

# Amender le régime fiscal minier : feuille de route

---

Le Centre Carter se réjouit d'avoir fait partie, comme acteur de la société civile, de la sous-commission des experts sur la modélisation du régime fiscal à la fin de février et de fournir notre contribution technique à la sous-commission. Comme il est apparu lors du processus de consultation multipartite sur le projet du Code Minier, une étroite collaboration entre tous les parties prenantes peut améliorer le processus et produire un meilleur résultat pour le pays.

Dans le cas des discussions sur le régime fiscal, un aspect du Code qui est aussi technique que fondamental pour le développement du pays, la collaboration de toutes les parties doit se baser sur une analyse et méthodologie très rigoureuse de tous les éléments fiscaux et évaluer les impacts des changements divers sur les indicateurs principaux. Nous applaudissons le gouvernement d'avoir reconnu l'importance d'une telle analyse collaborative dans la création d'une sous-commission multipartite sur l'analyse financière.

Dans le cours de la sous-commission nous avons une bonne collaboration avec les experts du gouvernement et des entreprises, malgré une résistance de la hiérarchie du Ministère des Finances de partager son modèle financière des régimes fiscaux. Malheureusement le rapport final n'a pas exprimé toute la discussion robuste des experts de la commission ni repris toutes les hypothèses critiques qui sont nécessaire pour bien saisir tous les résultats.

Néanmoins nous restons disposés et disponibles à continuer d'aider à faire avancer le dialogue par le biais de nos analyses et des recommandations pour évaluer et améliorer le régime fiscal nouvellement proposé.

Dans ce sens, nous présentons ci-dessous **une feuille de route qui présente, selon le Centre Carter, un scénario idéal permettant à la fois d'adopter une méthodologie rigoureuse et d'obtenir une série de résultats équilibrés menant à un compromis entre les parties prenantes.**

Cette feuille de route implique qu'on trouve d'abord un entendement sur les outils d'analyse (le modèle financier de base), qu'on détermine ensuite toutes les variables à tester – des variables allant au-delà d'une variation de taux de certains droits et impôts et qu'on analyse ensemble les résultats de ces variations pour définir le juste milieu.

## 1. Première étape : S'entendre sur les objectifs et les indicateurs

Les parties prenantes devraient d'abord s'entendre sur l'objectif de la révision du régime fiscal et déterminer les indicateurs pour mesurer si ces objectifs sont atteints.

Selon le Centre Carter, l'objectif est de modifier le régime fiscal de tel sorte à ce qu'il représente un compromis entre le régime fiscal du Code en vigueur (dont l'Etat estime qu'il n'offre pas assez de bénéfices pour l'Etat) et le régime fiscal proposé initialement par le Gouvernement (dont les entreprises estiment qu'ils entament la viabilité des projets miniers). Pour la société civile, une préoccupation supplémentaire est d'assurer que les flux bénéficiant l'Etat puissent être équitablement répartis entre les différents niveaux de gouvernance.

Les indicateurs que les parties pourraient utiliser sont le Taux Effectif Marginaux d'Imposition (TEMI) et la Valeur Actualisée Nette (VAN) des flux bénéficiant l'Etat (pour évaluer la part que reçoit le gouvernement) et le Taux de Rentabilité Interne (TRI) pour les investisseurs (pour évaluer l'impact sur la viabilité des projets miniers). En réponse aux préoccupations de la société civile sur les paiements aux niveaux infranationaux, il pourrait aussi être utile d'inclure en outre des indicateurs additionnels tels que : la VAN des paiements reçus directement par une province et dans un fonds de développement communautaire ainsi que le TEMI équivalent pour la province et la communauté.

2. Deuxième étape : Etablir les deux scénarios de référence (Code Minier en vigueur et proposition de loi)

Les parties devraient ensuite travailler *ensemble*, sur un modèle *commun*, pour simuler les deux scénarios entre lesquels les parties souhaiteraient trouver un compromis, notamment celui du Code Minier en vigueur et celui figurant dans la proposition de loi initiale. Ces deux modèles constitueront la gamme au sein de laquelle les parties pourront trouver un compromis. Cette étape nécessite un accord sur plusieurs éléments :

A. Accord sur le modèle employé

Les modèles économiques sont des outils complexes, dont les formules de calcul employées ont par définition un impact considérable sur les indicateurs (TEMI, VAN et TRI). Il est crucial que *toutes les parties* disposent du même modèle (outil central pour l'analyse) et qu'ils puissent vérifier les formules de calcul afin d'instaurer un climat de confiance et d'ouverture, et ce avant même qu'on simule d'autres alternatives fiscales. Pour l'instant, ce préalable n'a malheureusement pas été atteint.

B. Accord sur les hypothèses utilisées pour les données de base

Outre les formules de calcul, les parties doivent se mettre d'accord sur les données de base employées. Effectue-t-on la modélisation sur un grand projet ? Un projet moyen ? Un projet d'exploitation d'or ? Un projet de cuivre-cobalt ?

Les parties doivent s'entendre sur le type de projet, le calendrier de production, la taille et le calendrier d'investissement, le coût de production (et ses composantes), la distribution du capital social (compris parts appartenant aux entreprises étatiques ou non), le taux d'intérêt moyen et d'autres hypothèses.

Le Centre Carter estime qu'il serait favorable, si le temps le permet, que les experts utilisent plusieurs combinaisons d'hypothèses différentes. Si cela n'est pas possible, il est d'autant plus important de sélectionner les hypothèses les plus typiques pour le secteur. Il faut expliquer d'où viennent les hypothèses. S'il n'y a pas d'accord, il faut des explications des différences d'opinion.

C. Evaluation du modèle et des hypothèses de base par rapport aux deux scénarii de référence

En utilisant le modèle commun et les données de base sur lesquelles les parties se sont accordées, il faut déterminer si le modèle reflète bien ce qu'on observe en réalité – par exemple en termes de grandeurs des flux et en termes de grandeur du TRI. Si les parties constatent que le modèle ne reflète pas suffisamment la réalité, il faut faire des adaptations aux hypothèses et/ou expliquer les différences entre le modèle et la réalité.

Par exemple, à l'heure actuelle, les parties estiment que l'Impôt sur les Bénéfices et Profits (IBP) représente plus de 50% de tous les flux perçus par l'Etat, bien que ceci ne s'accorde pas avec la réalité actuelle. Cela est, en partie, due à la phase de production initiale (phase d'amortissement) de la plupart des projets, mais même les projets plus avancés tardent à payer ce flux. Il faudrait considérer amender le calendrier des investissements, par exemple prévoir un second investissement pour l'expansion du projet à la période où le premier amortissement touche à sa fin.

Les différences entre le modèle de base et la réalité permettent aussi de déterminer quels amendements pourraient rapprocher la simulation théorique et la réalité, l'objet de la prochaine étape.

3. Troisième étape : Accord sur les éléments fiscaux (assiettes et taux des flux de revenu et autres paramètres dans le Code) qui devraient être ajusté et lesquelles peuvent être maintenus

Il faudrait commencer par une détermination des flux plus importants pour l'Etat sous le Code en vigueur et sous le Code proposé et s'assurer que ces déterminations sont réalistes (voir ci-dessus, cas de l'IBP). S'il y a de temps, ce serait utile de faire des analyses de sensibilité sur certaines hypothèses (par exemple, prix des minerais, coûts de production, et taille de l'investissement) pour évaluer comment les flux les plus importants sont affectés.

Les changements proposés peuvent se concentrer sur les éléments les plus importantes sur lesquels il n'y a pas de convergence parmi les parties prenantes. Il faut évidemment prendre en compte que le régime fiscal est un *package* – il faut simuler l'ensemble du régime fiscal pour évaluer son impact.

Le Centre Carter souligne qu'il est essentiel de considérer une modification de toutes les composantes des flux les plus importants, et de ne pas se limiter à une simple variation des *taux*. Plus particulièrement, il faut également considérer d'influencer l'assiette fiscale. Ceci a déjà été fait en partie pour la redevance (suppression des coûts déductibles pour accroître l'assiette des redevances) mais est d'autant plus important pour le cas de l'IBP et les dividendes pour l'Etat. Il importe peu d'augmenter le taux de l'IBP de 30% à 35% ou la part de l'Etat de 5 à 15% si, dans la pratique, l'assiette de ces flux est égale à zéro pour une période très longue. 35% de zéro est égal à zéro.

Plusieurs possibilités se présentent : influencer le schéma de l'amortissement accéléré, s'assurer que les taux d'intérêt sont plafonnés à un taux raisonnable, s'assurer que les différents projets miniers d'une seule entreprise sont traités de façon isolée au niveau fiscal ('ring-fencing' pour éviter que l'investissement d'un deuxième projet ne vienne annihiler les bénéfices d'un premier projet), restreindre de façon générale toute pratique de prix de transfert majorés entre les sociétés affiliées (y compris les coûts opérationnels, prix de vente, taux d'intérêt...) et/ou exiger qu'une partie de l'investissement soit fait en capital plutôt qu'à base de prêts.

Par ailleurs, pour la société civile il est également important de considérer des hypothèses dans lesquels les retombées pour l'Etat sont équitablement réparties entre les différents niveaux de l'administration. A ce titre, il faudrait considérer l'intégration des taxes provinciales que les entreprises minières paient actuellement parallèlement au régime fiscal du Code Minier.

A ce titre, il faut noter également la confusion existante au « 0.3% des recettes brutes pour le développement local ». Actuellement, la société civile considère cette disposition comme une *obligation* pour les entreprises minières de payer 0.3% des recettes brutes pour le développement local. Toutefois,

dans le texte proposé, il ne s'agit pas d'une obligation mais qu'une simple mesure comptable permettant une *provision déductible* allant jusqu'à 0.3% des recettes brutes.

4. Quatrième étape : Présentation des différents scénarii alternatifs et leur impact sur les indicateurs

Les différents changements proposés par chaque partie prenante devraient être clairement représentés et motivés afin qu'on comprenne leur fondement.

La présentation des scénarii devrait inclure les éléments suivants afin que le lecteur externe puisse pleinement juger des différentes options présentées :

- Un bon sommaire de toutes les hypothèses utilisées avec une référence aux sources employées, ainsi que les points de divergence entre les experts le cas échéant.
- Une clarification de comment chaque scénario se diffère par rapport aux scénarii de référence.
- L'impact des variations sur les indicateurs résultants des scénarii différents (TEMI, VAN, TRI) vis-à-vis des scénarii de référence, avec une mise en garde sur les limites des résultats éventuellement obtenus

La présentation devrait également inclure les autres termes/questions/dispositions potentielles considérées pour les experts.

Avec l'approche ci-dessus, nous pensons que l'analyse pourrait aider les décideurs politiques à avoir une bonne compréhension d'une gamme complète d'options pour le régime fiscal et quelques mises en gardes qu'on doit garder à l'esprit. Par exemple, nous pourrions :

- Évaluer plus d'options pour résoudre les divergences entre les propositions des parties prenantes y compris les scénarios additionnels qui génèrent tout au long de la gamme des valeurs des indicateurs des TRI et TEMI définie par les deux scénarios de référence
- Considérer des légers changements des flux les plus importants, comme l'IBP, plutôt que de se limiter aux variations des taux de la redevance uniquement
- Considérer tous les aspects des flux et non seulement les taux ; par exemple non seulement la modification de l'assiette de la redevance minière (suppression des coûts déductibles) mais aussi des mesures pour protéger l'assiette fiscale d'autres flux potentiellement importants (IBP, dividendes pour l'Etat)
- Expliquer les divergences entre la modèle et la réalité, par exemple pourquoi le flux le plus grand dans le modèle, l'IBP, ne génère pas beaucoup de recettes pour l'Etat, et suggérer des dispositions légales qui pourraient assurer que les recettes sont aperçues pour l'état, y compris des protections de « ringfencing », de clauses interdisant des prix de transfert majorés entre les sociétés affiliées, ou de taux maximaux acceptables pour les intérêts déductibles
- Clarifier la confusion parmi les parties prenantes, par exemple, la nouvelle disposition sur les « 0,3% des recettes pour le développement communautaire »

On espère que ces types de recommandations peuvent être utiles pour tous, même à ce stade avancé des négociations sur les changements du régime fiscal. Nous estimons en effet que la question est trop importante pour ne pas adopter une méthodologie suffisamment solide et de pouvoir considérer une gamme suffisamment large de potentielles modifications. Nous restons disponibles pour fournir tout détail supplémentaire souhaité.