

THE
CARTER CENTER



Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.

ENTRE ESPOIRS & RÉALITÉS

Regard Critique sur le Régime Fiscal du Code Minier Révisé de la RDC



Kinshasa, Avril 2025

THE
CARTER CENTER



Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.

Entre Espoirs & Réalités

Regard Critique sur le Régime Fiscal du Code Minier
Révisé de la RDC

Auteurs : Baby Matabishi et Fabien Mayani

Avec les contributions de Boniface Umpula, Nicole Mandesi, Ismael Tutu, Romain Ravet et Erin Crysler.

Avril 2025

THE
CARTER CENTER



Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.

Cette étude est la propriété intellectuelle du Centre Carter. Elle a été réalisée avec l'appui technique et financier de l'Union européenne (UE) et de la Coopération allemande, mise en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Le contenu, la méthodologie et les résultats décrits relèvent de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UE ou de la GIZ.



©2025 Carter Center. Avril 2025.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En mars 2018, la République Démocratique du Congo (RDC) a adopté le Code Minier révisé en vue notamment de corriger les insuffisances du régime fiscal de la législation minière de 2002 et d'accroître les recettes publiques. Le gouvernement congolais anticipait une augmentation substantielle des revenus du secteur à travers notamment les nouveaux instruments fiscaux mis en place et les aménagements apportés à l'Impôt sur les bénéfices et profits (IBP) et aux redevances minières.

Sept ans après l'entrée en vigueur de ce Code Minier révisé, il s'observe un accroissement des recettes minières comparativement aux années ayant précédé sa mise en application, particulièrement dans la filière cuivre-cobalt. Cet accroissement est aligné sur les motivations du Code Minier révisé et de ses instruments fiscaux. Toutefois, les conclusions de la présente étude révèlent que la forte augmentation de la production minière et la hausse des prix des principaux métaux exploités en RDC sur le marché mondial, comme le cuivre, le cobalt et l'or sont les principaux facteurs de l'accroissement des recettes minières au cours des dernières années. Le Code Minier révisé a eu une incidence relativement limitée sur ces recettes par rapport aux projections du gouvernement congolais concernant particulièrement l'IBP et l'impôt spécial sur le profit excédentaire (ISPE). A certains égards, ce Code entrave même la maximisation de la collecte desdites recettes comme l'expliquent les résultats d'étude ci-après.

En effet, la maximisation des recettes minières suivant les attentes et projections basées sur le Code Minier révisé est d'une part confrontée aux incohérences découlant de la rigidité, des taux d'impositions plus élevés et de la multiplicité d'instruments fiscaux et parafiscaux. Certains de ces instruments sont inadaptés et d'autres non repris dans le régime fiscal de ce Code. D'autre part, la collecte du maximum de recettes minières attendues est entravée par les défaillances opérationnelles et la fragmentation de l'administration fiscale.

Les conclusions des travaux du Dialogue Citoyen pour la maximisation des recettes minières en RDC facilité par le Centre Carter et les recherches additionnelles ont mis en lumière des taux fixes et parfois très élevés de la redevance minière, particulièrement pour les substances minérales déclarées stratégiques ainsi que des instruments fiscaux inadaptés tel que l'impôt spécial sur le profit excédentaire (ISPE). De plus, les conclusions de ce Dialogue et de nos analyses ont révélé l'absence d'un système de modélisation fiscale des projets miniers par l'Etat Congolais, les limites du système déclaratif des paiements dans le contexte de capacités opérationnelles limitées de l'administration fiscale ainsi que la complexité du référentiel des impôts, taxes, droits et redevances du secteur minier comprenant plus de soixante (60) paiements.

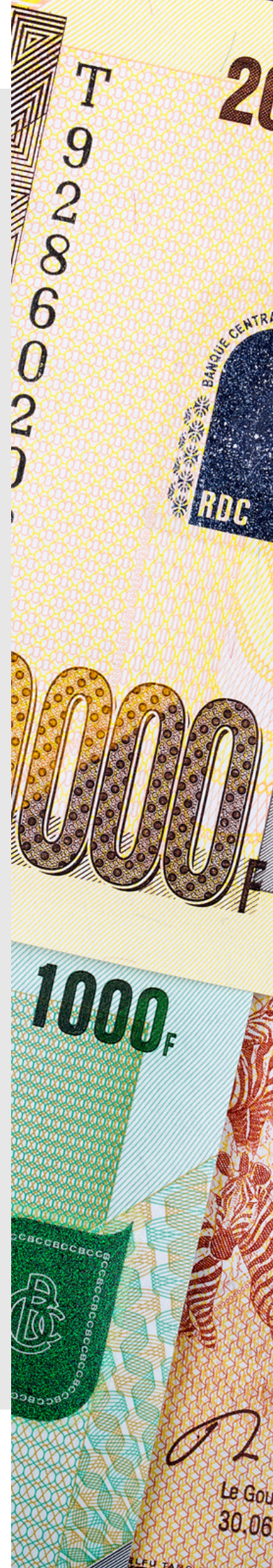


D'autre part, la maximisation des recettes minières est confrontée à l'insuffisance de la coordination et à la fragmentation de l'administration fiscale congolaise composée de trois principaux compartiments (direction des impôts, direction des recettes non fiscales et direction des douanes et accises) et d'autres services et agences du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées. Lors de certaines sessions du Dialogue Citoyen, les participants ont relevé l'insuffisance de partage d'informations entre les services et agences des administrations minière et fiscale ainsi que l'absence d'une base de données centralisée et accessible à tous les services sur les éléments de calcul et de collecte des recettes minières. Bien plus, les interférences politiques, les capacités opérationnelles limitées de contrôle et de contre-vérification de l'administration fiscale et la non-digitalisation interconnectée des services ont été également épinglées parmi les défis de maximisation des recettes minières.

Au vu de tous ces problèmes, l'étude souligne la nécessité pour le gouvernement congolais, en particulier les ministres des Finances et des Mines, de réexaminer le régime fiscal du Code Minier révisé en envisageant un processus législatif de rationalisation du référentiel des paiements par la réduction du nombre de paiements, la mise en place d'instruments fiscaux plus souples et adaptés telles que les redevances minières à taux variables pour les principaux métaux exploités en RDC, nommant le cuivre, le cobalt et l'or, en remplacement de l'impôt spécial sur le profit excédentaire (ISPE). L'étude exhorte les ministres des Finances et des Mines de formaliser le système de modélisation fiscale des projets miniers en mettant en place une commission permanente de modélisation des projets minier afin de permettre à l'Etat congolais de faire les projections des recettes du secteur minier. De l'avis des agents des administrations minière et fiscale et d'autres experts en fiscalité ayant participé aux sessions de Dialogue Citoyen, la disponibilité des études de faisabilité fiables est un élément essentiel pouvant faciliter le processus de modélisation des projets miniers.

En outre, l'étude recommande au Premier ministre l'institution d'une seule autorité des revenus avec des départements suivant la catégorie des recettes publiques. Dans le même sens, le ministre des Finances est encouragé à mettre en place un programme de modernisation de l'administration fiscale, comprenant la digitalisation interconnectée des services et à procéder à l'évaluation systématique du personnel de cette administration qui paraît pléthorique tant au sein des régies relevant du gouvernement central qu'au sein des directions provinciales des recettes.

Au-delà des conclusions de cette note, les acteurs sociaux accompagnés par le Centre Carter dans le cadre du Dialogue Citoyen pour la maximisation des recettes minières ont réalisé des études des cas spécifiques sur six (6) instruments fiscaux du secteur minier. Ces cas d'étude fournissent des recommandations spécifiques détaillées sur chacun des instruments examinés et sont disponibles sur les liens ci-après <https://bit.ly/4jXNUE9>. Ces cas d'études sont la propriété intellectuelle des acteurs sociaux.



I. CONTEXTE, OBJET ET MÉTHODOLOGIE DE L'ETUDE

1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE

La République Démocratique du Congo (RDC) possède d'immenses ressources minières, dont une dizaine des métaux nécessaires à la transition énergétique et aux technologies modernes du numérique et de la défense. En dépit de son rôle moteur dans le cadre macroéconomique du pays, le secteur minier a encore un impact très limité sur le développement socioéconomique. Depuis près de deux décennies, la maximisation des recettes publiques de ce secteur et leur gestion rationnelle figurent parmi les enjeux et les défis majeurs de gouvernance de l'industrie minière en RDC.

Avec le soutien de la Banque Mondiale, l'Etat congolais a entrepris au début des années 2000 la réforme du secteur minier jadis dominé par les entreprises étatiques. Cette réforme a abouti à l'adoption du Code Minier de juillet 2002 qui a formalisé la libéralisation de ce secteur. Conçu principalement pour relancer et privatiser le secteur minier, ce Code a instauré un régime plus libéral et incitatif afin d'attirer les investissements directs étrangers. La réforme a ainsi limité le rôle de l'État à la régulation du secteur minier et à la collecte des impôts et taxes, droits et redevances, faisant de la mise en valeur des ressources minières l'apanage des investisseurs privés. Malgré la relance de la production minière qu'il a induite, ce Code n'a pas permis un partage équitable de la rente minière entre l'Etat congolais et les opérateurs miniers en raison notamment de ses dispositions permissives et favorables à l'optimisation fiscale au détriment de l'Etat congolais.

Quelques années après sa mise en place, de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer certaines faiblesses de la loi minière de 2002. Cette loi, qui visait un alignement rapide des pratiques minières congolaises sur celles des pays de la sous-région en plusieurs points, semble avoir échoué à prendre en compte les spécificités nationales, régionales et locales[1].

De plus, les études d'analyse fiscale sur des projets miniers comme celles appuyées par le Centre Carter dans les filières de cuivre-cobalt, de l'or et de la cassitérite ont mis en lumière des faiblesses structurelles de ce Code Minier et son caractère permissif de pratiques d'optimisation fiscale[2].

En réponse à toutes ces critiques et faiblesses, l'Etat congolais a lancé en 2012 le processus de révision du Code Minier de 2002. Ce processus a abouti à l'adoption du Code Minier révisé de mars 2018 censé moderniser la législation minière du pays et corriger les insuffisances du régime fiscal.

Le Code Minier révisé a notamment instauré de nouveaux instruments fiscaux, élargi l'assiette fiscale et l'augmentation du taux des impôts et taxes existants. Il a également supprimé les pratiques d'optimisation fiscale, la clause de stabilité ainsi que le régime conventionnel.

A travers cette réforme, l'Etat congolais espérait accroître de manière substantielle les recettes publiques du secteur minier. Par exemple, le gouvernement congolais projetait une augmentation de l'impôt sur les bénéfices et profits (IPB) qui devrait représenter environ 57% des recettes minières suivant les dispositions du Code Minier révisé de mars 2018[3] contre une moyenne de 20% sous le régime fiscal du Code Minier de 2002.

[1] Maria Mazulto, « La réforme du secteur minier en République Démocratique du Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction » in *Afrique Contemporaine*, 2008/3 N°227, disponible [ici](#).

[2] Centre Carter, *Améliorer la Gouvernance des Revenus des Industries Minières : Leçons transversales des analyses fiscales et parafiscales de 5 projets miniers en R.D. Congo*, 2017, disponible [ici](#).

[3] Centre Carter, « Réflexions du Centre Carter sur le Régime Fiscal du Code Minier », 2014, disponible [ici](#).

2. OBJET DE L'ETUDE

La maximisation des recettes minières a été l'une des principales motivations de la révision du Code Minier.[4] Lors du processus de révision de ce Code, la sous-commission Régime Fiscal Douanier et des Changes a connu des débats très animés entre les parties prenantes tel qu'indiqué précédemment. Ayant tiré les leçons des insuffisances du Code Minier de 2002, l'Etat congolais a misé sur l'instauration de nouveaux instruments et le relèvement des taux de certains impôts, taxes, droits et redevances.

Sept ans après l'entrée en vigueur du régime fiscal du Code Minier révisé, la présente étude évalue l'impact de son régime fiscal sur la maximisation des recettes du secteur minier. L'étude examine ainsi la cohérence et l'efficacité des instruments fiscaux mis en place et réaménagés.

Dans une approche holistique, l'étude fait l'état de mise en œuvre du régime fiscal du Code Minier révisé et de l'ensemble de l'écosystème de l'administration fiscale de la RDC afin de mesurer leur impact sur la maximisation des recettes minières.

3. MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

Pour conduire cette évaluation, le Centre Carter a facilité onze (11) sessions de Dialogue Citoyen pour la maximisation des recettes minières entre les acteurs sociaux (acteurs de la société civile, journalistes, chercheurs indépendants, académiciens, etc.) et les administrations fiscale et minière. Ce Dialogue a été réalisé dans le cadre de l'Output IV du Projet DISM II de la Coopération Allemande mis en œuvre par la GIZ sur co-financement de l'Union Européenne et visant la contribution du secteur minier aux recettes de l'Etat de manière durable et transparente.

Tenues à Kinshasa, Lubumbashi et Kolwezi entre avril 2024 et avril 2025, les onze (11) sessions de Dialogue Citoyen ont mis autour de la table les acteurs sociaux, préalablement identifiés, formés et soutenus par le Centre Carter dans la conduite d'analyses indépendantes[5], et les administrations fiscale et minière sur les problématiques de la maximisation des recettes minières. L'objet de ce Dialogue était de permettre aux parties prenantes d'analyser de manière participative et constructive les défis de collecte des recettes minières et de définir les pistes de solutions pratiques pour la maximisation de ces recettes, particulièrement dans la filière cuivre-cobalt. Les conclusions de ces sessions de Dialogue Citoyen ont permis l'identification de certains défis légaux et opérationnels de maximisation des recettes minières et d'identifier les pistes de solutions dont le condensé est présenté dans cette étude.

Dans le cadre de ce Dialogue, l'équipe du Centre Carter et les acteurs sociaux ont réalisé plus de soixante (60) entretiens avec les agents et fonctionnaires des administrations fiscale et minière, des acteurs de la société civile et d'autres experts indépendants sur les problématiques de la collecte des recettes minières.

Par ailleurs, l'équipe du Centre Carter a examiné les principaux instruments fiscaux du Code Minier révisé, les statistiques de production et d'exportations minières de la RDC ainsi que les données des rapports ITIE-RDC. Enfin, l'équipe du Centre Carter a analysé l'évolution des cours des métaux sur le marché mondial et fait une comparaison de quelques instruments fiscaux du secteur minier de la RDC avec ceux certains pays africains.

[4] Voir notamment l'exposé de 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.

[5] Dans le cadre de ce Dialogue, ces acteurs sociaux ont réalisé des études de cas spécifiques sur six (6) instruments fiscaux comprenant l'impôt sur les bénéfices et profits, la redevance minière (quotités des provinces, des ETD et du FOMIN), les droits de douane à l'exportation, la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire, la taxe sur les voiries et drainages ainsi que la taxe sur les produits miniers concentrés destinés à l'exportation. Ces acteurs sociaux ont également examiné les avis de mise en recouvrement A et B en tant que modalités de recouvrement des impôts, taxes, droits et redevances du secteur minier non payés totalement ou partiellement dans les délais.

II. RÉGIME FISCAL DU CODE MINIER RÉVISÉ DE MARS 2018

La fiscalité minière constitue le principal instrument de partage des revenus miniers entre les opérateurs miniers et les gouvernements des pays hôtes. A l'instar de certains pays miniers du continent africain ayant adopté des législations minières libérales au cours de la décennie 2000-2010, la RDC a initié la réforme de la législation minière de 2002 afin notamment d'accroître le volume des recettes publiques de ce secteur. Cette réforme est passée par un processus laborieux de révision de la législation minière qui a abouti à la promulgation 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.

1. UN PROCESSUS LABORIEUX DE RÉVISION DU CODE MINIER DE 2002 ET DE SON RÉGIME FISCAL

En janvier 2012, le ministre des Mines a mis en place la Commission de révision du Code Minier de 2002 composée d'experts du gouvernement, de représentants du secteur privé, de la société civile et d'autorités coutumières. La Commission avait pour mission d'élaborer l'avant-projet de loi portant révision du Code Minier de 2002. Modérés par deux consultants national et international, les travaux de la Commission étaient répartis en six principaux piliers ou sous-commissions comprenant Rôle de l'Etat, Régime Minier, Régime Fiscal Douanier et des Changes, Protection de l'Environnement et Responsabilité Sociétale, Bonne Gouvernance et Transparence.

Si un consensus général s'est facilement dégagé entre les parties prenantes sur les amendements à apporter aux questions liées à la transparence, au développement communautaire et à la responsabilité sociétale des entreprises minières, à la réforme de l'artisanat minier, à la participation des congolais au secteur minier, en revanche les propositions de modifications du régime fiscal et questions connexes ont fait l'objet de profondes divergences entre les parties prenantes, particulièrement entre les représentants du gouvernement et ceux de l'industrie minière.

Les représentants du gouvernement avaient préparé une série de propositions visant l'introduction des nouveaux instruments fiscaux et l'augmentation des taux des principaux impôts et taxes existants. En revanche, les représentants de l'industrie minière cherchaient à obtenir le respect de leurs droits acquis sur le régime fiscal et tout au moins l'application différée de toutes les nouvelles dispositions sur le régime fiscal, 10 ans après la promulgation de la loi révisée. Les représentants de l'industrie minière fondaient leurs réclamations sur la clause de stabilité de 10 ans du régime fiscal garantie par le Code Minier de 2002[6] et d'autres engagements ad hoc pris par le gouvernement congolais.

En 2015, le gouvernement congolais a déposé devant le Parlement le projet de loi portant modification du Code Minier. Ce texte fut retiré dans un contexte de pression alléguée de l'industrie minière. Il fut réintroduit et présenté par le ministre des Mines devant le Parlement en mai 2017 avec des modifications substantielles concernant notamment le régime fiscal [7].

[6] Voir l'article 276 du code minier de 2002 sur la clause de stabilité.

[7] Ministère de Mines, *Projet de loi modifiant et complétant les Code Minier de 2002, version de mai 2017*.

Après plus de huit mois d'examen de ce projet de loi, les deux chambres du Parlement ont adopté le texte final en janvier 2018 et l'ont transmis au Président de la République pour promulgation. Ce texte a été fortement contesté par les grandes entreprises minières. Sept d'entre elles ont alors adressé au Président de la République une lettre sur leurs préoccupations quant à la promulgation de la loi modifiant et complétant le code minier. Le 07 mars 2018, les représentants de ces sept entreprises ont été reçus par le Président de la République au sujet des modifications apportées au Code Minier par le texte de loi adopté par le Parlement. Finalement, en dépit de cette rencontre entre le Président de la République et les représentants de ces entreprises minières, le texte adopté par le Parlement a été promulgué le 09 mars 2018 à travers la Loi N° 18/001 modifiant et complétant la Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier. Les textes coordonnés du Code Minier révisé ont été publiés au Journal Officiel le 03 mai 2018[8]. Ce Code a ainsi apporté des modifications substantielles au régime fiscal du secteur dont le résumé est présenté dans le paragraphe qui suit.

2. PRINCIPAUX AMENDEMENTS ET INSTRUMENTS FISCAUX DU CODE MINIER RÉVISÉ DE MARS 2018

L'impôt sur les bénéfices et profits (ou impôt sur les sociétés) et les redevances sont les deux principaux instruments classiques à disposition des pays en matière de fiscalité minière[9]. En RDC, le Code Minier révisé a apporté de nombreuses modifications à ces deux flux et à d'autres instruments fiscaux et aspects connexes à la fiscalité minière. En plus d'avoir modifié certains instruments fiscaux proprement dits contenus dans le Titre IX du Code Minier constituant le régime fiscal, douanier et des recettes non fiscales applicable aux activités minières, le Code Minier révisé a instauré d'autres paiements parafiscaux et modifié certains paramètres qui ont influencé le faible niveau de collecte des recettes minières sous l'empire du Code Minier de 2002.

▣ *Listes des principaux amendements apportés par le Code Minier révisé au régime fiscal*

Les principaux amendements apportés par le Code Minier révisé au régime fiscal et questions connexes concernent :

- Les aménagements sur les taux et l'assiette de la redevance minière
- L'instauration de l'impôt spécial sur le profit excédentaire
- L'augmentation du taux des droits de douane à l'exportation
- L'institution de la dotation minimale pour contribution aux projets de développement communautaire
- L'impôt exceptionnel sur les rémunérations versées au personnel expatrié
- Le changement du mode d'amortissement
- L'institution de la mine distincte
- La formalisation du paiement du pas de porte
- La suppression de la clause de stabilité du régime fiscal douanier et des changes de 10 ans.
- L'introduction de la clause de stabilité de 5 ans pour les droits miniers d'exploitation valides à la date de l'entrée en vigueur du Code Minier révisé et pour les droits miniers d'exploitation obtenus postérieurement en vertu d'un permis de recherche valide existant à la date de l'entrée en vigueur de ce Code Minier révisé

[8] Les textes coordonnés du Code Minier révisé de 2018 sont disponibles [ici](#)

[9] Forum Intergouvernemental sur l'Exploitation Minière, les Minéraux, les Métaux et le Développement Durable & Forum sur l'Administration Fiscale Africaine, *La fiscalité minière du futur : Feuille de Route, 2020*, p.4

- L'augmentation des parts de l'Etat congolais dans les projets miniers
- L'augmentation du taux de l'impôt professionnel sur les prestations de services des personnes non établies en RDC
- L'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de droit commun
- L'augmentation du pourcentage des recettes d'exportation à rapatrier
- L'instauration des droits proportionnels à payer pour l'approbation et l'enregistrement des cessions minières et les hypothèques ainsi que pour la cession des parts et actions sociales.

Figure 1: Tableau résumant les principaux amendements apportés à ces flux des revenus du secteur minier.[10]

Flux/matière	Code Minier de 2002	Code Minier révisé de 2018
Redevance Minière	<p>Assiette: Valeur commerciale des produits miniers déduite de certaines charges.</p> <p>Taux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matériaux de construction d'usage courant : 0% • Minéraux industriels, les hydrocarbures, solides et autres substances non citées : 1% • Fer ou métaux ferreux : 0,5% • Métaux non ferreux ou de base : 2% • Métaux précieux : 2,5% • Pierres précieuses : 4% • Substances minérales stratégiques : Catégorie prévue 	<p>Assiette : Valeur commerciale brute des produits miniers.</p> <p>Taux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matériaux de construction d'usage courant : 0% • Minéraux industriels, les hydrocarbures, solides et autres substances non citées : 1% • Fer ou métaux ferreux : 1% • Métaux non ferreux ou de base : 3,5 • Métaux précieux : 3,5% • Pierres précieuses : 6% • Substances minérales stratégiques : 10%

[10] En plus de l'analyse des dispositions du Code Minier révisé, ce tableau s'est inspiré de l'étude de NRGi intitulée « La fiscalité du nouveau code minier de la République Démocratique du Congo », novembre 2018. Disponible [ici](#)

Impôts sur les bénéfices et profits (IBP)	Assiette : Bénéfices nets	Assiette : Bénéfices nets
	Taux : 30%	Taux : 30%
	Report des pertes(années) : 5ans (sauf amortissement)	Report des pertes : 5ans
	Report des pertes (limité) : 100%	Report des pertes (limité) : 100%
	Amortissement Exceptionnel (60% 1 ^{ère} année) Linéaire	Amortissement linéaire
	Possibilité de fusion des projets	Institution de la mine distincte
Impôt spécial sur le profit excédentaire (ISPE)	Instrument non prévu	Instrument Instauré
	Assiette : Instrument non prévu	Assiette : Excédent brut d'exploitation d'au moins 25% par rapport aux prix repris dans l'étude de faisabilité
	Taux : Instrument non prévu	Taux : 50% du profit excédentaire



Impôt spécial sur le profit excédentaire (ISPE)	Instrument non prévu	Instauré
	Assiette : Instrument non prévu	Assiette : Excédent brut d'exploitation d'au moins 25% par rapport aux prix repris dans l'étude de faisabilité
	Taux : Instrument non prévu	Taux : 50% du profit excédentaire
Droits de douane	Taux : 2% en phase de développement, puis 5%, sauf carburant 3%	Taux : 2% en phase de développement, puis 5%, sauf biens intermédiaires, 10%. Droit commun à partir de la 6ème année d'exploitation.
Impôt sur le chiffre d'affaires à l'intérieur/Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Taux : 10%	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de droit commun de 16%
Recettes d'exportation à rapatrier	40%	60%, et 100% après amortissement

Dotation minimale pour contribution aux projets de développement de développement communautaire	Instrument non prévu	Instrument Instauré
	Assiette : Non applicable	Assiette : Chiffre d'affaires annuel brut de l'entreprise
	Taux : Non applicable	Taux : 0,3% du chiffre d'affaires annuel brut
Conventions minières	Option de rester sous régime conventionnel ou appliquer le code minier	Suppression des conventions minières et application du code minier



Clause de stabilité	Garantie de stabilité du régime fiscal, douanier et des changes pendant 10 ans à dater de l'entrée en vigueur des dispositions légales révisant le Code Minier	<ul style="list-style-type: none">• Application immédiate des dispositions du Code Minier.• Suppression de la clause de stabilité pour tout nouveau projet minier.• Garantie de 5 ans de stabilité pour les droits valides à la date de l'entrée en vigueur du Code Minier révisé.• Garantie de 5 ans de stabilité pour les droits miniers d'exploitation obtenus postérieurement en vertu d'un permis de recherche valide existant à la date de l'entrée en vigueur de ce Code Minier révisé
---------------------	--	--



III. IMPACT LIMITÉ DU RÉGIME FISCAL DU CODE MINIER RÉVISÉ SUR LA MAXIMISATION DES RECETTES DU SECTEUR MINIER

Depuis l'entrée en vigueur du Code Minier révisé en juin 2018, il s'observe une nette augmentation des recettes minières comparativement aux années précédentes.

Selon les données des rapports ITIE-RDC par exemple, les recettes minières des années d'avant la révision du Code Minier sont de très loin inférieures à celles des années d'après l'entrée en vigueur du Code Minier révisé.

Le tableau ci-dessous illustre bien l'augmentation des recettes minières après la révision du Code Minier.

Figure 2 : Tableau comparatif des recettes minières années d'avant et d'après la révision du Code Minier

Recettes minières avant la révision du Code Minier		Recettes minières sous le Code Minier révisé	
2016	1,024 milliard USD	2021	3, 458 milliards USD
2017	1,485 milliard USD	2022	7, 037 milliards USD

Sources: Rapports ITIE-RDC disponibles sur <https://www.itierdc.net>

A première vue, cet accroissement des recettes pourrait être entièrement attribué au régime fiscal du Code Minier révisé, à travers notamment les aménagements apportés à l'impôt sur les bénéfices et profits, relèvement des taux et l'élargissement de l'assiette de la redevance minière ainsi que les nouveaux instruments fiscaux dont l'impôt spécial sur le profit excédentaire.

Nos analyses montrent cependant qu'à part l'effet des taux de la redevance minière, l'augmentation de la production minière, particulièrement dans la filière cuivre-cobalt et la hausse des prix des métaux sur le marché mondial sont les principaux facteurs de l'accroissement des recettes minières au cours de des années de mise en œuvre du Code Minier.

Le faible taux des recettes de l'impôt sur les bénéfices et profits (IBP) après l'entrée en vigueur du Code Minier révisé souligne davantage l'impact limité du régime fiscal de ce Code Minier révisé sur l'accroissement des recettes minières.

1. LES RECETTES ATTENDUES DE L'IMPÔT SUR LES BÉNÉFICES ET PROFITS (IBP) EN DEÇÀ DES ATTENTES ET DES PROJECTIONS DU GOUVERNEMENT CONGOLAIS

Tel qu'indiqué précédemment, le gouvernement congolais projetait l'augmentation substantielle des recettes de l'IBP qui devaient représenter 57% de l'ensemble des recettes minières après l'entrée en vigueur du Code Minier révisé. Cependant, les données des rapports ITIE-RDC montrent que les recettes de l'IBP ont été de loin inférieures à ces projections. La moyenne des recettes de l'IBP est de 22,5% entre 2019 et 2022 comme le démontre le graphique ci-dessous décrivant l'évolution des recettes de l'IBP entre 2015 et 2022.

Le tableau ci-dessous illustre bien l'augmentation des recettes minières après la révision du Code Minier.

Figure 3 : Evolution des recettes de l'IBP entre 2015 et 2022



Sources: Rapports ITIE-RDC disponibles sur <https://www.itierdc.net>

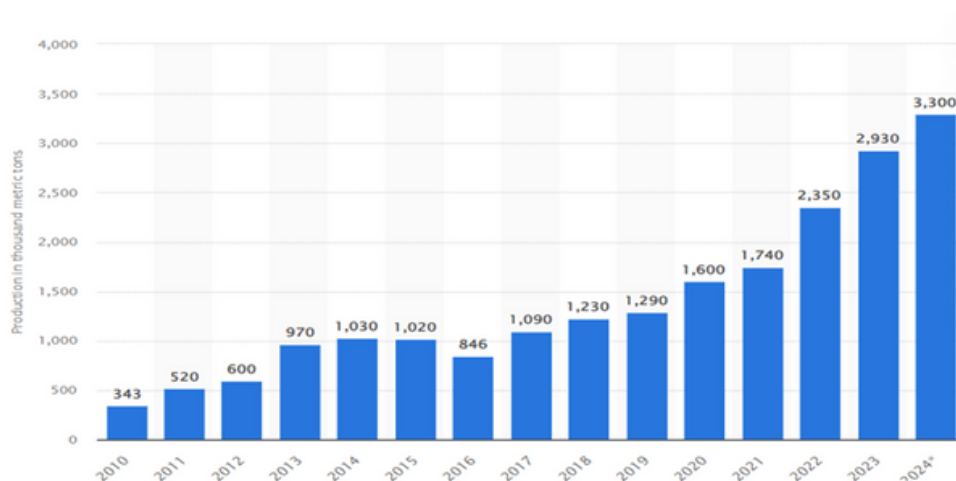
1. Augmentation de la production minière : un des facteurs clés de l'accroissement des recettes minières

Depuis l'année 2014, la production minière a explosé en RDC, dépassant tous les records historiques, particulièrement dans la filière cuivre-cobalt. Par exemple, la production du cuivre a connu un accroissement spectaculaire, passant de 1,23 million de tonnes en 2018 à 3,30 millions en 2024. En dépit de la chute de production des années 2019, 2020 et 2021, le cobalt a connu un accroissement quasi-similaire, passant de 82.461 tonnes en 2017 à près de 200.000 tonnes en 2024.

Favorisée par l'augmentation de la capacité de production de certaines grandes entreprises comme Kamoto Copper Company (KCC), Tenke Fungurume Mining (TFM) et surtout l'entrée en production commerciale de Kamoanga Copper Company en juillet 2021, la forte augmentation de production minière est l'un des facteurs majeurs de la hausse des recettes minières après l'entrée en vigueur du Code Minier révisé.

Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution de l'accroissement de la production minière en RDC au cours des dernières années.

Figure 4 : Graphique de l'évolution de la production de cuivre entre 2010 et 2024



Source : Statista, disponibles sur <https://fr.statista.com/>

Figure 5 : Graphique de l'évolution de la production de cobalt entre 2015 et 2024



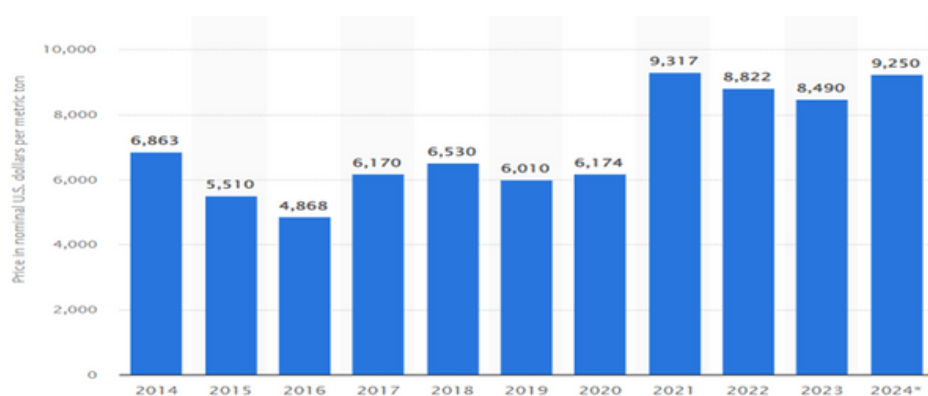
Source : Compilation des statistiques de production minière de la CTCMP

2. La hausse des cours des métaux sur le marché mondial a entraîné l'accroissement des recettes minières de la RDC

La hausse des prix des métaux en particulier pour le cuivre et l'or, couplée à l'augmentation de la production minière décrite précédemment, a occasionné l'accroissement des recettes minières en RDC.

Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution des cours du cuivre et de l'or sur le marché mondial pendant la période de 2014 et 2024.

Figure 6 : Evolution des prix du cuivre sur le marché mondial entre 2014 et 2024



Source : Statista. Disponibles sur <https://fr.statista.com/>

Figure 7 : Evolution des prix de l'or sur le marché mondial entre 2016 et 2024



Les simulations comparatives que nous avons faites sur la production minière et les cours des métaux entre les années précédant l'entrée en vigueur du Code Minier révisé et ceux des années de sa mise en application montrent que seules les modifications apportées à la redevance minière ont un réel impact sur l'accroissement des recettes.

Les modifications relatives à l'impôt sur les bénéfices et profits, principal instrument fiscal du secteur minier n'ont quasiment pas eu d'incidence sur les estimations des recettes.

IV. LA MAXIMISATION DES RECETTES MINIÈRES CONFRONTÉE AUX INCOHÉRENCES DU RÉGIME FISCAL DU CODE MINIER RÉVISÉ ET À LA FRAGMENTATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

La maximisation des recettes minières voulue par le Code Minier révisé est confrontée à des défis d'ordre légal et de gouvernance. Tel qu'indiqué précédemment, la hausse du taux des impôts et l'instauration des nouvelles impositions n'ont pas eu totalement les effets escomptés sur l'augmentation des recettes minières.

D'après nos analyses, la rigidité du régime fiscal et ses instruments inadaptés, l'absence d'approches de modélisation fiscale des projets miniers, le système déclaratif, la fragmentation de l'administration fiscale, la multiplicité des services et agences chargés de collecter les recettes minières, le référentiel complexe de paiements et la multiplicité des paiements parafiscaux figurent parmi les facteurs explicatifs de faibles performances de la RDC en matière de collecte des recettes minières.

1. Un régime fiscal rigide avec des taux d'imposition plus élevés : Trop d'impôts tuent l'impôt

Le Cadre Africain de Gouvernance Minière recommande aux pays africains de mettre en place des régimes juridiques et fiscaux flexibles afin d'assurer à la fois la maximisation des revenus et d'attirer les investissements dans le secteur minier^[11]. Cependant, le régime fiscal du Code Minier révisé a augmenté les taux d'imposition, particulièrement pour les redevances sur les substances minérales déclarées stratégiques. Ce régime fiscal a également mis en place des instruments fiscaux qui paraissent inadaptés, tels que l'impôt spécial sur les profits excédentaires.

La possible combinaison du taux de la redevance minière pour les substances minérales déclarées stratégiques et l'impôt spécial sur le profit excédentaire avec tous les autres instruments fiscaux et parafiscaux sur un même projet minier pourrait faire du taux effectif moyen d'imposition du secteur minier de la RDC l'un des plus élevés au monde. Au niveau international, un taux effectif moyen d'imposition variant entre 40% et 60% est généralement considéré comme un partage satisfaisant de la rente minière [12].

Toutefois, en RDC, certaines estimations montrent que la combinaison des différents impôts, non effective à l'heure actuelle, pourrait créer un taux d'imposition jusqu'à 72 % pour une mine de cuivre-cobalt et 95 % pour une mine d'or, si ces substances minérales devaient être déclarées stratégiques par le Gouvernement¹¹. Ce scénario, bien que théorique à ce stade est permis par le code minier, et le chevauchement des taxes et impôts qu'il contient.

A ce titre le Code Minier révisé fait peser un risque sur les investisseurs du secteur qui pourrait affecter la viabilité des projets miniers. Ce risque est par ailleurs paradoxal puisque la complexité et la multiplicité des impôts et taxes est également un facteur du manque de l'efficacité de l'administration fiscale.

[11] Centre Africain de Développement Minier, Rapport D'évaluation Des Approches & Initiatives De Gouvernance De La République Démocratique Du Congo En Matière De Gestion Durable Des Ressources Minières & D'alignement À La Vision Minière Africaine, Juin 2024, p.24, disponible [ici](#).

[12] Bertrand Laporte, Yawovi Mawussé Isaac Amedanou, Yannick Bonterige. Régimes fiscaux miniers et partage de rente : analyse comparée Afrique - Amérique latine, le cas du cuivre. Revue de droit fiscal, 2023, 11. fbfal-04042280. Disponible [ici](#)

Une rationalisation du système est donc à la fois nécessaire pour assurer l'attractivité vis à vis des investisseurs et une effectivité de la maximisation des revenus du secteur.

Ce poids cumulé de la taxation du Code Minier révisé est d'ores et déjà jugé trop lourd par certains opérateurs, notamment au regard d'autres facteurs également sources de coûts, tels que la parafiscalité et la présence d'entreprises publiques^[13].

De plus, l'imposition lourde comme c'est le cas du Code Minier révisé tend à pousser certains opérateurs miniers à recourir aux pratiques d'optimisation fiscale, tel que la surfacturation des coûts opérationnels, le paiement des frais de consultance élevés à leurs actionnaires, la manipulation des prix de transfert, etc. Les études d'analyse fiscale appuyées par le Centre Carter en RDC mentionnées précédemment ont documenté ces pratiques d'optimisation fiscale dans les filières de cuivre-cobalt, de l'or et de l'étain.

En somme, le régime fiscal du Code Minier révisé 2018 n'est pas un outil susceptible de concilier la maximisation des recettes minières et l'attraction des investissements pour le développement du secteur minier. Le secteur minier de la RDC demeure moins attractif, en partie à cause de ce régime fiscal. Certains opérateurs miniers interrogés par les équipes du Centre Carter disent préférer réinvestir les revenus générés en RDC dans d'autres pays jugés plus attractifs.

2. L'impôt spécial sur le profit excédentaire ou l'illustration d'instruments fiscaux inadaptés ?

L'impôt spécial sur le profit excédentaire est l'un des instruments fiscaux les plus controversés en Afrique en raison de sa complexité et des difficultés de sa collecte. Lors du processus de révision du Code Minier, l'institution de cet impôt dans le secteur minier congolais a fait l'objet de débats très animés entre les parties prenantes.

Au-delà de l'opposition des représentants de l'industrie minière, certains acteurs de la société civile experts indépendants s'étaient montrés réticents sur l'efficacité de ce nouvel instrument fiscal au regard des expériences de certains pays africains qui l'avaient institué et l'ont par la suite supprimé ou remplacé par des instruments fiscaux plus faciles à capter.

Mais, le gouvernement congolais a maintenu cet impôt qui est organisé par l'article 251 bis du Code Minier révisé. Selon les dispositions de cet article, les profits excédentaires ou super profits comprennent les bénéfices réalisés lorsque les cours des matières ou des commodités connaissent un accroissement exceptionnel, supérieur à 25% par rapport à ceux repris dans l'étude de faisabilité bancaire du projet.

Le super profit est déterminé à partir de l'excédent brut d'exploitation dégagé de la comptabilité du titulaire. L'impôt spécial sur les profits excédentaires est imposable au taux de 50%.

Le revenu soumis à l'impôt spécial sur le profit excédentaire n'est pas imposable à l'impôt sur les bénéfices et profits.

[13] Jean-Christophe Maur; Vincent Palmade; Alphonsus Nji T Achomuma; Natalia Agapitova; Rachita Daga; Rambeloarison, Domoina; Milaine Rossanah; Babacar Sedikh Faye. *Diagnostic du Secteur Privé (CPSD) : Créer des Marchés en République Démocratique du Congo - Pour une Exploitation Productive et Durable des Ressources Naturelles*, 2022, disponible [ici](#).

L'article 530 bis du Règlement Minier révisé ajoute que l'excédent brut d'exploitation qui sert d'assiette de l'impôt spécial sur les profits excédentaires est constitué par la différence entre le montant de l'excédent brut d'exploitation de l'exercice comptable considéré diminué du montant de l'excédent brut d'exploitation dégagé par l'étude de faisabilité bancaire du projet minier pour cette même année, ce dernier montant augmenté de 25%.

Dans ces conditions, le titulaire est tenu de déposer une copie de l'étude de faisabilité du projet minier auprès de l'Administration des impôts avant l'entrée effective en production dudit projet. Pour les projets déjà en phase d'exploitation, cette obligation doit être accomplie dans les nonante (90) jours de la publication du présent Règlement.

Dans la pratique, les agents de l'administration fiscale font face à de nombreux défis opérationnels pour suivre et collecter cet impôt. Le défaut de dépôt à l'administration fiscale des études de faisabilité et de déclarations de cet impôt par bon nombre des entreprises minières, les modifications fréquentes de certaines études de faisabilité depuis l'entrée en vigueur du Code Minier révisé figurent parmi les difficultés auxquelles l'administration fiscale est confrontée.

Lors de la session de dialogue citoyen pour la maximisation des recettes minière consacrée notamment à l'impôt spécial sur le profit excédentaire, les agents de l'administration fiscale ont souligné les difficultés qu'ils éprouvent pour avoir accès aux études de faisabilité des entreprises minières et comment ces études font désormais l'objet de modifications fréquentes pour éviter le paiement de cet impôt. Les déclarations des agents de l'administration fiscale sont corroborées par le rapport ITIE-RDC 2020-2021 qui ne mentionne aucune déclaration de paiements ni de recettes provenant de l'impôt spécial sur le profit excédentaire. Pourtant, les cours des métaux en 2020 par pourraient représenter un excédent de plus de 25% des prévisions des prix des études de faisabilité des entreprises minières de la filière de l'or par exemple.

Selon les conclusions des sessions du Dialogue Citoyen et les données du rapport ITIE-RDC 2022, quatorze entreprises minières de taille moyenne de la filière cuivre-cobalt ont payé un montant total de 328 116 231 USD au titre d'impôt spécial sur le projet excédentaire pour l'exercice fiscal 2021. Aucune des cinq grandes entreprises minières et bien d'autres entreprises minières de taille moyenne de la même filière représentant plus de 60% des recettes minières n'ont pas payé cet impôt.

La complexité de l'impôt spécial sur le profit excédentaire, notamment la fiabilité des études bancaires et leur dépôt à l'administration ainsi la capacité limitée de l'administration de suivre cet impôt, occasionne un manque à gagner qui aurait pu être capté par un instrument fiscal plus simple, comme les redevances minières à taux variable.

Au vu de tous ces défis de collecte de ce revenu, certains pays africains ont simplement évité la formule d'impôt spécial sur le profit excédentaire en instituant des instruments fiscaux adaptés et d'autres l'ont supprimé et remplacé d'autres instruments plus simples. Des pays comme le Burkina Faso, la Mauritanie, la Côte d'Ivoire et le Zimbabwe ont simplement instauré respectivement en 2011, 2012, 2014 et 2019 des taux variables des redevances minières en fonction des prix de l'or sur le marché mondial.

Au vu de tous ces défis de collecte de ce revenu, certains pays africains ont simplement évité la formule d'impôt spécial sur le profit excédentaire en instituant des instruments fiscaux adaptés et d'autres l'ont supprimé et remplacé d'autres instruments plus simples. Des pays comme le Burkina Faso, la Mauritanie, la Côte d'Ivoire et le Zimbabwe ont simplement instauré respectivement en 2011, 2012, 2014 et 2019 des taux variables des redevances minières en fonction des prix de l'or sur le marché mondial. En revanche, le Ghana avait instauré en 2006 l'impôt sur le bénéfice additionnel (équivalent de l'impôt spécial sur le profit excédentaire) avant de le remplacer par les redevances à taux variables et finalement par une majoration de l'impôt sur les sociétés (impôt sur les bénéfices et profits) [14].

Il ressort de ce qui précède qu'en lieu et place de l'impôt spécial sur le profit excédentaire, la RDC pourrait envisager la mise en place d'un instrument fiscal plus simple et adapté au contexte de fragilité de l'administration fiscale, telle qu'une redevance à taux variable en fonctions des fluctuations des cours sur le marché mondial pour certains métaux comme le cuivre, le cobalt et l'or.

3. Absence de système de modélisation fiscale des projets miniers

La modélisation fiscale est une représentation du monde réel destinée à fournir des analyses économiques utiles. Elle peut être utilisée pour aider les pouvoirs publics à prendre des décisions mieux éclairées, par exemple accorder ou non des incitations fiscales à l'investissement dans un projet minier, en fonction de l'impact attendu sur les recettes publiques et les rendements des investisseurs. La modélisation fiscale n'est pas une technique nouvelle, bien qu'un manque de savoir-faire en la matière dans les pays en développement compromette les efforts déployés par les pouvoirs publics pour concevoir des régimes fiscaux efficaces et négocier des contrats^[15].

Un projet minier, comme tout investissement robuste, s'appuie sur une analyse économique détaillée visant à déterminer sa rentabilité. L'investisseur veut s'assurer que l'investissement qu'il s'apprête à effectuer produira un rendement adéquat du capital investi. Il veut aussi connaître le seuil de rentabilité des produits de base et être en mesure de prévoir les recettes dans diverses conditions de marché. Pour atteindre ces trois objectifs, l'investisseur élabore généralement un modèle fiscal^[16].

La modélisation fiscale peut aussi se révéler fort utile pour les gouvernements des pays qui abritent des projets miniers, en l'occurrence la RDC. La modélisation fiscale fournit des entrées utiles pour la gestion des ressources extractives tout au long du cycle de la politique, avant et après le démarrage d'un projet d'extraction. Elle permet aux gouvernements de faire des projections sur les recettes actuelles et futures qu'ils pourraient mobiliser.

C'est dans cette perspective que le Fonds monétaire international (FMI) a développé le modèle FARI (Fiscal Analysis of Resource Industries /Analyse fiscale des industries de ressource) pour évaluer les régimes fiscaux des industries extractives. A ce titre, le FMI appuie les Etats à utiliser ce modèle générique, mais en l'adaptant aux réalités de chaque pays. Il envisage d'étendre à l'avenir le modèle FARI pour aider les administrations fiscales à modéliser l'écart entre les recettes réelles et les recettes attendues.

[14] Yannick Bouterige, Céline de Quatrebarbes et Bertrand Laporte, *Les taxes minières en hausse en Afrique*, in IGF, juillet 2020. Disponible [ici](#)

[15] IGF, *Incitations fiscales dans l'industrie minière : limiter les risques pour les recettes note complémentaire : Comment utiliser la modélisation financière pour estimer le coût des incitations fiscales*, 2018. Disponible [ici](#)

[16] Banque africaine de développement et OpenOil, *Jongler avec les chiffres - Comment les gouvernements africains modélisent les projets d'extraction*, 2017, disponible [ici](#).

Voir *Jongler avec les chiffres - Comment les gouvernements africains modélisent les projets d'extraction*, Banque africaine de développement et OpenOil (2017)

Il ressort des échanges que l'équipe du Centre Carter a eus entre mai et novembre 2024 avec certains agents des administrations fiscale et minière dans le cadre du Dialogue Citoyen pour la maximisation des recettes minières qu'il existe en RDC une commission de modélisation fiscale de projets miniers. Mais celle-ci a du mal à modéliser même un seul projet minier, faute de disponibilité des informations nécessaires, notamment les études de faisabilité fiables des projets miniers devant servir de base à la modélisation fiscale.

4. Système déclaratif de paiement des impôts et taxes difficile à mettre en œuvre

Malgré une perception négative du paiement de l'impôt par les opérateurs privés, la RDC a opté pour le « système déclaratif ». Le système déclaratif de paiement des impôts et taxes est un système par lequel les contribuables eux-mêmes déclarent au fisc la matière imposable, calculent le montant de l'impôt et viennent spontanément s'acquitter dudit montant à la recette des impôts. Dans le système déclaratif, les contribuables ont un rôle actif à jouer. En contrepartie du système déclaratif, l'administration fiscale effectue des contrôles afin de s'assurer de l'exactitude des sommes déclarées et payées par le contribuable. Il s'agira dans cette section, de présenter les réels fondements du choix du système déclaratif de l'impôt, de s'étendre sur la mise en œuvre de ce système et d'en ressortir les limites.

Le système fiscal déclaratif présente entre autres avantages de promouvoir auprès des contribuables une culture de civisme fiscal. Il permet également aux contribuables d'avoir une bonne maîtrise du régime fiscal applicable. Il donne en amont aux contribuables la latitude de produire une déclaration sur la base de laquelle, il paye les impôts et taxes correspondants. Cette déclaration bénéficie d'une présomption formelle de sincérité, la faculté est laissée à l'administration de jouer son rôle régulateur d'analyse des déclarations au moyen des différents contrôles. Il est simple et souple à mettre en œuvre.

Cependant, en RDC, ce système présente des lacunes dans la mise en œuvre, le rendant inadéquat et inapproprié en raison des défis de gouvernance et des défaillances opérationnelles de l'administration. Le système déclaratif peut fonctionner dans les pays à forte gouvernance. La faible gouvernance, notamment liée à la capacité limitée des agences gouvernementales à assurer le contrôle et la contre-vérification des déclarations faites par les contribuables, en l'occurrence les entreprises minières ne favorisent la bonne application du système déclaratif. Les défauts de gouvernance du secteur minier affectent particulièrement la qualité et la pertinence du secteur déclaratif.

En particulier, le contrôle de la teneur des minerais, déterminant clé de la valeur des exportations, est laissé aux entreprises sans capacité réelle des divisions provinciale des mines de contrôler cette teneur rapportée par les entreprises. Il s'ensuit que le système déclaratif se base sur une auto-appréciation de la teneur des minerais par les entreprises, sans contrôle indépendant. L'application du système déclaratif requiert une administration performante et mieux outillée.

5. Une administration fiscale fragmentée avec des capacités opérationnelles limitées

L'administration fiscale congolaise est fragmentée en plusieurs compartiments, services et agences au niveau national, provincial et local. Alors que les recettes à caractère fiscal sont collectées par un compartiment de l'administration fiscale, appelée Direction Générale des Impôts (DGI), les recettes à caractère non-fiscal sont collectées par la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD). Les recettes d'accises et de douane sont quant à elles collectées par la Direction Générale de Douane et Accises (DGDA).

Au-delà de ces trois principaux compartiments, d'autres agences et services relevant du pouvoir central comme le Cadastre Minier, le Fonds Minier pour les générations futures (FOMIN), le Fonds National des Réparations des Victimes de violences sexuelles liées aux conflits et d'autres crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (FONAREVE), le Fonds Forestier National (FFN), des régies des recettes provinciales et locales, les entreprises publiques et d'autres services rattachés à certains ministères sectoriels, en l'occurrence le ministère des Mines collectent certains paiements du secteur minier. Ce mode de fonctionnement compartimenté engendre plusieurs défis de coordination et d'efficacité de mobilisation des recettes minières. Lors des sessions de Dialogue Citoyen rappelé précédemment, les parties prenantes, en particulier les différents services des administrations fiscale et minière ont noté le faible niveau de coordination et de partage d'informations entre les services impliqués dans la chaîne de calcul et de collecte des recettes minières.

■ *Instauration d'une seule autorité des revenus en RDC : Une solution à la fragmentation de l'administration fiscale ?*

Pour résoudre les défis de fragmentation et de manque de coordination des services et agences de l'administration fiscale de la RDC, l'une des solutions pourrait être la création d'une seule autorité des revenus. Dans certains pays, l'autorité fiscale est un organisme gouvernemental chargé de la collecte des recettes publiques, y compris les impôts et les recettes non fiscales. Il s'agit d'une seule agence qui collecte tous les revenus pour le compte de l'Etat. Son avantage est que tous les revenus passent par un seul circuit facile à retracer. En outre, l'autorité unique facilite aux contribuables d'effectuer leurs déclarations dans un temps record, sans trop de peine. Cette expérience est opérationnelle dans beaucoup des pays, à l'instar de la Zambie (Zambia Revenue Authority-ZRA), le Kenya (Kenya Revenue Authority-KRA), l'Afrique du Sud (South African Revenue Service-SARS), Le Zimbabwe (Zimbabwe Revenue Authority-ZRA), etc.

Le Forum sur l'Administration Fiscale Africaine (ATAF)^[17] s'efforce de créer des administrations fiscales efficaces et efficientes en Afrique pour devenir le leader en matière de fiscalité africaine, renforcer le développement économique et améliorer le niveau de vie des populations africaines. Cette structure conseille les Etats membres à avoir une administration fiscale. La RDC qui a rejoint l'ATAF en 2024^[18] l'a fait à travers la DGI ; alors que celle-ci ne représente pas tous les compartiments de l'administration fiscale dans le pays.

L'idée d'avoir une seule autorité des revenus en RDC a été lancée en 2015, lors du forum sur le développement de l'industrie et le redressement productif. Certains participants ont alors démontré qu'il était indispensable de regrouper la Direction générale des douanes et accises (DGDA), la Direction générale des impôts (DGI) et la Direction générale des recettes administratives, domaniales et de participation (DGRAD) en une seule agence des revenus pour plus de rationalité.

En raison de la complexité de cette démarche, les agences concernées trouvaient l'idée irréaliste. Mais le principal objectif poursuivi était d'arriver à maximiser les recettes de l'Etat. Pour y parvenir, la DGDA, la DGI et la DGRAD devraient constituer, d'après certains analystes et agents de l'administration fiscale ayant participé au Dialogue Citoyen, une seule régie financière.

[17] ATAF, *Our mandate*, disponible ici

[18] Forum sur l'Administration Fiscale Africaine : La RDC devient le 44ème membre du Forum sur l'Administration Fiscale Africaine. Disponible ici

Ceci est l'une des options pour arriver à une collecte optimale des recettes de l'État. Mais, d'autres défis importants à relever existent, notamment la mise à niveau technique de ces régies financières. En d'autres termes, il s'agit de les doter des services informatiques en télé-procédure, en télédéclaration et en télépaiement. Dans un pays aussi vaste que la RDC, il est impérieux de monter des politiques qui permettent effectivement d'optimiser les ressources financières pour le financement des projets de développement durable.

Aussi les politiques à mettre en œuvre devraient-elles s'atteler à renouveler et à mettre à niveau le personnel et à réduire le nombre d'agents au cours des missions fiscales. La DGI, qui s'est vu dépouillée d'une partie de ses attributions pour permettre à la DGRAD de fonctionner, est séduite par le projet de regrouper les impôts et taxes[19]. À côté, d'autres projets devraient être discutés plus en profondeur. L'on a cité, par exemple, la création du guichet unique des régies financières et la mise en place d'un cadre de concertation pour la résolution des litiges fiscaux.

6. Un nombre pléthorique d'agents et fonctionnaires de l'administration fiscale ?

En RDC, l'administration fiscale est sous la tutelle du ministère des Finances. D'après les statiques collectées auprès des services spécialisés du ministère des Finances dans le cadre du Dialogue Citoyen pour la maximisation des recettes minières, l'administration fiscale comptait en 2024 un effectif total de 20 595 agents et fonctionnaires.[20] Ces agents et fonctionnaires sont répartis aux services et agences ci-après :

1. Cabinet du ministre des Finances
2. Secrétariat Général et ses différentes directions
3. Direction Générale des Impôts (DGI)
4. Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA)
5. Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participation (DGRAD)
6. Direction Générale de la Dette Publique (DGDP)
7. Direction générale du trésor et de la comptabilité publique (DGTCP)
8. Cellule Nationale des Renseignements Financiers (CENAREF)
9. Cellule Fiscale des Marchés Publics
10. Cellule d'appui à l'ordonnateur national du fonds européen de développement
11. Commission des redditions générales de comptes
12. Comité consultatif de lutte contre le blanchissement des capitaux et financement du terrorisme
13. Comité des réformes des finances publiques (COREF)
14. Comité technique de suivi de réforme des finances publiques (CTR)
15. Conseil permanent de la comptabilité au Congo (CPCC)
16. Autorité de régulation et de Contrôle des Assurances
17. Fonds national de la microfinance
18. École informatique des finances
19. École nationale des finances

[19] Propos recueillis auprès d'un agent de l'administration fiscale lors de nos entretiens au mois d'octobre 2024

[20] Statistiques collectées par l'équipe du Centre Carter au Comité technique de suivi de réforme des finances publiques en Novembre 2024 dans le cadre du Dialogue Citoyen pour la maximisation des recettes minières.

A ces statistiques du personnel relevant du pouvoir central s'ajoutent les agents et fonctionnaires des régies financières provinciales et autres services provinciaux estimés à plus de 20.000 personnes pour les 26 provinces [21]. La pléthore des agents des régies provinciales est particulièrement remarquable dans la ville province de Kinshasa, les provinces du Kongo Central, du Haut-Katanga et du Lualaba. A Kinshasa, certains agents alternent leur fréquence aux lieux de travail en raison de l'espace limité dans les bureaux de la régie provinciale^[22]. La rationalité entre le nombre d'agents et les ressources mobilisées reste un défi majeur, nécessitant des réformes institutionnelles de grande envergure.

7. Référentiel complexe de paiements du secteur minier

Dans le méandre de la fragmentation de l'administration fiscale, le référentiel des paiements dans le secteur minier se dessine de façon très complexe. Selon le rapport ITIE 2022 le référentiel de flux des paiements dans le secteur minier compte 64 paiements^[23]. Ces 64 paiements représentent 99% de tous les paiements significatifs du secteur minier en 2022. Alors que 10 paiements ont permis de capter au moins 85% de toutes recettes du secteur minier, 54 autres ne représentant que 14%. En lieu et place d'un système de plus 60 paiements dont le recouvrement pose de sérieux problèmes, la RDC pourrait envisager un nombre limité d'instruments fiscaux faciles à capter dans un effort de rationalisation.

Hormis ce référentiel complexe des paiements, le secteur minier est confronté à d'autres paiements non régis par le code minier et contraires au caractère exclusif et exhaustif du régime fiscal applicable au secteur minier en RDC tel que mentionné précédemment. Dans la province du Lualaba par exemple, les entreprises minières sont désormais soumises au paiement d'une taxe allant de \$10 à \$100 à la Commission Nationale de Préventions Routières (CNPR), selon le volume de la cargaison à transporter.^[24]

A ces défis s'ajoute la multitude d'entreprises dans le secteur minier dont plus de 580 titulaires miniers sont reconnus par le cadastre minier, mais peu d'entre eux contribuent aux paiements des impôts, droits, taxes et redevances du secteur. Sur cette panoplie, seules 10 à 12 entreprises payent environ 75% de tous les paiements du secteur minier et que près de 25% est supporté par la gamme significative restante [25].

8. Érosion de l'assiette fiscale

L'érosion de l'assiette fiscale et le transfert de bénéfices font référence aux stratégies de planification fiscale utilisées par les entreprises multinationales pour exploiter les failles des règles fiscales afin de transférer artificiellement leurs bénéfices vers des pays à faible imposition ou sans imposition, afin d'éviter de payer des impôts. Les pratiques et règles fiscales en RDC ouvrent cette brèche à travers:

- L'absence d'un audit crédible sur les coûts opérationnels
- Capacités limitées des services de l'administration fiscale à déterminer l'assiette fiscale
- Faible coordination des informations entre les services d'assiette et de recouvrement

[21] Statistiques collectées par l'équipe du Centre Carter au Comité technique de suivi de réforme des finances publiques en Novembre 2024 dans le cadre du Dialogue Citoyen pour la maximisation des recettes minières.

[22] Propos recueillis au mois de mars 2024 par l'équipe du Centre Carter auprès des agents de la DGI lors de la descente à la DGI-Kinshasa.

[23] Voir l'annexe 19 du rapport ITIE-RDC 2022, disponible [ici](#)

[24] Information résultant des sessions de Dialogue Citoyen pour la maximisation des recettes minières et confirmée par la recherche additionnelle.

[25] Information contenue dans les rapports ITIE-RDC et confirmée au cours des sessions du Dialogue Citoyen pour la maximisation des recettes minières

De plus, le non-respect du caractère exclusif et exhaustif du régime fiscal, douanier et des recettes non fiscales du secteur minier contribue à l'érosion de l'assiette fiscale de certains impôts dont l'impôt sur les bénéfices et profits (IBP). En effet, dans le secteur minier de la RDC, le régime fiscal, douanier et des taxes est exclusif et exhaustif tel que précisé par l'article 220 du Code Minier révisé. Ce régime est organisé au Titre IX du Code Minier et comprend les articles 219 à 262. L'exclusivité et l'exhaustivité signifient que le Code Minier exclut du champ de ce régime toutes les autres sources d'application et/ou d'interprétation issues d'autres lois et règlements, en matière fiscale, douanière et des recettes non fiscales, sauf pour les cas limitativement et expressément renvoyés à d'autres textes légaux ou réglementaires.

Selon les dispositions du Code Minier révisé, les textes légaux et réglementaires ci-après sont censés s'appliquer en matière de fiscalité et de parafiscalité minière :

- Loi N° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier telle que modifiée par la loi N° 18/001 du 9 mars 2018
- Décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier tel que modifié par le Décret n° 18/024 du 8 juin 2018
- Code général des impôts
- Code des douanes
- Loi n° 03/003 du 28 février 2013 sur la nomenclature des recettes administratives, judiciaires et domaniales
- Ordonnance-Loi N° 18/003 du 13 mars 2018 fixant la nomenclature des droits et taxes du pouvoir central
- Ordonnance-Loi et N° 18/004 du 13 fixant la nomenclature des droits et taxes de la Province et de l'ETD ainsi que les modalités de leur répartition
- Loi N°11/011 du 13 Juillet 2011 relatives aux finances publiques.

Dans la pratique, il s'observe l'intrusion d'autres actes législatifs et réglementaires qui fixent des paiements à payer par les opérateurs miniers. L'un des cas les plus emblématiques sur cette question concerne les Edits provinciaux N° 001 du 20 mai 2008 et N°0001 du 20 Avril 2010 dans les provinces du Grand Katanga [26]. Ces deux Edits ont respectivement créé la taxe provinciale d'intervention en matière de réhabilitation des infrastructures urbaines de voirie et drainage et la taxe provinciale sur les produits miniers concentrés destinés à l'exportation. Ces deux taxes génèrent des paiements significatifs allant jusqu'à plus de 100 millions USD dans la filière cuivre-cobalt qui érodent l'assiette de l'impôt sur les bénéfices et profits. En dépit de leur contribution à l'amélioration de la voirie dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba, ces deux taxes soulèvent un problème de légalité en vertu du caractère exclusif et exhaustif du régime fiscal du Code Minier.

[26] Ces Edits sont disponibles [ici](#) et [ici](#)

