue de permettre à cette Loi de 2018 de maximiser ses recettes afin d'accroître le budget de l'Etat et d'assurer la transparence. Tels sont les différents objectifs attendus tant par l'Etat que par la population qu'elle est appelée à atteindre. A ce titre, il sera question de :

- Mettre en place effective du fonds minier pour les générations futures
- Entamer des dialogues et signer des partenariats avec les institutions bilatérales et multilatérales de transparence et de contrôle des produits miniers ainsi que renforcer ceux qui existent
- Valoriser et protéger les actifs miniers
- Renforcer la transparence et la bonne gouvernance dans la perception et gestion des recettes fiscales issues de ce secteur³⁵

35 KOLA GONZE R. « Séminaire des questions approfondies de fiscalité en droit congolais », Notes de cours de 3^{ème} cycle, Kinshasa, 2019, p.102

- Lutter contre le disfonctionnement des services fiscaux;
- Combattre la fraude et la corruption des fonctionnaires de l'Administration publique

Conclusion

Dans cette étude, il a été question de démontrer les enjeux, les résultats et les perspectives des réformes fiscales dans le secteur minier congolais. Pour arriver à démontrer ceci, ce travail a fait de deux chapitres. Le premier a donné une brève historique des réformes fiscales depuis l'époque coloniale jusqu'à la Loi de 2018 et le second point a fait état des enjeux et résultats des réformes principalement des Lois de 2002 et de 2018.

S'agissant du premier chapitre, l'histoire nous révèle que le secteur minier a connu quatre plus grandes réformes touchant principalement le régime fiscal. Tout au long de cette étude, nous avons démontré que le secteur minier. La première réforme dite coloniale s'est avérée incitative mais il n'en est pas le cas pour la deuxième dite postcoloniale. Quant à la réforme de 2002, le nouveau code minier a eu le mérite de ramener les investisseurs dans ce secteur après l'effondrement. Cependant, la maximisation des recettes de l'Etat tel que voulu dans son exposé des motifs n'a pas suivi, elle a été inférieur aux attentes de tous. Les raisons sont largement détaillées dans le corps de ce texte. D'où la nécessité de la quatrième réforme qui est en marche depuis 3 ans. Pour nous, nous disons que cette fiscalité est encore dans la limite de l'acceptable et le rapport assoupli de l'ITIE donne les statistiques sur les avancées observées dans l'augmentation des recettes au court de ces trois années d'existence.

Au-delà de dégager les enjeux et résultats de ces réformes, nous avons également penser à formuler quelques recommandations pouvant servir à la nouvelle Loi de maximiser les recettes de l'Etat tel que voulu par toutes les parties prenantes. A ces recommandations, nous avons annexé un tableau récapitulatif d'incitations des réformes fiscales des codes miniers congolais et Guinéens.

Bibliographie

I. Textes juridiques

Loi 007/2002 du 11 juillet 2002 portant le Code minier.

Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

Ordonnance-loi n°67/231 du 3 mai 1967 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures

Ordonnance-loi n°81 /-013 du 2 avril 1981 portant législation générale sur les mines et les hydrocarbures.

II. Doctrines

Emile Lambert OWENGA ODINGA, *Huit questions récurrentes de droit fiscal congolais*, Kinshasa, avril 2016.

DJANGI EKILA N., « *L'impact du régime fiscal applicable au secteur minier industriel sur le développement de la République Démocratique du Congo* », Mémoire de Licence, Kinshasa, UCC, 2017.

DJANGI EKILA Nicole, *LE SORT DES INCITATIONS FISCALES APPLICABLES AUX INDUSTRIES EXTRACTIVES DANS LES CODES MINIERS CONGOLAIS (RDC) ET GUINEEN TELS QUE REVISES* <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/2363-6262-2020-2-331/le-sor-t-des-incitations-fiscales-applicables-aux-industries-extractives-dans-les-codes-miniers-congolais-rdc-et-guineen-tels-que-revisees-jahrgang-7-2020-heft-2>.

KOLA GONZE R. « *Séminaire des questions approfondies de fiscalité en droit congolais* », Notes de cours de 3^{ème} cycle, Kinshasa, 2019.

RABAULTH, *L'interprétation des normes : l'objectivité de la méthode herméneutique*, Paris, l'Harmattan, 1997.

SHOMBA KINYAMBA S., *Méthodologie de la recherche scientifique, les ficelles de captage et les logiques d'analyse des données*, Kinshasa, PUK, 2012, pp. 55.

III. Autres documents

Justice et Paix, *Code Minier en RD Congo : les enjeux de la réforme*, Bruxelles, Commission Justice et Paix, 2019.

SARW, « *Analyse du système fiscal minier congolais et propositions de réforme* », Médias Paul, Kinshasa, 2015.

Rapport de la Commission d'enquête sur le secteur minier, Sénat 2009.

ITIE RDC, *Rapport Assoupi : Exercices 2018, 2019, 2020 (1^{er} semestre)*, Kinshasa, Mars 2021.

Third World Network Africa, *Expérience en matière de réforme fiscale et de renégociation des contrats miniers : LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO*, Accra, 2017.