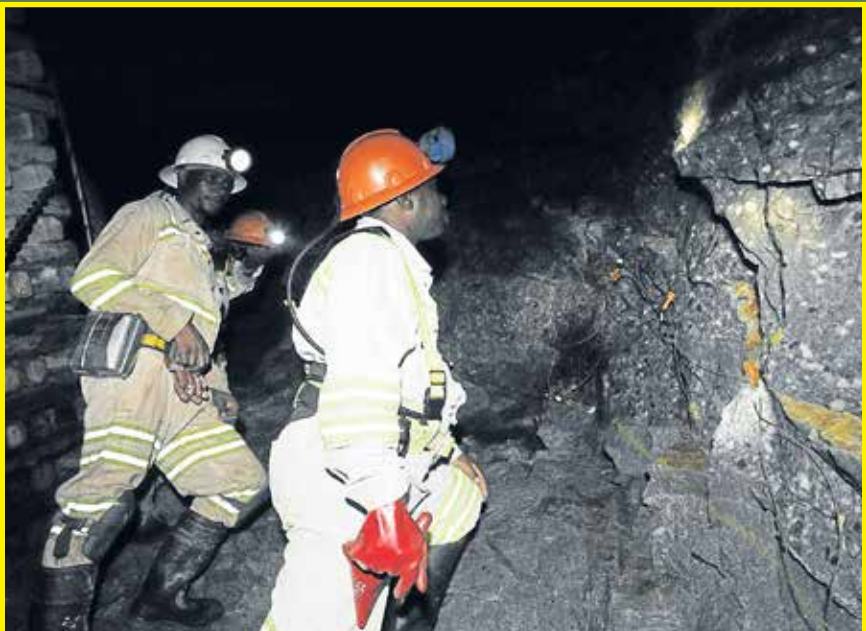


# Expérience en matière de réforme fiscale et de renégociation des contrats miniers

LE CAS DE LA ZAMBIE





# **Expérience en matière de réforme fiscale et de renégociation des contrats miniers**

LE CAS DE LA ZAMBIE

**Expérience en matière de réforme fiscale et de renégociation  
des contrats miniers**

**LE CAS DE LA ZAMBIE**

Publié par

Third World Network Africa

No 9 Asmara Street, East Legon, Accra

P.O. Box 19452, Accra – Ghana

Tel: 233-302 500419/ 503669/511189

Site web [www.twnafrica.org](http://www.twnafrica.org)

Email: [twnafrica@twnafrica.org](mailto:twnafrica@twnafrica.org)

Copyright © Third World Network Africa, 2017

ISBN: 9988271329

## Avant-propos

La présente étude porte sur les réformes du régime fiscal minier de la Zambie et la renégociation des contrats avec les sociétés minières étrangères, qui prédominent dans cette industrie, lors de l'essor des produits de base, en vue d'améliorer les recettes provenant du minerai qui constitue son principal produit d'exportation. Les recettes sont les principaux avantages que les pays africains comme la Zambie tirent de la production et de l'exportation des produits miniers essentiellement à l'état brut. Durant le récent essor minier qui a commencé dans les années 2000 et s'est étalé sur une période d'environ dix ans, les prix moyens des minéraux ont triplé. Ce phénomène a mis à nu les inégalités dans les relations entre les pays africains et les sociétés minières transnationales qui dominent le secteur minier du continent. Pendant l'essor, les bénéfices des plus grandes sociétés minières ont augmenté de façon spectaculaire, soit de 20% en moyenne, entre 2000 et 2011.

Il n'en va pas de même pour les pays africains producteurs de minéraux. A travers l'Afrique, y compris la Zambie, il y avait une grande disparité entre la montée en flèche des bénéfices des SMN minières et les augmentations modestes des recettes revenant aux gouvernements en raison de la flambée des prix des minéraux. Deux facteurs sont à l'origine de la répartition inéquitable des avantages de l'essor minier en faveur des investisseurs étrangers : les conditions généreuses des contrats en fonction desquels les entreprises minières étatiques ont été privatisées dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel (SAP) et les régimes fiscaux accordés aux investisseurs sous les régimes miniers libéraux prévus dans les réformes du PAS.

La Zambie figurait parmi les nombreux pays africains qui ont essayé de rectifier les déséquilibres contractuels et les lois trop généreuses. Ces réformes cadrent avec l'un des principaux objectifs du programme de la Vision Minière Africaine (VMA), à savoir : accroître les retombées fiscales de l'exploitation minière.

L'analyse de l'expérience de la Zambie fait partie des études que TWN-Africa a commanditées afin de contribuer à notre compréhension des efforts en cours pour promouvoir le programme de la VMA.

TWN-Africa exprime ses remerciements à Wilfred Lombe et Bernadette Mwakcheya pour avoir réalisé cette étude et produit le présent rapport.

Nous remercions également la Fondation Ford pour son appui financier à ce projet.

# Table des matières

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Méthodologie</b>	<b>5</b>
<b>3. Cadre conceptuel</b>	<b>6</b>
3.1 Le principal objectif de la fiscalité minière	6
3.2 Les principaux éléments de la fiscalité minière	9
3.2.1 Impôts directs	9
3.2.2 Impôts indirects	14
3.3 Conclusions	15
<b>4. Examen des réformes fiscales et des contrats miniers en Zambie</b>	<b>18</b>
4.1 Période d'avant la privatisation	18
4.2 La période de la privatisation	19
4.3 Période d'après la privatisation	23
4.4 Conclusions	29
<b>5. Résultats des entrevues sur le terrain</b>	<b>32</b>
5.1 Points de vue des acteurs	32
5.2 Conclusions	36
<b>6. Discussion et recommandations</b>	<b>37</b>
6.1 Discussion	37
6.2 Recommandations	48
<b>Références</b>	<b>52</b>

# I. Introduction

L'exploitation minière a toujours été l'épine dorsale de l'économie zambienne. Elle représente 10% du produit intérieur brut et plus de 70% des recettes en devise étrangère, 30% des recettes publiques et 8% des emplois formels. Elle est la deuxième source d'emploi formel derrière le gouvernement. Compte tenu de son importance pour l'économie, les gouvernements successifs ont mis en œuvre divers régimes fiscaux pour assurer sa croissance et améliorer sa contribution au développement économique et social du pays. Vu le rôle central de l'exploitation minière dans l'économie zambienne, la réforme fiscale et les contestations connexes constituent toujours un sujet important, surtout après la période de privatisation.

De 1970 à 1997, l'industrie minière de la Zambie était contrôlée par l'Etat suite à une nationalisation partielle en 1969, lorsque le gouvernement, grâce aux réformes de Matero, a acquis la majorité des actions des sociétés minières. Après la nationalisation, le gouvernement a adopté un régime fiscal pour permettre aux mines de jouer un plus grand rôle dans le développement économique et social du pays. A titre d'exemple, en 1970, le gouvernement a aboli la redevance minière et l'a remplacée avec une taxe minière sur les bénéfices dont le taux s'élevait à 51% pour le cuivre, 13% pour le plomb, le zinc, l'améthyste et 20% pour l'or. Cette disposition a été prise parce que le gouvernement était le principal actionnaire et contrôlait les décisions relatives à l'industrie.

Malheureusement, le début de la nationalisation a coïncidé avec une récession économique mondiale et une chute des prix du cuivre en 1975. Cette évolution a entraîné une spirale de déclin des recettes d'exportation, d'un manque de capitaux de réinvestissement dans les opérations minières et de la baisse des volumes de production. La privatisation d'un secteur minier peu performant était devenue inévitable.

A la suite du changement de gouvernement en 1991 et la libéralisation ultérieure de l'économie, le régime fiscal a été modifié en vue



d'attirer les investissements étrangers directs (IED). Le nouveau régime fiscal a introduit des incitations fiscales considérées comme nécessaires pour attirer les investissements du secteur privé. Les incitations étaient négociées individuellement entre le gouvernement et les sociétés minières et énoncées dans les Accords d'exploitation (AE) qui, en réalité, l'emportaient sur la législation minière en vigueur. Les incitations prévues dans les AE étaient notamment la stabilisation du régime fiscal pour une période de 15 ans et des dispositions distinctes qui permettaient aux mines d'exporter les produits miniers et de retenir les devises, y compris la couverture des recettes. Les clauses de stabilisation impliquaient que le gouvernement allait perdre des recettes fiscales pendant une période de temps. Cependant, la justification était que les besoins de revenus actuels du pays ne doivent pas mettre en péril les recettes futures et d'autres avantages tels que l'accroissement des emplois que devraient entraîner les nouveaux investissements.

Aussitôt après la privatisation des mines au début des années 2000, les prix des métaux ont commencé à monter en flèche vers 2003 et la performance de l'industrie s'est améliorée. Les prix du cuivre ont atteint un sommet de 9 000 \$EU la tonne en 2008. Malgré le repli pendant la crise économique et financière mondiale de 2008-2009, les prix ont rebondi vers la fin de 2009. Certains économistes estiment que les prix des métaux connaissent un super cycle, une tendance à la hausse prolongée des prix qui dure normalement dix ans ou plus (CUA et la CENUA 2011). En tant que conséquence directe, la production du cuivre, qui s'est réduit à 250 000 tonnes par an, est passée à 600 000 en 2005 et à 833 000 tonnes en 2011. L'effet conjugué des évolutions du prix du cuivre et de l'accroissement de la production a été une augmentation des recettes d'exportation de cuivre qui est passé de 0,6 milliard de dollars (14% du PIB) en 2003 à un montant record de 6,7 milliards de dollars (36% du PIB) en 2011 (Simpasa et al, 2013).

Malgré l'accroissement de la production et la hausse des prix des métaux, le recouvrement des recettes dans l'industrie est demeuré faible. Bien que cette tendance soit essentiellement attribuée aux incitations fiscales généreuses accordées aux sociétés minières dans le cadre des AE, elle a renforcé les contestations suivant lesquelles le pays ne

bénéficiait pas de ses vastes ressources. A la suite des revendications publiques et des conseils des institutions financières internationales, comme la Banque mondiale, la Zambie tout comme d'autres pays africains riches en ressources minières ont révisé leur régime fiscal. Ce processus a commencé en 2007 par la modification de la Loi sur les mines et les minéraux de 1995 dont le but était d'empêcher les ministres de signer les AE avec les sociétés minières. En 2008, au lieu de renégocier les accords d'exploitation, le gouvernement les a abolis en abrogeant la Loi sur les mines et les minéraux de 1995 et en révisant tous les impôts dans le secteur minier. D'autres changements ont été apportés dans les années suivantes aux impôts dans le but de relever les défis auxquels faisait face l'industrie ou le gouvernement. Dans l'ensemble, les conditions fiscales du secteur minier ont fait l'objet d'environ huit changements depuis 2007.

Ce rapport examine les réformes fiscales mises en œuvre en Zambie au cours des deux dernières décennies. Il donne un aperçu des principaux aspects de la fiscalité minière au chapitre 3 avant de décrire les changements au régime fiscal, les motivations de ces changements et leurs résultats au chapitre 4. Ce chapitre évalue également dans quelle mesure les objectifs des réformes ont été atteints, les processus suivis et les contestations que ces changements ont engendrées, surtout l'influence de l'industrie sur les résultats politiques. Le chapitre 5 présente les perceptions des acteurs vis-à-vis des changements et fait ressortir les faiblesses dans les approches et les raisons à l'origine de la divergence entre les objectifs de la réforme et les résultats atteints. Le chapitre 6 fait une analyse logique des réformes en fonction du cadre conceptuel et des bonnes pratiques et argumente que certaines réformes étaient inutiles et ont mis à nu l'incapacité du gouvernement en matière de conception politique et réglementaire. Ce chapitre fait des recommandations pour aborder les faiblesses induites par les réformes fiscales.

## 2. Méthodologie

La méthodologie adoptée pour l'étude est essentiellement fondée sur des recherches documentaires comprenant des recherches sur internet et l'examen des rapports publiés par des chercheurs individuels, le gouvernement et d'autres organisations. La recherche documentaire visait à recueillir des informations sur les réformes fiscales que la Zambie a mises en œuvre au cours des deux dernières décennies en vue de comprendre le but de ces réformes et les raisons sous-jacentes et dans quelle mesure les principaux acteurs ont participé au processus de réforme. La revue documentaire a été complétée par des interviews avec quelques acteurs basés à Lusaka. Les contraintes de ressource ont limité le nombre d'acteurs interviewés à Lusaka. Ces contraintes n'ont pas non plus permis une visite au Copperbelt et à la province du Nord-ouest où se déroulent les opérations minières et se retrouve la majorité des OSC intervenant dans le domaine de l'exploitation minière.

Les acteurs interviewés sont notamment deux sociétés minières, deux associations d'exploitation minière, des responsables gouvernementaux, une OSC et deux partenaires de coopération. Les entrevues étaient semi-structurées avec des questions formulées à l'avance sur les réformes fiscales entreprises. Elles ont permis de recueillir les idées des acteurs sur les principaux objectifs des réformes et de vérifier si ces objectifs ont été atteints. Ces entrevues ont également permis de saisir les réactions des sociétés minières et leurs actions. Par ailleurs, elles ont enregistré les opinions sur la capacité institutionnelle du gouvernement à concevoir et à mettre en œuvre les changements et examiné les processus suivis ainsi que les faiblesses institutionnelles constatées. L'annexe 1 présente le résumé des questions préparées pour les entrevues en fonction des termes de référence. Les questions ont favorisé le dialogue par rapport à l'envoi d'un questionnaire à remplir par les acteurs. Les résultats des entrevues ont été complétés par les constats faits lors des entrevues menées par les auteurs dans le cadre des projets similaires.

## **3. Cadre conceptuel**

### **3.1 Le principal objectif de la fiscalité minière**

La fiscalité est l'un des principaux moyens par lesquels le gouvernement mobilise des fonds pour soutenir la mise en œuvre des objectifs de développement économique et social du pays. Bien que ce principe soit généralement accepté par tous les acteurs, y compris les sociétés minières, la fiscalité minière est l'une des questions les plus difficiles et controversées surtout dans les pays en développement. Cette situation est due en partie au caractère concurrentiel et souvent conflictuel des exigences de politique publique et des intérêts des sociétés minières privées.

Du point de vue des politiques publiques, les gouvernements cherchent à maximiser la valeur économique et sociale des projets miniers, surtout quand il s'agit de l'exploitation des ressources non renouvelables. Les gouvernements sont donc préoccupés par la durabilité des avantages de ces projets au-delà du cycle de vie du projet. Il s'agit de réduire les dégâts environnementaux et de créer des liens utiles avec d'autres secteurs de l'économie. Ces liens sont notamment l'emploi, la valorisation économique, les infrastructures et le transfert des technologies. Cette démarche de politique publique fait partie de la tentative du gouvernement de transformer la valeur intrinsèque et limitée des ressources minières en des capitaux à long terme.

D'autre part, les sociétés minières considèrent une bonne politique fiscale comme celle qui permet un rendement équitable sur les investissements, est prévisible, stable et justifiable à travers l'état de droit et favorise le rapatriement libre des dividendes et des bénéfices. Elle doit être fondée sur les bénéfices au lieu du chiffre d'affaires, favoriser une récupération rapide des capitaux investis et encourager de nouveaux investissements dans l'exploration et le développement des mines. Si la licence sociale d'exploitation est importante pour de nombreuses sociétés minières, d'aucuns vont arguer qu'elles sont avant tout respons-

ables devant leurs actionnaires. Par conséquent, le gouvernement doit réaliser ses objectifs sociaux et économiques à l'aide des impôts, car cela ne relève pas des responsabilités des sociétés minières.

Ces divergences d'opinions sont exacerbées par l'incapacité des pays en développement à concevoir des conditions fiscales rentables par rapport à la rentabilité des sociétés durant le cycle de vie du projet. En second lieu, leur incapacité à négocier des conditions fiscales appropriées est due à l'asymétrie des connaissances par rapport aux sociétés minières. Cela entraîne des perceptions et des soupçons selon lesquels les sociétés sont généralement peu transparentes et tirent des bénéfices excessifs au détriment des pays hôtes qui détiennent les richesses minérales. Ces doutes se sont aggravés surtout pendant les périodes d'augmentation des prix entre 2003 et 2012. En Zambie, cela a été particulièrement le cas.

Généralement, lors de la conception des régimes fiscaux pour le secteur minier, le gouvernement doit réaliser un équilibre entre les objectifs suivants :

**Maximisation des recettes** – Il s'agit de la nécessité de déterminer la répartition optimale des recettes entre les sociétés et le gouvernement. Ce dernier fait souvent face au choix d'un éventail d'impôts et toute politique minière doit permettre de maximiser les recettes nettes à court et à long terme tout en tenant compte des avantages fiscaux visant à attirer les investissements et à réaliser des objectifs spécifiques en matière de politique publique.

**Efficiences économique** – En général, les impôts sur les mines doivent être neutres sur le plan économique. Cela implique que les impôts doivent attirer au minimum le même niveau d'activité d'exploration et d'exploitation, même après leur imposition. Si ces activités se réduisent, l'impôt sert à la recherche de la rente et cela influence les décisions d'investissement et d'opération.

**Prévisibilité des recettes** – Les impôts minières doivent assurer des recettes prévisibles pendant le cycle de vie du projet minier. Certains

impôts sont perçus à la phase de démarrage et d'autres en fin de période alors que d'autres sont prélevés tout au long du cycle de vie du projet. Le but est d'assurer que le gouvernement obtient des recettes pendant le cycle de vie du projet sans mettre en péril sa viabilité.

**Équité** – Ce principe exige que tous les contribuables dans l'industrie minière soient traités de la même manière. Il va à l'encontre des Accords d'Exploitation (AE) en vertu desquels les sociétés minières sont traitées différemment suivant leur capacité de négociation.

### **Encadré 1 – Exemples d'impôt minier**

#### **Instruments d'impôt direct**

- Impôts à l'exploration
- Impôt sur le revenu des sociétés (plus la retenue)
- Impôts progressifs sur les bénéfices (comme la formule d'imposition sur l'or en Afrique du Sud)
- Taxe sur les rentes de ressources
- Impôt sur les bénéfices exceptionnels, supplémentaires et la taxe sur les super bénéfices,

#### **Instruments d'impôt indirect**

- Redevance ad valorem spécifique/ volume de production
- Droits à l'importation
- Droits à l'exportation
- Taxe à valeur ajoutée (TVA)/ et impôts sur les biens et services (GST)
- Les prélèvements sur le travail (formation, chômage)

#### **Autres impôts**

- Prime de soumissions concurrentielles, enchères (pour les hydrocarbures)
- Droits superficiaires

Source: CUA & CENUA, 2011

**Transparence et stabilité** – La transparence exige la divulgation des informations par les sociétés minières et le gouvernement. Les projets comportent généralement des niveaux élevés de risque. Il s'agit des risques géologiques, commerciaux, politiques, économiques et sociaux qui sont difficiles à prévoir à long terme. Les projets sont donc sensibles aux changements de politique. Cela exige de la transparence et de la stabilité au niveau des régimes fiscaux afin de faciliter la récupération des capitaux investis. La stabilité fiscale est peut-être l'attribut le plus prisé par les sociétés minières.

## **3.2 Les principaux éléments de la fiscalité minière**

L'encadré 1 illustre les principales formes d'impôt prévalant dans l'industrie minière. Les impôts directs sont ceux qui sont imposés (in personam) aux sociétés en tant que personnes morales (Otto et Cordes, 2002). Ils sont souvent fondés sur la définition des recettes ou des profits nets. Cette catégorie inclut l'impôt proportionnel sur le revenu, l'impôt progressif sur le revenu, l'impôt additionnel sur les bénéfices, la taxe sur les rentes de ressources, la retenue à la source sur les dividendes et intérêts versés. Généralement, l'imposition directe est la principale méthode de recouvrement des recettes de la production minière.

Les impôts indirects sont imposés (in rem) sur les gisements (Otto et Cordes 2002). Il s'agit des crédits fiscaux sur les actifs ou sur les intrants nécessaires pour les exploiter. Les plus courants sont les redevances spécifiques et les redevances ad valorem, les droits à l'exportation, les taxes de vente et les taxes à valeur ajoutée.

### **3.2.1 Impôts directs**

*Impôts proportionnels sur le revenu.* - communément dénommés impôts sur les sociétés, les impôts proportionnels sur le revenu sont les méthodes les plus courantes de recouvrement des recettes auprès des entreprises, y compris les opérations d'exploitation minière. Les impôts sont dus lorsque les revenus annuels réalisés dépassent les coûts d'exploitation et les provisions. Les caractéristiques les plus importantes sont donc la définition du revenu imposable et le taux appliqué.

Le plus grand défi dans le prélèvement de l'impôt sur le revenu des sociétés réside dans la définition et du contrôle du revenu imposable. Les revenus sont soumis à des pratiques comptables et doivent faire l'objet des audits financiers réguliers et d'un contrôle des prix de vente et des volumes extraits. Dans la plupart des applications les plus pratiques, les provisions sont prises en compte, ce qui affecte le moment et le montant des revenus. Ces provisions sont notamment :

- l'amortissement accéléré ;
- la déduction des intérêts ;
- les pertes reportées ;
- le réinvestissement des crédits d'impôt ; et
- les congés fiscaux.

Les provisions susmentionnées encouragent, par inadvertance, la comptabilité analytique agressive, surtout en l'absence des audits stricts des finances et de la production. Guj et al, prévient que le recouvrement des capitaux et la création des actifs sont les sources de grande complexité dans la fiscalité minière (Guj et al, 2013). Bien qu'ils permettent aux sociétés minières de rentabiliser leurs investissements à travers des déductions de l'impôt sur le revenu des sociétés, ils réduisent considérablement l'impôt établi et payé. La détermination des taux d'amortissement ou des dépenses d'aménagement des mines et d'autres coûts afin de régler le revenu imposable n'a jamais été une tâche facile pour le gouvernement. Par ailleurs, il y a aussi des difficultés dans la détermination des niveaux appropriés de frais généraux admissibles entre une filiale en Zambie et la société de portefeuille, qui souvent fonctionne sous plusieurs régimes fiscaux à travers le monde.

Cette situation entraîne souvent les prix de transfert entre la filiale et d'autres affiliés de la société de portefeuille. Selon Guj et al, les prix de transfert est l'un des problèmes difficiles que les lois minières doivent aborder.

*Impôts progressifs (variables) sur les bénéfices et impôts additionnels sur les bénéfices* – dans sa forme la plus simple, un impôt progressif ou variable sur les bénéfices prévoit un barème de taux d'impôt sur le revenu plus élevé par rapport à l'assiette classique de l'impôt sur le revenu. Ces impôts sont attractifs parce qu'ils permettent au gouvernement de



bénéficiaire de la rente des ressources surtout durant les périodes de la hausse des prix et de la rentabilité.

Cependant, leur application entraîne plusieurs difficultés. La première est le défi indiqué ci-dessus concernant la détermination des niveaux de revenu imposable. Le deuxième défi est la définition et l'approbation d'une échelle mobile pour augmenter progressivement la charge fiscale au-dessus de l'assiette fiscale. Troisièmement, les sociétés peuvent choisir leur coût marginal d'exploitation minière, ce qui a des effets sur l'assiette fiscale annuelle et favorise la manipulation à travers les profils d'extraction. Pour ces raisons, les barèmes d'imposition progressive sont rarement utilisés de nos jours (Guj et al, 2013).

Une autre approche de la fiscalité progressive est l'impôt additionnel sur les bénéfices. Il s'agit d'un taux d'imposition plus élevé sur le revenu imposable une fois qu'un seuil pour le taux de rendement sur les investissements est convenu. Les investissements incluent souvent la dette et les capitaux propres. Le projet est imposé au départ sur la base d'un régime de bénéfice de base et les bénéfices non répartis sont actualisés au taux plancher. Lorsque les flux de trésorerie nets actualisés deviennent positifs, le projet est donc soumis à un taux d'impôt plus élevé par rapport au taux de base (ex. 70% par rapport à 30%). L'avantage est que l'impôt additionnel sur les bénéfices est qu'il permet au projet de rembourser les prêts et ne fausse pas donc les décisions d'investissement. Les difficultés que rencontre le gouvernement relèvent du fait qu'il ne garantit pas de recettes jusqu'à ce que le seuil soit atteint. Les autres défis proviennent des désaccords sur les taux d'actualisation des flux de trésorerie et la manière dont les amortissements admissibles sont déduits. L'impôt additionnel sur les bénéfices est donc difficile à prélever dans le contexte des pays en développement et est rarement utilisé (Guj et al, 2013).

*Taxes sur les rentes de ressource* – ces taxes sont basées sur le fait que les gisements miniers constituent une propriété de l'Etat. La notion de rente sur les ressources<sup>1</sup> justifie l'imposition d'une charge fiscale plus

---

<sup>1</sup>Du point de vue de politique publique, une rente sur les ressources est un impôt qui n'influence pas les décisions relatives à la production ou à la consommation. C'est parce que la rente économique est mesurée en fonction des rendements financiers supérieurs à ce qui est nécessaire pour induire l'investissement initial d'une entreprise. Il s'agit de la notion d'un excédent et son existence entraîne une allocation distributive au lieu des conséquences d'allocation.

élevée sur les investissements miniers en période de rentabilité exceptionnelle, car selon l'argument de la rente des ressources, les gisements représentent un facteur essentiel dans les investissements miniers tout comme les capitaux, la main-d'œuvre et la technologie. Etant donné que tous les propriétaires des autres intrants sont rémunérés pour leur contribution à la production, les propriétaires des gisements doivent aussi bénéficier d'une rémunération équitable au-delà des impôts réguliers lorsque les bénéfices sont exceptionnels. C'est l'argument qui soutient l'impôt sur les bénéfices variables ou additionnels ainsi que les bénéfices exceptionnels.

Dans sa pure forme, la TRR permet de reporter le paiement de l'impôt jusqu'à ce que toutes les dépenses soient recouvrées et que le projet ait réalisé un taux de rentabilité précisé au départ. Un taux marginal très élevé d'impôt s'applique à toutes les recettes d'exploitation ultérieures. En fait, le projet minier bénéficie d'un congé fiscal en prévision des recettes publiques exceptionnelles, qui peuvent ne pas se matérialiser. Pour cette raison, les TRR sont souvent modifiées pour permettre le recouvrement des recettes au cours des premières années. Cette forme d'impôt est également connue sous le nom de l'impôt sur les super bénéfices ou les bénéfices exceptionnels.

Sur le plan conceptuel, la TRR est supérieure à d'autres formes d'imposition et est utilisée lorsque le gouvernement veut obtenir des proportions importantes de la rente des ressources tout en partageant les risques d'exploitation avec les propriétaires des mines. Cela se réalise à travers la distribution des actifs, la déduction des coûts d'exploitation et la valorisation des pertes reportées. Dans sa pure forme telle que l'approche TTR de Brownian, le gouvernement devrait rembourser aux sociétés une proportion des pertes reportées. Cette approche n'a été jamais adoptée en pratique ([https://en.wikipedia.org/wiki/Minerals\\_Resource\\_Rent\\_Tax](https://en.wikipedia.org/wiki/Minerals_Resource_Rent_Tax)).

Dans la version australienne de la TRR appliquée aux mines de fer et de charbon, le gouvernement ne s'est pas engagé à partager les pertes à long terme, alors que « le bénéfice normal », aux fins de comptabilité, a été fixé aux Taux des obligations à long terme. Au départ, le TOLT était fixé à 5%, mais il a été négocié plus tard à 12%. Cette taxe a été finale-

ment introduite en juillet 2012 et imposée à 30% des « super bénéfiques » sur l'exploitation du minerai de fer et du charbon. Les sociétés paient cette taxe lorsque leurs bénéfiques annuels atteignent 75 millions de \$EU, une mesure qui vise à réduire la charge des petites entreprises. Suite au changement de gouvernement en 2013, la taxe a été abolie en septembre 2014, malgré l'opinion contraire exprimée par le public. ([https://en.wikipedia.org/wiki/Minerals\\_Resource\\_Rent\\_Tax](https://en.wikipedia.org/wiki/Minerals_Resource_Rent_Tax))

Cependant, une autre variante de la TRR ou l'impôt sur les bénéfiques exceptionnels est de convenir d'un taux progressif basé sur une échelle sensible aux prix qui sont supérieurs aux « bénéfiques normaux » au lieu d'un taux élevé sur les bénéfiques exceptionnels après le recouvrement de toutes les dépenses. Un taux progressif est déclenché lorsque le prix d'un produit de base minier atteint un seuil donné. La Zambie a essayé de mettre en œuvre cette approche avec un impôt progressif sur les bénéfiques exceptionnels à un taux de 25% lorsque le prix du cuivre dépasse 5 600 \$EU la tonne, 50% lorsqu'il dépasse 6 720 \$EU et 75% lorsqu'il dépasse 7 840 \$EU (Simpasa et al, 2013). Toutefois, cette taxe a été abolie plus tard.

Bien que les TTR soient attractifs parce que, en principe, ils n'influencent pas les décisions d'investissement, ils souffrent des défis du calcul du revenu imposable et de l'accord sur les conditions d'imposition des bénéfiques excessifs. Il existe également des défis d'établissement d'un lien entre le taux de rendement comptable et les réductions admissibles. Les opinions demeurent divergentes et les défenseurs évoquent les risques d'investissement inhérents à l'exploitation minière comme justification du partage disproportionnel des bénéfiques par les sociétés. Les opposants font allusion à la propriété du gouvernement comme une justification suffisante pour bénéficier des bénéfiques excessifs. Cela exige un accord entre le gouvernement et les sociétés minières suivant les circonstances nationales spécifiques.

*La retenue à la source* – est prélevée essentiellement sur les services, les intérêts de prêt et les dividendes. La retenue sur les dividendes a pour objectif de décourager le rapatriement des bénéfiques au profit du réinvestissement local. La retenue à la source a des effets sur la conception du financement du projet.

### 3.2.2 Impôts indirects

Comme indiqué plus haut, les impôts indirects sont prélevés sur les activités discrètes des sociétés telles que la production minière, les droits à l'importation sur les biens d'équipements, les droits à l'exportation pour encourager la valorisation, les prélèvements pour le développement des compétences, etc.

*Redevance et ad valorem* – elles sont fondés sur la notion que les opérations minières doivent bénéficier non seulement à l'investisseur qui prend des risques, mais aussi au gouvernement hôte pour l'exploitation d'une ressource non renouvelable (Otto et Cordes, 2002). Le pays hôte a droit à une compensation une fois que ces minerais sont extraits et vendus, que l'opération soit rentable ou non.

En général, les redevances sont imposées en fonction d'une certaine définition de la production, des revenus ou des profits. Dans le cas des redevances fondées sur les bénéfices, un taux de pourcentage s'applique à une notion comptable de bénéfice. Cependant, compte tenu des défis énoncés ci-dessus, les redevances basées sur les bénéfices sont plus complexes pour le gouvernement et la société et les divergences dans l'interprétation du bénéfice surviennent souvent. De façon plus courante, les redevances sont fondées sur la valeur brute des ventes bien que les sociétés minières s'y opposent généralement parce qu'elles ne permettent pas la déduction des frais encourus hors de la mine.

Les redevances sont à la fois spécifiques et fondées sur des unités ou ad valorem. Les redevances basées sur des unités sont calculées sur le volume ou le poids global des minéraux produits et la valeur réalisée à la vente. A titre d'exemple, le point de référence est en dollars par mètre cube ou par tonne et par conséquent un prix convenu publié comme le prix LME ou d'autres prix courants des métaux sont exigés. Ce type de redevance génère un flux de revenu plus stable et facile à vérifier sur le plan administratif.

Les redevances ad valorem sont définies en fonction de la valeur globale de la production et permettent d'appliquer un taux de pourcentage à la valeur du produit vendu. Sur le plan administratif, un accord est nécessaire pour le point d'évaluation, c.-à-d. à la porte de la mine et la manière dont la valeur des minéraux doit être déterminée à ce niveau.

Des variantes des accords spécialement négociés sont également possibles. Un exemple est la baisse des taux de redevance qui sont progressivement appliqués aux métaux pour encourager la valorisation. Cette valorisation est particulièrement pertinente dans les pays où il y a de multiples produits commercialisables issus de la chaîne de valeur des minéraux tels que les minerais, les concentrés des minerais, le cuivre brut et les métaux raffinés. C'est le cas de la Zambie.

Otto et Cordes ont souligné que les redevances sont en fait attractantes pour les gouvernements à cause de plusieurs raisons. En premier lieu, elles sont basées sur la production de chaque année et sont donc certaines et assez prévisibles. En second lieu, elles garantissent un flux de revenu stable pendant le cycle de vie de la mine même si les bénéfices de la société sont faibles ou nuls. Finalement, elles sont relativement faciles à calculer, à recouvrer et à contrôler. Dans l'idéal, le gouvernement évalue à la phase de l'étude de faisabilité du projet minier les paiements de redevance qu'il peut percevoir pendant le cycle de vie du projet afin de les intégrer dans les prévisions budgétaires (Otto et Cordes 2002).

Pendant, les redevances ont des effets sur le coût variable des projets miniers. Les sociétés minières argumentent qu'elles ne sont pas fondées sur la capacité de la société à payer. Si la valeur des minéraux est celle du bord de la mine, cela ne permet pas de prendre en compte les coûts en aval tels que le transport et le coût des ventes. Compte tenu de ces raisons, les redevances sont impopulaires auprès des sociétés minières (Otto and Cordes, 2002).

### **3.3 Conclusions**

Cette brève section portant sur les fondements conceptuels de la fiscalité minière ne prétend pas présenter un examen exhaustif du sujet. Elle cherche plutôt à mettre en relief les principaux impôts couramment prélevés sur les projets miniers, les raisons qui sous-tendent leur usage et les défis qui peuvent surgir lors de leur application. Cette section illustre la complexité de la fiscalité minière et les raisons pour lesquelles les pays en développement comme la Zambie ont du mal à concevoir, à mettre en œuvre et à suivre l'impact des instruments fiscaux à cause

du manque de capacité. Même les économies relativement plus développées comme celle de l'Australie rencontrent des difficultés comme le démontre l'exemple de la TRR malgré les capacités dont dispose le pays en matière de conception de la fiscalité.

Pour la plupart des pays en développement, le défi est comment intégrer les différents impôts dans un régime qui permet non seulement d'optimiser les recettes pendant le cycle de vie des projets, mais aussi de prendre en compte leurs objectifs de développement économique et social. Les impôts ne peuvent pas être conçus uniquement comme des revenus pour le développement, mais aussi comme un moyen de stimuler la croissance et le développement économiques. A titre d'exemple, les tarifs et taxes à l'importation permettent d'améliorer les liens économiques à travers la valorisation et le développement du contenu local et favorisent donc la diversification. Par ailleurs, des tarifs élevés sur les importations de produits finis ou montés protègent les fabricants nationaux ou les valorisateurs le long de la chaîne de valeur.

Il y a plusieurs autres manières dont le régime fiscal peut servir d'outil pour la réalisation des objectifs de développement. Les taxes sur le revenu des entreprises peuvent favoriser l'appropriation locale. Par exemple, en Inde, les entreprises locales sont soumises à l'impôt des sociétés au taux de 30% alors que les sociétés étrangères sont imposées à un taux de 40% (Banque mondiale 2013). D'autres mesures notables sont notamment des investissements dans la formation des citoyens à recouvrer des coûts opérationnels et en capitaux. L'usage de la fiscalité minière de cette manière va bien au-delà de cette brève section et renforce la complexité des impôts miniers.

Du point de vue de la maximisation des recettes, Otto et Cordes et Guj et al font partie des ouvrages qui ont abordé la fiscalité minière en grand détail et ont soulevé des questions d'importance capitale pour la politique fiscale. Il s'agit de la combinaison des impôts directs et indirects, des types et des niveaux d'imposition, la maximisation des recettes publiques dans le court et le long terme, des incitations fiscales disponibles pour la réalisation des objectifs politiques spécifiques. Ils présentent les modèles utiles pour l'estimation optimale des recettes

fiscales sur la chaîne de valeur et le niveau des capacités administratives nécessaires.

A tout le moins, une bonne compréhension de l'application de chaque impôt et de son élasticité et les points d'évaluation de chaîne de valeur minière est nécessaire. Par exemple, la vente des produits du cuivre peut avoir lieu au niveau du minerai, du concentré, du cuivre brut ou raffiné. Chaque produit constitue un point d'imposition potentiel. Par ailleurs, une bonne compréhension de l'impact de chaque impôt sur les recettes publiques et sur les opérations commerciales est également essentielle. En fin de compte, les pays en développement doivent renforcer les capacités en matière de conception et d'administration fiscales ainsi que pour les audits financiers et de la production. L'apprentissage par les pairs et l'échange d'information peuvent également y contribuer.

## **4. Examen des réformes fiscales et des contrats miniers en Zambie**

Au cours des vingt dernières années, la Zambie a mis en œuvre divers régimes fiscaux pour attirer des investissements vers le secteur tout en maximisant les avantages pour la nation. Les principales réformes peuvent être classifiées suivant les périodes suivantes : (i) la période d'avant la privatisation ; (ii) la période de la privatisation ; et (iii) et la période d'après la privatisation.

### **4.1 Période d'avant la privatisation**

Durant la période d'avant la privatisation, l'industrie minière était sous le contrôle de l'Etat qui détenait 51% des actions. Le régime fiscal minier comprenait un impôt minier de 51% et un impôt sur le revenu des entreprises à un taux de 45%. Grâce à ces mesures fiscales, le gouvernement comptait mobiliser les revenus nécessaires pour financer les activités de développement économique et social. Cependant, ces taux étaient élevés et n'attiraient pas les investissements, freinant ainsi la croissance de l'industrie. Ils ont eu des impacts négatifs sur l'industrie.

La période de nationalisation a coïncidé en 1973 avec la montée en flèche du prix du pétrole suivi de la chute des prix du cuivre en 1975 en liaison avec une récession mondiale. Les prix du cuivre ont chuté de 40% par rapport à la période d'avant la nationalisation, ce qui a entraîné une réduction des recettes d'exportation. Dès 1975, la valeur des recettes d'exportation a été réduite de moitié et l'industrie faisait face à une spirale de la baisse des recettes d'exportation, de manque de capitaux d'investissement dans les opérations minières et de déclin des volumes de production.

Etant donné que l'exploitation minière est la principale activité économique et la première source de devise, la mauvaise performance de l'industrie a eu un impact négatif sur l'économie. En 1976, la Zambie



a connu une crise de la balance des paiements et était devenue très endettée envers le Fonds monétaire international (FMI). Les donateurs vers lesquels la Zambie s'est tournée pour demander de l'assistance ont instrumentalisé la mauvaise performance de l'économie et l'incapacité du gouvernement à mobiliser les recettes minières pour financer les programmes socio-économiques pour exiger la libéralisation de l'économie. La privatisation des entreprises publiques était l'un des piliers essentiels des réformes économiques. Les mines figuraient parmi les biens publics qui ont été privatisés et le principe clé de ce processus était la création d'un environnement favorable aux investisseurs en vue d'attirer des capitaux privés pour relancer une industrie en déclin.

## **4.2 Période de la privatisation**

L'absence de recapitalisation et/ou de modernisation en plus de la chute du prix et de la production du cuivre a marqué les deux décennies précédant la période de capitalisation. L'industrie avait besoin de ré-investissements massifs dont ne dispose pas le gouvernement. Cette situation a constitué un élément de plus en faveur de la privatisation du secteur minier. Par conséquent, à la suite du changement du gouvernement en 1991, le nouveau régime a adopté une politique minière pragmatique visant à améliorer les investissements du secteur privé dans l'industrie minière. Cette politique a permis de réduire le rôle de l'Etat à celui d'un facilitateur au lieu d'un investisseur. La privatisation de l'industrie minière faisait partie du cadre général du Programme d'ajustement structurel (PAS) du FMI visant à rétablir la stabilité économique. La mise en œuvre du PAS a entraîné une réorientation importante de la politique fiscale dans le secteur minier. Ainsi, la privatisation des mines a été facilitée par l'abrogation de la Loi sur les mines et les minéraux de 1972 et la promulgation de la Loi sur les mines et les minerais de 1995.

La Loi sur les mines et les minéraux de 1995 a prévu des incitations pour les investisseurs dans le secteur minier. Il s'agit de la réduction du taux de redevance à 3% de la valeur nette des minéraux produits et l'exonération des droits à l'importation sur les équipements utilisés dans les opérations minières. La loi permet également au ministre des mines

de signer avec des sociétés minières spécifiques des accords d'exploitation (AE) qui prévoient plus d'incitations que celles qui sont prévues dans la loi, y compris la réduction du taux de redevance.

Les Accords d'exploitation conclus entre 1997 et 2000 prévoyaient des concessions fiscales et non fiscales très généreuses. Le Tableau 1 présente les principales conditions des AE (Simpasa et al, 2013).

Les concessions notables étaient notamment : un taux de redevance minière de 2 à 3% qui a été réduit à 0,6% après des négociations ultérieures ; des périodes de stabilité de longue durée allant de 15 à 20 en termes fiscaux et pendant laquelle la loi ne peut pas faire l'objet de modification ; un taux de déduction pour amortissement de 100 % ; la réduction des droits d'accise sur l'achat de l'électricité auprès des sociétés de services publics (Simpasa et al, 2013). Par ailleurs, l'impôt sur le revenu des entreprises est passé de 35% à 25% ; la retenue sur les intérêts, les dividendes et les redevances et commissions de gestion payées aux actionnaires et filiales était nulle et la période de report des pertes est passée de 10 à 20 ans.

Ces concessions généreuses ont été attribuées au fait que le gouvernement avait un faible pouvoir de négociation à cause de la mauvaise situation de l'industrie minière à l'époque. Le gouvernement dépendait entièrement de l'appui des donateurs pour financer les programmes sociaux et économiques. Ces concessions généreuses devraient attirer les investisseurs privés et sauvegarder les ressources publiques. On estimait que le gouvernement dépensait des sommes importantes pour soutenir les mines. Les pressions en faveur de l'élaboration des politiques visant à créer un environnement marqué par des incitations fiscales venaient des bailleurs de fonds, en particulier du FMI et de la Banque mondiale. Par ailleurs, les investisseurs potentiels faisaient également pression pour que le gouvernement accorde ces incitations.

Bien qu'il soit évident dès le départ que les AE étaient très déséquilibrés et pourraient entraîner une réduction significative des recettes fiscales provenant de l'industrie, le gouvernement a signé ces accords étant entendu que les pertes de recette seraient compensées par d'autres avantages qui vont découler de la relance de l'industrie minière. Il s'agit de l'accroissement de la production du cobalt et des recettes en devise

**Tableau 1 – Les conditions des AE signés par le gouvernement avant 2008**

<b>Société</b>	<b>Conditions générales convenues</b>
<p>Konkola Cooper Mines (KCM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Période de stabilité (20 ans au départ pour l'AAC et réduite à 16 ans après l'acquisition par Vedanta quatre ans après la vente initiale).</li> <li>• Le taux de l'impôt sur le revenu des entreprises était fixé à 25% (des revenus nets provenant de toutes les activités minières) pendant la période de stabilité</li> <li>• Un taux de redevance de 0,6% des recettes brutes sauf pour les cinq premières années pendant lesquelles le taux était de 0%. Durant toute la période de stabilité, les redevances payables étaient déductibles des impôts sur le bénéfice.</li> <li>• Les droits de douane fixés à 15% et le paiement était plafonné à 16 millions de \$EU pour la première année et 15 millions \$EU par an, y compris les quatre années suivantes.</li> <li>• Le taux de droit d'accise sur l'achat de l'électricité était fixé à 0%</li> <li>• La retenue à source de 0% ; après l'expiration de la période de stabilité, le taux était de 10%.</li> <li>• Le report des pertes était autorisé pendant dix ans à compter de la date à laquelle elles ont été encourues.</li> <li>• Un taux de déduction pour amortissement de 100 %.</li> <li>• Les paiements au titre de la participation au prix sont traités comme une dépense et donc déductibles lors du calcul de l'impôt sur le revenu de l'entreprise, les paiements des redevances étaient également déductibles des impôts sur le bénéfice.</li> <li>• Le taux de la TVA sur les produits miniers était de 0%</li> <li>• Les installations étaient traitées comme une seule unité à grande échelle</li> </ul>
<p>Mopani Copper Mines (MCM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les conditions étaient les mêmes que celles de KCM sauf que :</li> <li>• la période de stabilité était de 15 ans</li> <li>• Le taux de droit d'accise sur l'achat d'électricité était de 10% du montant payé à ZESCO par la Copperbelt Energy Company et qui n'est payable qu'après l'expiration de la période de stabilité</li> </ul>

Kansanshi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La période de stabilité était de 15 ans</li> <li>• Le taux de redevance était de 3% de la valeur « net back », cependant, le taux réel de redevance a été réduit à 0,6% en tandem avec celui de KCM et MCM (voir GRD Minproc, 2003)</li> <li>• L'exonération des droits à l'importation pour un niveau supérieur à 5% comme prévu à la section 97 (1) de la Loi</li> <li>• Le paiement de droits sur le prélèvement d'électrification rurale au taux applicable pendant la période de stabilité</li> </ul>
Chambishi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les conditions étaient les mêmes que celles de KCM/MCM sauf que :</li> <li>• la période de stabilité était de 15 ans</li> <li>• L'impôt sur le revenu des entreprises était de 35%, mais il serait réduit à 30% si la société est cotée sur la Bourse de Lusaka</li> <li>• Le taux de redevance était de 2% de la valeur « net back », les redevances payables étaient déductibles des impôts sur le bénéfice</li> <li>• Le taux de droit d'accise sur l'achat de l'électricité était le même que celui de Mopani</li> <li>• le taux de la TVA sur les produits miniers était de 0%</li> </ul>
Chibuluma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les conditions étaient similaires aux incitations de Chambishi'</li> <li>• Comme celles de KCM/MCM</li> </ul>

Source – Simpasa et al, 2013

grâce à l'expansion et à la modernisation des mines existantes et au lancement de nouveaux projets, de l'augmentation des emplois en liaison avec l'expansion des activités et de la croissance des industries périphériques.

Le principal objectif du régime fiscal établi par le biais de l'AE était de relancer l'industrie minière grâce aux investissements étrangers directs. Cet objectif a été dans une large mesure atteint comme l'a indiqué le ministre des Mines et de la Valorisation des Minéraux d'alors. Dans une déclaration devant le parlement, le ministre a fait comprendre que « avec ces incitations, l'objectif du gouvernement de relancer et de sauvegarder l'industrie sera atteint. Des investissements importants ont été

depuis lors réalisés par de nouveaux propriétaires des mines. Les investissements sont notamment l'acquisition de nouveaux équipements miniers, la réhabilitation des infrastructures et l'ouverture des opérations dans des espaces verts. Plus de 2 milliards de \$EU ont été investis dans le secteur minier depuis l'achèvement de la privatisation. Dans ces circonstances, la production du cuivre est passée de 256 884 tonnes en 2000 à 515 010 tonnes en 2006 (Mwansa, 2009).

### **4.3 Période d'après la privatisation**

Peu après la privatisation, le marché des produits de base a connu une augmentation des prix. A titre d'exemple, le prix du cuivre a grimpé à un pic de 9000 \$EU la tonne en 2008. La flambée des prix des produits de base ajoutée aux concessions généreuses a entraîné des bénéfices exceptionnels pour les mines nouvellement privatisées. La question qui se pose est de savoir si le gouvernement bénéficiait d'une part équitable des ressources exceptionnelles. L'opinion publique revendiquait une part équitable des bénéfices exceptionnels des sociétés minières. Par conséquent, la nécessité de changer le cadre fiscal en vigueur et prévu dans les AE était devenue inévitable. En 2006, la Banque mondiale a aussi fait des recommandations en faveur des réformes fiscales dans l'industrie minière. Parmi ces recommandations figurait l'abolition du pouvoir du ministre des mines et des minéraux de varier ou d'inclure des conditions fiscales dans les AE. En 2007, la Loi sur les mines et les minéraux de 1995 a été modifiée pour exclure les dispositions qui prévoyaient la signature des AE et porter le taux de redevance à 3%. Cependant, ces modifications initiales n'ont eu aucun effet sur les AE existants. Le principal obstacle à la mise en œuvre de ces modifications était la clause de stabilité énoncée dans les AE. Le gouvernement a décidé finalement de promulguer une nouvelle loi, la Loi sur les mines et la valorisation des minéraux de 2008 qui a abrogé la loi de 1995 et annulé les Accords d'exploitation existants.

La Loi de 2008 a également établi un régime fiscal uniforme pour l'ensemble de l'industrie minière :

- i. le taux de l'impôt sur les entreprises a été porté de 25% à 30% ;
- ii. le taux de redevance minière a été porté de 0,6% à 3% ;

- iii. la retenue sur les intérêts, les redevances, les frais de gestion et les paiements aux affiliés et sous-traitants dans le secteur minier a été réintroduite à un taux de 15% et la retenue sur les dividendes a été fixée à 0% ;
- iv. l'introduction d'un taux variable pour l'impôt sur le bénéfice jusqu'à 15% sur le revenu imposable, ce taux n'est applicable que si les prix sont inférieurs au prix déclencheur de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels ;
- v. l'introduction d'un impôt sur les bénéfices exceptionnels applicables à divers niveaux du prix des différents métaux de base. Pour le cuivre, le taux de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels était de 25% lorsque le prix du cuivre dépasse 5 600 \$EU la tonne et 50% lorsque le prix dépasse 6 720 \$EU ; et 75% lorsque le prix dépasse 7 840\$EU ;
- vi. le taux d'amortissement a été porté de 100% à 25% ;
- vii. les opérations de couverture des recettes étaient traitées comme une activité non minière et étaient imposées à 35% ; et
- viii. l'introduction d'un prix de référence pour évaluer les redevances payables. Il s'agit des prix en vigueur à la Bourse des Métaux de Londres ou toute autre bourse de produits de base reconnue par le Commissaire général.

Les points saillants de ces réformes sont l'introduction d'un impôt sur les bénéfices exceptionnels, l'introduction d'un taux variable pour l'impôt sur le bénéfice et l'abolition des AE. La mise en œuvre du régime fiscal de 2008 s'est révélée difficile à cause des faiblesses dans sa conception. L'application de ce régime a entraîné une augmentation réelle des taux d'impôt variant entre 64 et 96% pour les mines à coût d'exploitation élevé et entre 57 et 64% pour les mines à coût d'exploitation faible. Ces taux ont dépassé le taux d'impôt de 47% prévu au départ. La conception de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels était contraire à la pratique internationale et était fondée sur les revenus au lieu des bénéfices. Ces défis de mise en œuvre ont entraîné une volte-face culminée par l'abolition de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels en 2009, à peine un an après son introduction. L'annulation des accords d'exploitation a

également posé des menaces d'arbitrage, car le gouvernement était en contravention des clauses de stabilité qui y sont prévues.

Selon Simpasa et al, le gouvernement prévoyait qu'avec les prix des produits de base en vigueur et la mise en œuvre du régime fiscal de 2008, les recettes minières allaient passer de 20 millions de \$EU (soit 0,1% du PIB) en 2007 à 250 millions de \$EU (soit 1,7% du PIB) en 2008. Cependant, les paiements réels cette année-là s'élevaient à \$90 millions de \$EU, soit 36% des recettes prévues. L'une des raisons évoquées pour justifier le faible niveau des recettes est la contestation du nouveau régime par les sociétés minières. Cette situation a retardé le paiement des impôts par les sociétés. A cela s'est ajoutée la baisse de la production du cuivre pendant la crise économique et financière mondiale lorsque les opérations ont été temporairement suspendues. Certains montants ont été payés en 2011 sous forme d'arriérés d'impôts (ICMM, 2014).

Du fait des pétitions des sociétés minières et de la chute des prix du cuivre, le régime fiscal de 2008 a été éphémère. Il a été révisé en 2009. La révision a porté sur l'abolition de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels et l'augmentation du taux de l'amortissement à 100%. Ces révisions ont suivi l'effondrement du prix des métaux dû aux crises économiques et financières de 2008 – 2009. Le prix du cuivre, par exemple, a connu une baisse de 53% par rapport aux prix en vigueur avant 2008 et cette baisse a entraîné des pertes significatives de recettes fiscales, la disparition d'environ 10 000 emplois dans l'industrie et l'arrêt de plusieurs opérations, y compris la mine de Luanshya, Nunali Nickel et la fonderie de cuivre de Chambishi. D'autres mines étaient mises en état d'entretien et de maintenance (CENUA-SA, 2009). Cependant les études réalisées par la CENUA-SA montrent que l'effondrement des prix des produits de base n'a pas duré longtemps. La reprise dramatique était dominée par le cuivre dont le prix à la fin de 2008 s'élevait à 2 902\$EU a atteint 6 734\$EU à la fin de 2009. Les opérations minières en difficulté ont renoué avec la rentabilité et la production du cuivre a augmenté de 18,5% en novembre 2009. En 2011, le prix du cuivre a atteint un pic incroyable de 9 728 \$EU, mais les concessions accordées aux sociétés minières pendant la période de récession 2008/2009 sont demeurées en place. En 2012, à la suite du changement du pouvoir, le taux des

redevances a été une fois encore porté à 6% pour tous les minéraux. Le Tableau 2 présente le résumé des changements dans le régime fiscal pour les métaux de base qui ont eu lieu entre 2006 et 2016.

Le Tableau 2 montre que les principales réorientations politiques étaient l'introduction du régime fiscal de janvier 2015 qui prévoit un système fiscal unique. L'impôt sur le revenu des sociétés a été aboli et remplacé par une redevance minière comme impôt final. Par ailleurs, il y a eu une distinction entre les opérations minières souterraines et à ciel ouvert. Les opérations à ciel ouvert sont considérées comme ayant des coûts de production plus faibles que ceux des opérations souterraines. Par conséquent, le taux de redevance pour les opérations à ciel ouvert fixé à 20% était plus que le double du taux des opérations souterraines fixé à 8%. L'objectif du changement de la structure fiscale du secteur minier est de réaliser une répartition plus équitable de la richesse minière entre le gouvernement et les sociétés minières (Chikwanda, 2015 Discours sur le budget). Selon le gouvernement, le nouveau régime fiscal est le produit d'une longue période d'étude, de réflexions et de débat interne et l'intérêt primordial est de développer le pays tout en offrant aux sociétés minières et d'autres investisseurs l'opportunité de fonctionner de manière rentable.

Ce régime fiscal devrait résorber les déséquilibres dans les recettes nationales provenant de l'industrie minière par rapport aux sources de revenus. Il a été noté que malgré les niveaux élevés de production de cuivre et les revenus dépassant 6 milliards de dollars par an, deux grandes sociétés minières seulement payaient systématiquement leurs impôts sur le revenu des sociétés. La situation était inéquitable pour ces deux sociétés qui s'acquittaient de cet impôt. Par conséquent, l'abolition de l'impôt sur le revenu des sociétés et l'augmentation du taux des redevances minières avaient pour objectif de contraindre toutes les sociétés minières à remplir leurs obligations fiscales. Cette disposition reposait sur la conviction que les paiements de redevances sont exigibles que l'opération soit rentable ou non.

Concernant la structure des sources de revenus, l'employé zambien en raison de la retenue à la source portait un lourd fardeau en matière de financement des programmes de développement. En introduisant



**Tableau 2 – Résumé des changements survenus entre 2006 et 2016**

Type d'impôt	2006	2007	2008	2009	2012	2013	Janv. 2015	Juillet 2015	2016
Redevances minières	0.6%	3%	3%	3%	6%	6%	8% pour les mines souterraines et 20% pour les mines à ciel ouvert	6% % pour les mines souterraines et 9% pour les mines à ciel ouvert	5% pour les métaux de base en dehors du cuivre Cuivre : 4% (lorsque le prix est inférieur à 4,500\$/t) 5% (lorsque le prix est égal à 4,500\$/t ou est supérieur à 6 000\$/t) 6% (lorsque le prix est égal ou supérieur à \$6,000/t)
Impôt sur le revenu des sociétés	25%	30%	30%	30%	30%	30%	0%	30%	30%
Impôt sur le revenu des sociétés provenant de la sous-traitance	Nul	Nul	Nul	Nul	Nul	Nul	30%	35%	35%
Impôt sur le revenu des sociétés provenant de la transformation des matériaux achetés	Nul	Nul	Nul	Nul	Nul	Nul	30%	35%	35%
Impôt variable sur le revenu	Nul	Nul	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Nul	Nul

Déduction pour amortissement	100%	100%	25% pour l'exploration et 100% pour l'exploitation	100%	100% pour l'exploration et 25% pour l'exploitation	100% pour l'exploration et 25% pour l'exploitation	100% pour l'exploration et 25% pour l'exploitation	100% pour l'exploration et 25% pour l'exploitation	100% pour l'exploration et 25% pour l'exploitation
Le taux de retenue d'impôt à la source sur les intérêts, les dividendes, et les honoraires versés aux actionnaires	0%	0%	15%	0%	0%	0%	0%	15%	15%
Impôt sur la cession des biens	Nul	Nul	Nul	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Droit à l'exportation sur les minéraux non traités ou semi-traités (%)	Nul	Nul	15%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Période de report des pertes (années)	10	10	10	10	10	10	10	10	10

Source: ZRA

des taux élevés de redevance, le gouvernement s'attendait à élargir l'assiette fiscale et à alléger la pression sur les travailleurs en poursuivant les projets de développement national.

Malheureusement, ce nouveau régime fiscal a été de courte durée. Aussitôt après son introduction, plusieurs sociétés ont menacé de mettre fin à leurs opérations. Les taux de redevance élevés ont entraîné l'augmentation des coûts de production à un moment où les prix des métaux étaient en déclin. En juillet 2015, le taux de redevance a été révisé à la baisse et l'impôt sur le revenu des sociétés a été réintroduit. Le taux de redevance a été ramené à 6% et 9% respectivement pour les opérations souterraines et les opérations à ciel ouvert. Le régime fiscal a été encore révisé en 2016 à la suite des consultations avec l'industrie minière. Un taux de redevance minière progressif allant de 4 à 6% en fonction du prix a été introduit pour le cuivre. La distinction entre les opérations souterraines et les opérations à ciel ouvert a été abolie, car les nouvelles mines à ciel ouvert sont à forte intensité de capital et ne sont donc pas nécessairement moins onéreuses à opérer.

#### **4.4 Conclusions**

Il ressort du compte rendu ci-dessus que les réformes mises en œuvre pendant la période de privatisation ont été, dans une large mesure, orientées par les donateurs et les investisseurs. Les points de pression ont été créés par la mauvaise performance de l'industrie et de l'économie. Il y avait un besoin urgent d'attirer des investissements vers l'industrie, d'une part, et d'obtenir l'appui des donateurs. La force motrice de la réforme était de créer un environnement politique favorable aux investissements du secteur privé afin de satisfaire aux conditionnalités et d'épargner le gouvernement de la gestion d'une industrie peu performante. Si la privatisation s'est déroulée dans un contexte des prix de métaux faibles, il n'y avait aucune anticipation qu'il y aurait une amélioration tôt. Les prix du cuivre comme tout autre produit de base minier sont cycliques et une simulation du prix aurait permis au gouvernement de prendre des décisions plus éclairées.

Toutefois, au moment de la privatisation, les institutions gouvernementales n'avaient pas la capacité de négocier et de mettre en œuvre

les AE. Très peu de mesures ont été prises pour renforcer les capacités. Le manque de capacité était devenu évident lorsque les prix du cuivre ont augmenté sous peu après la privatisation. Ce manque de capacité persistante est probablement la raison la plus importante à l'origine de l'incapacité du pays à tirer meilleur parti de l'essor du prix du cuivre. Concernant la nécessité de changer la politique fiscale en 2006, l'une des recommandations de la Banque mondiale au gouvernement était de renforcer les capacités du Ministère des Mines et de la Valorisation des Minéraux et de l'Office des Recettes de la Zambie.

Les changements fréquents de la politique fiscale depuis 2008 indiquent également une absence d'analyse des impacts éventuels de ces changements. Cette situation est liée au manque de consultations avec les principaux acteurs, en particulier, les mines. Bien que l'une des exigences soit la réalisation d'une évaluation de l'impact de la réglementation avant l'introduction d'une loi ou d'une politique, aucune évaluation des changements de la politique fiscale n'a été faite. La pression du public fondée sur la perception suivant laquelle la nation ne bénéficiait pas des prix extraordinaires du cuivre a renforcé l'urgence et la fréquence de ces changements. Compte tenu de la flambée des prix et de la croissance de la production, le gouvernement envisageait d'accroître le recouvrement de ses recettes à travers ces changements de politique fiscale. Par contre, les recettes totales issues du secteur minier n'étaient pas à la hauteur des attentes et la plupart des sociétés continuent de payer moins d'impôt à cause des pertes comptables.

La faible contribution du secteur minier aux recettes publiques demeure une source de préoccupation pour le gouvernement, les partenaires au développement et le public. Selon le Fonds monétaire international (Rapport Pays du FMI, 2015), entre 2000 et 2007, la contribution du secteur au Gouvernement était en moyenne moins de 0,1% du PIB en raison des concessions accordées aux sociétés minières. Une analyse préliminaire de la Banque Mondiale des causes des recettes faibles indique que, dans l'ensemble, le recouvrement inefficace des impôts sur le revenu provient des facteurs spécifiques à certains producteurs. Le faible recouvrement des recettes n'a rien à avoir avec le taux d'impôt. Plutôt, quelques facteurs uniques à chaque mine ont été identifiés :

- (i) l'étape des opérations minières et leur cycle de vie ;
- (ii) la compétitivité des opérations en matière de coûts ayant des effets sur les niveaux de rentabilité ;
- (iii) des actifs d'impôt considérables provenant des déductions pour amortissement non réclamées ou héritées par les sociétés à cause de la réorganisation structurelle du secteur minier de la Zambie ;
- (iv) la stabilisation fiscale et les incitations sans précédent accordées par le gouvernement ; et
- (v) les défis liés à l'administration des impôts basés sur le bénéfice.

L'introduction du régime de 2015 a tenté d'éviter cette question en écartant complètement les impôts basés sur le bénéfice au lieu d'aborder la cause sous-jacente concernant le manque de capacité pour gérer ce régime.

## **5. Résultats des entrevues sur le terrain**

### **5.1 Points de vue des acteurs**

Du point de vue de l'industrie, le gouvernement doit mobiliser les recettes fiscales, mais cela doit se faire de manière à ne pas paralyser les opérations ou à ne pas entraver de nouveaux investissements. L'industrie indique que la recommandation d'augmenter les impôts miniers en 2015 est issue du Projet de l'Office des recettes de la Zambie sur la chaîne de valeur minière. Elle a été mise en œuvre par le Ministère des Finances et l'Office des Recettes de la Zambie en vue d'accroître les recettes revenant au gouvernement. Il n'y a pas eu de consultations réelles avec les mines et il n'y a pas eu de modélisation de l'impact que cette décision aurait sur les opérations des mines.

L'industrie minière a eu plusieurs réunions avec la présidence après les changements pour expliquer les impacts négatifs sur les opérations. Les principaux effets seraient la fermeture des mines et le licenciement des travailleurs. La chute du prix du cuivre et la réduction de l'approvisionnement en électricité ont eu des effets néfastes sur l'industrie. La Zambie, en tant que producteur à haut coût, a déjà connu la fermeture de certaines installations dans les mines de Nkana et de Mufullira. La révision à la baisse des impôts de 2015 et des redevances est également attribuée aux pressions que subissait l'industrie et au fait que les changements fiscaux allaient accélérer l'arrêt de plusieurs opérations accompagné des pertes de recette et d'emploi.

En général, les sociétés minières estiment que le gouvernement n'a pas la capacité de concevoir et de mettre en œuvre des dispositions fiscales pour le secteur minier. Il est généralement reconnu que le gouvernement ne comprend pas totalement l'impact de ses changements fiscaux fréquents sur l'industrie et les décisions des entreprises. L'industrie perçoit les changements fiscaux fréquents comme un résultat direct du manque de capacités au niveau des Ministères des Finances, des Mines et de la Valorisation des Minerais et de l'Office des Recettes de la Zambie. Cette situation est aggravée par l'absence d'une approche consultative au niveau du gouvernement. En général, les sociétés

estiment que le Ministère des Mines et de la Valorisation des Minerais est un « ministère secondaire », en conséquence, le Ministère des Finances ne l'a pas consulté lors de la formulation de la loi fiscale de 2015. Dans l'ensemble, les ministères du gouvernement ne tiennent pas des consultations et l'industrie a remarqué de nombreux cas de législation conflictuelle dans d'autres domaines tels que l'exploitation minière, l'environnement et les droits de l'utilisation de l'eau.

Comme il a été souligné plus haut, les AE ont protégé les sociétés minières contre tout changement dans les conditions fiscales pendant la période de stabilité de 15 ans. En général, toutes les grandes sociétés maintiennent que les changements fiscaux fréquents sont en contravention de cette disposition. Elles maintiennent qu'elles n'ont pas abrogé leur droit d'intenter une poursuite judiciaire contre le gouvernement pour l'annulation unilatérale des AE en 2008. Cependant, elles sont conscientes du fait que cette mesure pourrait entraîner un contrecoup et ont décidé de maintenir leur droit pour le moment.

Dans l'ensemble, les sociétés minières estiment que le gouvernement doit accorder une attention particulière à trois questions prioritaires, à savoir : le changement fréquent du régime fiscal du secteur minier, l'accroissement des risques souveraines et la nature politique des décisions prises par le gouvernement.

Les associations commerciales du secteur privé ont réitéré le fait que les révisions fiscales de 2015 ont été imposées sans consultations avec les acteurs. C'est aussi le cas des changements précédents, cette démarche est préjudiciable aux opérations des entreprises. Les taux d'impôt devraient être convenus avec l'industrie et la mise en œuvre devrait s'étaler sur une période de temps pour permettre aux entreprises de s'ajuster aux nouveaux changements fiscaux. L'exploitation minière est une activité à long terme et sensible aux changements dans l'environnement fiscal.

Le gouvernement n'a pas pu atteindre les objectifs prévus de mobiliser davantage de revenus. Par contre, le manque de consultations a aggravé les relations déjà mauvaises avec l'industrie et a approfondi l'impasse existante. Cette situation a poussé l'industrie minière à tordre le bras au gouvernement et à le mettre dans une situation difficile. Elle a également créé un précédent pour les autres secteurs économiques de résister aux décisions du gouvernement. A titre d'exemple, un prélèvement

touristique introduit en 2016 a été suspendu lorsque l'industrie a résisté.

Les associations croient que le Ministère des Finances, qui a engagé les réformes, n'a pas la capacité de concevoir la fiscalité dans le secteur minier. Le Ministère ne comprend pas l'impact de ses décisions sur l'exploitation minière et les données utilisées dans la prise des décisions sont de mauvaise qualité. Cela explique la raison pour laquelle la ZRA a mis en œuvre le Projet de la chaîne de valeur des minéraux. Une section du secteur privé estime que les responsables gouvernementaux sont compromis, ce qui rend encore plus grave l'effet du faible niveau des capacités actuelles. La capacité de coordination du gouvernement est également faible.

Selon les associations commerciales, les cinq questions prioritaires que le gouvernement doit aborder sont :

- i. l'incohérence des politiques ;
- ii. la nécessité d'institutionnaliser les consultations comme une partie intégrante de l'élaboration des politiques ;
- iii. la préférence apparente du gouvernement de gouverner à travers des instruments statutaires qui permettent de légiférer sans consultations ;
- iv. le manque d'une approche éclairée en matière de réglementation et d'évaluation d'impact ; et
- v. la politisation des décisions économiques qui entrave la reddition de compte.

La Commission parlementaire sur les affaires économiques, l'énergie et le travail assure la supervision du Ministère des Mines et de la Valorisation des Minéraux, tout en apportant des freins et des contrepoids afin d'assurer que le pays bénéficie des politiques publiques. Concernant les changements fiscaux, la Commission a fait comprendre qu'il incombe à l'exécutif de mettre en œuvre les dispositions législatives. La Commission peut remettre en cause certains aspects spécifiques comme la fiscalité et proposer des amendements si la mise en œuvre est déficiente. La législation en soi, y compris les dispositions fiscales, est initiée par le gouvernement. La Commission reconnaît que généralement, les consultations sont inadéquates au niveau du gouvernement et du parlement. Les contraintes en matière de capacité et de temps



ajoutées au programme rigide de la Commission entravent une évaluation de fond des dispositions législatives initiées par le gouvernement. Cela affaiblit l'efficacité de la sous-commission d'examiner les lois de manière détaillée.

Plusieurs OSC interviennent dans l'industrie extractive, y compris la gouvernance fiscale. Elles se focalisent surtout sur les interventions au niveau communautaire en vue de renforcer la compréhension du secteur minier. L'un des domaines d'intervention est le partage des recettes minières. La loi de 2015 sur les Mines et les Minéraux en vigueur ne prévoit pas le partage des recettes minières entre le gouvernement central, les collectivités locales et les communautés. La loi de 2008 renfermait cette disposition, mais elle a été supprimée de la loi de 2015 en raison de manque de mécanisme pour sa mise en œuvre. Les OSC sensibilisent les communautés sur la question et renforcent leur capacité à engager le gouvernement et les sociétés minières.

Les OSC ont souligné que la Loi traite, à tort, la redevance minière comme une dépense. Il faudra définir clairement ce qui est déductible du revenu imposable. De même, les paiements au titre de la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) sont traités comme des dépenses et permettent de réduire les obligations fiscales. Cette mesure extériorise le coût de RSE et, en réalité, l'ensemble des communautés prennent en charge ce coût. Elles estiment que les allègements fiscaux sont trop nombreux et le gouvernement n'a pas la capacité à suivre ce qui est déductible du revenu imposable. Les OSC ont, en outre, suggéré que le gouvernement mette en place une architecture fiscale pour le partage des revenus.

Bien que les OSC comprennent le désir du gouvernement d'augmenter les recettes fiscales, elles estiment que le gouvernement devrait soumettre le processus de redevance minière de 2015 à des consultations plus larges. Elles ont également argumenté que les mines en ont profité pour tordre la main au gouvernement afin d'obtenir des concessions. Cette situation est due en partie à l'obsession du gouvernement d'attirer les IED et de créer des emplois. Dans la foulée, le gouvernement accorde des incitations non rémunératrices. Le gouvernement doit relever le défi de la mobilisation d'assez de recettes fiscales pour financer le développement de manière beaucoup plus rentable.

## 5.2 Conclusions

Les principales questions soulevées par les acteurs non gouvernementaux sont les incohérences dans les politiques comme l'indiquent les changements fiscaux fréquents, les consultations inadéquates par le gouvernement lors de l'élaboration des politiques et dans l'administration réglementaire, la capacité limitée du gouvernement en matière de conception des politiques et de contrôle réglementaire ainsi que la mauvaise compréhension des impacts des politiques et l'autorité de réglementation. Les acteurs reconnaissent la nécessité pour le gouvernement de mobiliser des recettes à des niveaux qui sont à la hauteur de la rentabilité de l'industrie surtout pendant les périodes d'essor. Cependant, ils ne croient pas que le gouvernement a réalisé cette intention à travers les changements fiscaux fréquents. Au contraire, ces changements n'ont fait qu'augmenter les niveaux d'incohérence des politiques.

En dehors des consultations avec les acteurs, les autres questions soulevées portent sur la capacité du gouvernement à adopter un processus éclairé de prise de décision. Les sociétés minières sont des entités internationales et détiennent un pouvoir de négociation accumulé sous diverses juridictions. Il est donc communément reconnu parmi les acteurs qu'il existe une grande asymétrie de connaissance et de pouvoir de négociation entre les faibles capacités de l'Etat et l'expérience cumulée des sociétés minières. L'obsession apparente du gouvernement vis-à-vis de l'attrait des IED et de la création des emplois est le principal facteur qui a créé des circonstances dans lesquelles les sociétés minières arrivent à lui tordre facilement les mains.

Pour relever les défis ci-dessus, il faudra développer les capacités en matière de conception des politiques et des lois et de contrôle réglementaire sur la base d'une bonne compréhension des impacts réglementaires. Les acteurs estiment que, tant que cela ne sera pas fait, les politiques et le contrôle réglementaire du gouvernement ne pourront pas s'améliorer et les sociétés minières prendront toujours le dessus.

## 6. Discussion et recommandations

### 6.1 Discussion

Cette étude examine les réformes fiscales destinées à la réglementation du secteur minier qui ont été mises œuvre depuis l'ère de la nationalisation au début des années 70. Les principales raisons sous-jacentes des changements fiscaux et les résultats ont été évalués. Ce qui est évident, c'est que la Zambie a eu du mal à mettre en place un cadre fiscal efficace. Le pays n'a pas encore pu concevoir un cadre qui répond aux aspirations de développement économique et social et acceptable à tous les acteurs du point de vue de l'équité dans la récompense au gouvernement et aux investisseurs. Cette situation est probablement surprenante, car la longue histoire d'exploitation minière de la Zambie remonte aux années 1930. La Zambie devrait accumuler une riche expérience compte tenu de cette histoire et du grand nombre de personnes qualifiées, cependant, il semble que cette attente n'a pas été satisfaite.

A partir du chapitre 3, il a été établi que les principes clés de la conception fiscale dans le secteur minier sont la maximisation des recettes, l'efficacité économique, la prévisibilité des recettes, l'équité, la transparence et la stabilité.

La maximisation des recettes exige que le gouvernement optimise sa part des recettes durant le cycle de vie du projet minier. Cela doit se faire en tenant compte des avantages fiscaux disponibles pour attirer les investisseurs vers l'industrie et réaliser des objectifs spécifiques de politique publique. La maximisation des recettes dépend de la prévisibilité fiscale afin d'assurer au gouvernement des flux de revenu durant le cycle de vie du projet. Cela exige que certains impôts soient payés en début ou en fin de période pour faciliter le remboursement des capitaux empruntés alors que d'autres impôts comme les redevances peuvent être prélevés tout au long du cycle de vie du projet afin de sécuriser les flux de revenu. Il faut une bonne compréhension de l'élasticité et de l'impact de chaque impôt sur le revenu et la combinaison qui permet de

maximiser les recettes publiques. Il ressort de ce rapport que le gouvernement n'a ni maximisé les revenus ni obtenu des flux réguliers et prévisibles de revenu.

La période de nationalisation a été marquée par une industrie à bout de souffle et surchargée pour fournir des ressources au profit du secteur social en expansion. Ce déclin s'est produit à l'issue de la chute des cours des produits de base engendrée par la crise économique mondiale de 1975. En conséquence, les capitaux de réinvestissement tant recherchés pour l'industrie n'étaient pas disponibles, entraînant ainsi l'effondrement de l'industrie. L'ère de la privatisation a ouvert la voie aux flux considérables d'IED estimé à 2, 231 milliards de dollars en 2014. Cela a abouti à une recapitalisation réussie de l'industrie par le secteur privé. Des niveaux élevés d'investissement, surtout dans le secteur minier, ont contribué à la croissance du PIB, qui était en moyenne 6,4% entre 2005 et 2014. Cette croissance des réinvestissements a été tirée par l'essor des prix des produits de base qui a rendu disponibles les capitaux d'investissement pour les projets miniers. Les prix du cuivre ont atteint 9000\$EU la tonne avant de chuter à 2 902 dollars à la fin de 2008. Malgré cette parenthèse, les prix ont rebondi à 7 346 \$EU à la fin de 2009 et atteint un sommet de 9 728 \$EU la tonne en 2011.

La croissance des opérations minières induite par le secteur privé a été, cependant, enregistrée dans le cadre des accords d'exploitation. Ces AE ont prévu des incitations trop généreuses aux mines dans un contexte de l'essor des prix qui a commencé en 2003 et de l'accroissement rapide de la production. Le mécontentement du public était devenu très vif à mesure que les mines profitaient des circonstances du marché au détriment de l'Etat. Les recettes minières n'étaient pas à la hauteur de la rentabilité totale des mines et cette situation a exacerbé les pressions en faveur des réformes fiscales. Les AE ont été donc résiliés en 2008 et une spirale de changements s'est produite. Néanmoins, comme indiqué plus haut, ces réformes n'ont pas pu favoriser l'optimisation des recettes minière ou entraîner la stabilité et la prévisibilité de l'espace fiscale. Les facteurs qui ont entravé la maximisation des revenus et abouti à l'instabilité fiscale doivent faire l'objet d'examen.

En premier lieu, les AE ont passé sous silence la règle de l'équité fiscale.

Elle exige que tous les contribuables d'une industrie soient traités de la même manière. Le gouvernement, sans aucune capacité de négociation d'accord d'exploitation, a négocié de multiples AE<sup>2</sup> prévoyant de diverses conditions. Le Tableau 1 indique, par exemple, qu'il y avait des différences dans les AE au niveau de la période de stabilité, des taux de redevance, du droit d'accise sur l'achat d'électricité et des droits à l'importation, entre autres. Ces différences ont créé des pressions sur le gouvernement d'éliminer les différences dans les conditions des EA des différentes sociétés minières. Le gouvernement s'est plié à ces pressions.

Toutefois, il semble qu'il n'y a pas de preuve dans les accords d'exploitation indiquant que les dispositions fiscales étaient fondées sur un modèle permettant de prévoir les flux de recettes publiques pendant le cycle de vie des opérations minières privatisées. Il n'est donc pas clair s'il y a eu une évaluation préalable de l'impact de chaque impôt sur les recettes publiques ou s'il y a eu des tentatives de les optimiser. De nombreuses conditions dans les AE étaient douteuses et contradictoires, ce qui indique l'absence d'optimisation délibérée des recettes. Par exemple, les conditions incluent des périodes de stabilité qui dépassaient le cycle de vie des opérations existantes. Il y avait des périodes prolongées de report des pertes, des déductions pour amortissement à 100% pour la recapitalisation et les taux de redevance étaient inférieurs à la moyenne<sup>3</sup> et qui, curieusement, étaient déductibles d'impôt aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu des entreprises. Tel qu'indiqué au Chapitre 3 et souligné lors des entrevues avec les OSC, les redevances ne doivent pas être déductibles d'impôt. Comme énoncé plus haut, il existe des méthodologies de modélisation qualitative et quantitative et d'optimisation des recettes fiscales dans l'ensemble de la chaîne de valeur (Otto and Cordes, 2002, Guj et al, 2013). Etant donné que le gouvernement se retrouvait dans une position de négociation faible et vulnérable et sans compétence de conception de la fiscalité, ces lacunes involontaires étaient inévitables.

---

<sup>2</sup> Le gouvernement a retenu Clifford Chance, un cabinet juridique de Londres pour élaborer les AE.

<sup>3</sup> Voir, par exemple l'annexe 4 du Rapport 2004 de la CENUA sur la comparaison des conditions fiscales.

Compte tenu de ces faiblesses énumérées ci-dessus, ce n'est pas surprenant qu'avant 2008, très peu de recettes fiscales aient été recouvrées par rapport aux revenus et aux profits des sociétés. Dans les années durant lesquelles les prix et la production étaient en déclin (entre le milieu des années 70 et le début des années 2000), la part des recettes minières dans les recettes totales du gouvernement était en moyenne 4%. Entre 2001 et 2007, lorsque le prix et la production du cuivre étaient à la hausse, les recettes minières moyennes sont demeurées à 1,6% (Simpasa et al, 2013). Le faible niveau de recettes minières perçues par le gouvernement peut être attribué en partie à la baisse des prix des produits de base et des volumes de production pendant la crise économique et financière en 2008 ((ICMM, 2013).

Les réformes de la période d'après la privatisation et au-delà étaient des tentatives audacieuses d'aborder les injustices perçues des AE. Bien que les recettes fiscales se sont considérablement améliorées en passant de 20 millions de dollars EU à 90 millions en 2008, les prévisions suggèrent que cette somme est bien en deçà des revenus potentiels de 250 millions de dollars EU (Simpasa et al, 2013). Il est peu probable donc que le régime de 2008 puisse optimiser les recettes publiques, malgré leur amélioration. En tout cas, le manque à gagner était également attribuable au fait que certaines sociétés minières avaient soumis des pétitions au Gouvernement et ne payaient donc pas leurs impôts. La mise en œuvre des réformes fiscales de 2008 a également soulevé des défis intéressants. Les mines arguaient que l'introduction de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels et les impôts variables sur les bénéfices a entraîné une augmentation réelle des taux d'impôt variant entre 64 et 96 pour les mines à coût d'exploitation élevé et entre 57 et 64% pour les mines à coût d'exploitation faible. Ces taux ont dépassé le taux d'impôt de 47% prévu au départ ou du taux plafond de 51% qui d'ordinaire est le taux maximum d'impôt applicable aux opérations minières. Ces arguments doivent être examinés à fond.

Tout d'abord, le recouvrement des impôts sur le revenu des entreprises pose toujours des défis à la Zambie et à d'autres pays du tiers monde. Les raisons ont été évoquées au Chapitre 3. Il s'agit de la définition du revenu imposable et de son suivi. Une analyse inadéquate de

l'impact sur les recettes provenant des déductions pour amortissement accéléré, le report des pertes, le réinvestissement des crédits d'impôt, et des congés fiscaux prolongés, a aggravé la situation. Si ces dispositions ont permis aux sociétés minières de récupérer leur investissement à travers des déductions du bénéfice des sociétés, elles ont, par inadvertance, créé des conditions de comptabilité analytique agressive qui peut amenuiser l'assiette fiscale et éliminer complètement les recettes fiscales provenant des impôts sur le revenu des entreprises (Guj et al, 2013). Il semble que c'est ce qui s'est passé en Zambie et cela explique pourquoi un nombre restreint de mines paie tous les impôts.

Les problèmes de la récupération des capitaux et la création des actifs sont généralement des sources de préoccupations dans l'industrie minière. Une enquête réalisée par PwC auprès de 27 analystes de l'exploitation minière a révélé que la déclaration des coûts et les informations relatives à la production sont les domaines où les sociétés minières doivent améliorer leurs rapports (PwC, 2013). Le rapport de cette enquête a, en outre, souligné que la déclaration des coûts exige de la cohérence et de la transparence dans l'ensemble de l'industrie. Elle doit mettre en relief les coûts d'exploitation, les coûts irrécupérables, les capitaux futurs, la maîtrise des coûts et les concilier avec les états financiers (PwC, 2013). Le rapport argumente aussi que dans l'industrie minière où de nombreux produits sont obtenus à partir d'une seule source, la direction doit faire preuve d'un bon jugement dans l'allocation des coûts sur la base des produits afin de déterminer le coût de l'unité. A défaut d'information provenant des entités en charge sur la manière dont ces allocations sont faites et la manière dont les chiffres sont conciliés avec les états financiers primaires, il n'y aura pas de transparence (PwC, 2013). C'est le cas, par exemple, des exportations de cuivre de la Zambie qui renferment des valeurs secondaires du cobalt, de l'or et de l'arsenic. On ignore si des coûts sont attribués à ces valeurs et si elles sont prises en compte dans les flux de recette. Ce niveau de détail n'est pas abordé dans ce rapport.

Un facteur important dans les coûts de production est l'efficacité technique des processus de production surtout dans les mines peu rémunératrices. Pendant la période du boom de 2003 – 2012, les sociétés

minières ont rapidement ajusté leurs stratégies pour se focaliser sur la livraison des volumes sur le marché. Les opérations marginales sont devenues rentables au détriment de la productivité. L'accent sur la livraison rapide des volumes a entraîné des inefficiences qui sont actuellement intégrées dans de nombreuses opérations minières (PwC, 2013). La baisse des cours mondiaux des produits de base qui a commencé en 2012 a abouti à la réduction des valeurs des actifs. En conséquence, les marchés financiers ont perdu leur confiance envers l'exploitation minière et doutaient si l'on pourrait maîtriser les coûts, rétablir la discipline au niveau des capitaux et améliorer la rentabilité des capitaux investis. L'absence de la maîtrise des coûts a contribué aux défis qui confrontent l'industrie.

Les considérations ci-dessus soulèvent plusieurs questions fondamentales. La première a trait à la viabilité et à l'utilisation efficace des ressources. La loi sur les mines et les minéraux ne prévoit pas la viabilité et l'efficacité dans l'extraction des ressources, par conséquent, on n'effectue pas des audits de viabilité pour les mines zambiennes par rapport à celles de l'Afrique du Sud. Ce qui est encore plus important, c'est que les coûts ont des impacts négatifs sur les revenus imposables et il n'existe pas d'audit métallurgique. Il n'y a donc pas de clarté au titre de qui constitue des coûts de production raisonnables et s'il y a des inefficacités, qui en paie finalement les frais entre le gouvernement et les mines.

Une autre observation intéressante est que la Loi de 2008 a imposé un impôt additionnel sur les bénéfices en plus de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels. Les raisons sous-jacentes ne sont pas claires. Ces deux taxes devraient permettre au gouvernement d'obtenir davantage d'impôts sur la base de la notion que les coûts d'exploitation ont été récupérés et les profits exceptionnels doivent être partagés entre le gouvernement et la société. Les taxes additionnelles sur les bénéfices soulèvent les mêmes défis de la détermination de ce qui constitue le revenu imposable et le bénéfice. Il y a d'autres difficultés quand il s'agit de convenir des taux pour l'actualisation des flux de trésorerie et de la manière dont les déductions pour amortissements sont effectuées. Les taxes additionnelles sur les bénéfices sont difficiles à administrer dans le contexte des pays en développement et sont rarement utilisées (Guj et al, 2013). Dans le cas spécifique de la Zambie, elles semblent inutiles puisque l'impôt sur les bénéfices exceptionnels est prélevé.



Les raisons évoquées pour le retrait du régime fiscal de 2008 portent sur le fait que les taux d'impôt, en réalité, variaient entre 64% et 96% pour les mines à coût de production élevé et entre 57% et 64 % pour les mines à faible coût de production contre un taux effectif de 47%. Il découle de l'analyse ci-dessus que cet argument est superflu. Il semble que ce sont des arguments sur papier au lieu des taux réels applicables. Sur papier, ces taux sont trop élevés, mais s'agissant de la mise en œuvre, les impôts sur le revenu des entreprises et les taxes additionnelles sur les bénéfices n'étaient pas régulièrement payés, à l'exception de deux mines. La taxe additionnelle sur les bénéfices était un impôt sur papier et devrait être supprimée du taux réel d'impôt, car elle n'avait aucun effet sur les recettes publiques. Par ailleurs, les incitations généreuses visant à réduire la charge fiscale, y compris la résorption des déductions accumulées pour amortissement n'ont pas été prises en compte dans l'argumentation relative au taux d'impôt. Ces questions rendent l'argument sur un seuil fiscal réel théorique si les impôts ne sont pas payés ou sont contournés.

Si la question d'un fardeau fiscal démesuré est désormais théorique étant donné que les dispositions de 2008 ont été abrogées, les complications de la conception de la fiscalité minière et sa maximisation demeurent. Ces défis expliquent pourquoi en 2015, la Zambie a essayé d'introduire une redevance forfaitaire comme impôt final et d'éliminer complètement l'impôt sur le revenu des entreprises. Étant donné que les incitations sont toujours en place, il est douteux que cela entraîne un recouvrement optimal des impôts auprès des mines. Il est donc nécessaire de retourner aux principes de base à travers la modélisation fiscale en vue de déterminer l'impact des changements fiscaux de 2016 sur les recettes publiques.

Les taux de redevance minière de 2016 ont soulevé d'autres questions intéressantes. Ils semblent être un hybride de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels, fondés sur la flambée des prix en vue de saisir les recettes exceptionnelles et des redevances qui sont attractives parce qu'elles sont payables que l'opération minière enregistre des pertes ou non. Les deux impôts sont considérés comme attrayants pour les pays en développement, car ils sont faciles à mettre en œuvre

sur le plan administratif. (Otto et Cordes, 2002 & Guj et al, 2013). Les motifs des modifications de 2016 sont donc très clairs. Il s'agit de simplifier l'administration des impôts et d'accroître en même temps le nombre de sociétés qui s'acquittent de leurs impôts, compte tenu des complications relatives à l'impôt sur le revenu des entreprises. Cependant, ce qui n'est pas clair, c'est la méthode d'application des nouvelles redevances. En premier lieu, dans la section 94 de la Loi de 2015 sur les Mines et la Valorisation des Minéraux prévoit le report du paiement des redevances si :

*« la marge d'exploitation du détenteur des opérations minières ... est négative. La redevance reportée est accumulée et devient payable à la prochaine période de paiement des redevances pendant laquelle, après la déduction de la redevance reportée, la marge d'exploitation est positive. La somme payable à une occasion donnée ne dépassera pas celle qui rendrait négative la marge opérationnelle de trésorerie pour la période de paiement ». (GRZ, août 2015)*

Il n'est pas clair si les dispositions de la Loi s'appliquent au cas où les sociétés déclareraient des pertes et si ces dernières sont systématiquement considérées comme des pertes reportées. Ce cas est contradictoire au principe fondamental d'une redevance suivant lequel les impôts sont dus malgré une situation déficitaire. En second lieu, comme énoncé plus haut, les paiements de redevance sont déductibles d'impôt aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu des entreprises. Il n'est pas évident si ces dispositions restent en vigueur. Une alternative à la redevance de 2016 serait d'introduire un autre taux de redevance de 4% qui s'applique au principe de redevance et un impôt sur les bénéfices exceptionnels à des taux similaires à ceux des redevances de 2016. Ces dispositions seraient similaires à celles de la Loi de 2008 et permettraient de fournir des flux constants de recette pendant tout le cycle de vie des opérations minières et de partager les bénéfices exceptionnels lorsque les prix des produits de base s'envolent. Au moment de la rédaction de ce rapport, les prix du cuivre ont rebondi à 7 000\$ la tonne. En outre, il faudra noter que les sociétés minières semblent d'accord avec les dispositions de 2008 bien

qu'elles aient soumis des pétitions disant qu'elles n'ont pas été consultées lorsque les AE ont été unilatéralement abolis (ICMM, 2014).

Le principe de l'efficacité économique exige que les impôts sur les mines soient neutres sur le plan économique. Cela implique que les impôts doivent attirer au minimum le même niveau d'activité d'exploration, d'exploitation et d'investissement, même après leur imposition. Si ces activités se réduisent, l'impôt sert donc à la recherche de la rente et cela influence les décisions d'investissement et d'opération. Selon les principaux arguments constamment avancés par sociétés minières au sujet des changements fiscaux fréquents, au lieu de la stabilité fiscale, les réformes ont des effets négatifs sur les opérations minières. Elles ont pu transmettre au gouvernement le message pour ce qui concerne les pertes d'emploi et de recette et l'impact négatif sur les décisions d'investissement. Aux yeux de l'industrie, le comportement du gouvernement montre qu'il ne recherche que de la rente et ne prend pas en compte le principe de l'efficacité économique. Comme une société minière l'a indiqué lors d'une entrevue, « le gouvernement ne peut pas parvenir à la prospérité à travers l'imposition sans tuer la poule aux œufs d'or ». Il y a des éléments de vérité dans ces propos. Le gouvernement n'a ni examiné les impacts ni consulté les mines en opérant les changements fiscaux.

Toutefois, il est douteux que tous ces impacts négatifs puissent être exclusivement attribués aux changements fiscaux. Comme PwC l'a indiqué, les sociétés minières étaient devenues imprudentes en matière de coût durant la période du boom et avaient fait des investissements inefficients. Ces inefficiences structurelles font toujours partie du profil des coûts des mines et n'ont rien à avoir avec la réforme fiscale. La Banque mondiale souligne que l'étape des opérations minières, la compétitivité des opérations en matière de coût et actifs fiscaux non recouverts sont tous des facteurs importants pour la rentabilité des mines zambiennes par rapport aux taux d'impôts proprement dits (Groupe de la Banque Mondiale, février 2015).

PricewaterhouseCoopers partage le même point de vue que si l'année 2013 a connu une réduction des prix des produits de base, les fondamentaux à long terme sont demeurés optimistes. Les défis qui se

posent à l'industrie sont la perte de confiance dans les mines quand il s'agit de leur capacité à maintenir la discipline dans la gestion des capitaux et à contrôler les coûts. Ce ne sont pas des questions fiscales en tant que telles. Malgré ce constat, la Zambie est un producteur à coût élevé compte tenu de l'âge avancé de ses mines, le coût élevé des intrants et les longs trajets d'évacuation vers les ports. Le gouvernement doit donc demeurer sensible au coût élevé de production dans la réglementation. Cependant, le cycle naturel de l'exploitation minière prévoit que les opérations deviendront peu rentables et insoutenables et prendront fin invariablement. Le gouvernement doit prendre des mesures pour éviter d'être pris en otage en raison des pertes d'emploi et de recettes qui sont inévitables.

Du point de vue de la transparence et de la stabilité, cela exige la divulgation intégrale des informations par les sociétés minières et le gouvernement. Le gouvernement et d'autres acteurs ont besoin des informations exactes sur l'industrie en vue de prendre des décisions éclairées. Il semble que, dans le cas de la Zambie, il n'y a pas de la transparence dans la communication des données relatives à la production, la comptabilisation des coûts et au niveau général de rentabilité. Cette tendance a réduit la qualité de la prise de décision et du débat autour des avantages de l'exploitation minière (ICMM 2014). Cela a renforcé les suspicions autour des sociétés minières parmi d'autres acteurs et a entraîné des allégations de prix de transfert et de falsification des prix par l'industrie.

Dans le cadre d'une étude récente, la CNUCED a découvert des niveaux élevés de surfacturation des exportations de cuivre à hauteur de 31,8 milliards de \$EU et de 4,4 milliards de \$EU respectivement vers la Suisse et le Royaume uni sur la période 1995 -2014. Pendant la même période, la Chine a pratiqué la sous-facturation des exportations estimée à 5,6 milliards de \$EU. Ensemble, la Chine et la Suisse représentent 67,7% des exportations totales de cuivre de la Zambie. Les exportations de cuivre vers la Suisse constituent un cas particulier, car ces exportations ne sont pas enregistrées en Suisse. La CNUCED a argué qu'il est possible que les exportations soient enregistrées au nom d'un importateur en Suisse alors qu'il ne réside pas dans ce pays comme

c'est le cas du commerce en transit. Il serait donc important de mener une enquête sur la destination réelle du cuivre zambien à destination de la Suisse, mais qui n'y parvient jamais (CNUCED, 2016). L'ICMM et la Chambre des Mines de la Zambie ont rejeté la falsification des prix en Zambie (ICMM, 2014). Quelles que soient les circonstances, ces accusations continuent de revenir en force et renforcent les suspicions de manque de transparence dans l'industrie.

L'industrie et les acteurs non étatiques lancent à l'endroit du gouvernement des appels à beaucoup plus de transparence et de stabilité dans les régimes fiscaux. Les changements fiscaux fréquents et la manière dont ils sont mis en œuvre remettent en cause la transparence et la stabilité. Cela renforce le point de vue de l'industrie selon lequel le gouvernement ne dispose pas des capacités nécessaires pour la réglementer (ICMM, 2014).

L'incohérence dans les politiques du gouvernement ne se limite pas au changement des conditions fiscales. Elle se manifeste dans plusieurs instruments statutaires (IS) qui sont annulés après quelques années d'existence. Par exemple, l'IS 55 a été introduit pour améliorer la rétention des recettes fiscales et contraindre les exportateurs à rapatrier toutes les devises étrangères vers la Zambie. L'IS 33 a rendu illégale la cotation des biens et services en devise. La règle 18 régissant la TVA en vigueur depuis 1997 a été amendée en 2013 pour prendre en compte l'IS 55. L'amendement exigeait que les sociétés obtiennent les documents d'importation, y compris les factures fiscales et les preuves de paiement auprès des pays destinataires des exportations. Les sociétés minières ont repoussé ces changements en faisant valoir que ces changements allaient augmenter leur coût de conduite des affaires<sup>4</sup>. Les IS ont été révoqués et la règle 18 de la TVA a été modifiée pour faire des documents de transit des preuves suffisantes d'exportation.

Compte tenu des allégations de surfacturation des exportations de cuivre vers la Suisse et de sous facturation susmentionnée, il n'est pas

---

<sup>4</sup> Dans certains cas, cela a créé des divergences entre la destination des fonds (ex. la Suisse) et celles du cuivre (ex. la Chine).

irréaliste de chercher à savoir si les coûts additionnels de conduite des affaires sont le motif réel de cette résistance. Cependant, cette impasse a engendré des arriérés importants de remboursement de la TVA aux sociétés minières. Ce montant qui s'élève à 800 millions de dollars \$EU constitue une source de friction entre le gouvernement et les sociétés minières qui sont prêts à l'utiliser pour régler les paiements d'impôt (entrevue avec la Chambre des Mines).

Le manque de capacité au niveau du gouvernement et les modifications fréquentes des conditions fiscales depuis 2009 et celles de l'IS ont confirmé l'opinion relative à la captation de l'Etat parmi les sociétés minières. Le pouvoir de négociation de l'Etat face à l'industrie semble considérablement affaibli par ce phénomène. La crainte des pertes d'emploi et la politisation de la prise de décision dans ce secteur, le manque de compréhension de l'impact des changements réglementaires et l'absence de données fiables sur la production et les exportations de minéraux sont tous des facteurs qui ont contribué à la faiblesse de la position et du pouvoir de négociation du gouvernement. Ce point de vue a été exprimé par plusieurs chercheurs en la matière (Fessehaie et al, 2016 and Kragelund 2016) et les acteurs interviewés.

## **6.2 Recommandations**

Ce rapport présente un examen détaillé des réformes fiscales mises en œuvre en Zambie allant de la nationalisation au début des années 70 aux changements d'après la privatisation en 2016. Compte tenu des principes généraux d'une bonne conception fiscale et des contestations qui ont caractérisé le recouvrement des impôts et l'optimisation des recettes, les analyses ont abouti aux conclusions et recommandations suivantes.

*Assurer des flux de revenu stables, prévisibles et optimisés* – Le gouvernement n'a pas fait preuve d'une bonne optimisation des flux de revenu pendant le cycle de vie des projets miniers en Zambie. Cette situation est due à une combinaison de facteurs liés au défi de la conception du régime fiscal pour ce qui concerne notamment l'impôt sur le revenu, les redevances et l'impôt sur les bénéfices exceptionnels ainsi que les

incitations fiscales en vigueur en Zambie. Il faudra modéliser les impôts et les incitations existant afin de renforcer la compréhension des options disponibles pour l'optimisation des recettes fiscale et l'équilibrage des revenus pendant le cycle de vie des projets miniers en cours. Cette mesure devrait assurer la stabilité à long terme et la prévisibilité de l'administration des impôts en Zambie.

*Améliorer les systèmes de déclaration financière et de la production* – Il est surprenant que malgré des années d'expérience dans le domaine de l'exploitation minière, la Zambie continue d'avoir des difficultés au niveau de la qualité des données financières et de production dont dépendent le gouvernement et les mines pour la prise de décision. Il existe beaucoup d'incertitudes au titre du volume total de la production dans le pays, des coûts de production et de la manière dont les coûts sont déterminés. Aucune disposition dans la Loi actuelle ne prévoit des rapports sur les inefficiences techniques dans la production alors que la Loi sur les Mines et les Minéraux de 1972 exige la production de ces rapports. Il est nécessaire d'élaborer un modèle de présentation des données qui permettra de produire des rapports uniformes sur les données et les informations par toutes les sociétés minières. Cette mesure permettra au gouvernement de prendre des décisions éclairées et de fournir des données aux fins de recherche. Il est entendu que le problème aurait pu être partiellement résolu grâce au Projet de suivi de la chaîne de valeur minière de la ZRA qui évalue les chiffres de production de l'industrie. Il faudra examiner de près ce projet et mettre en place les procédures comptables dans le secteur métallurgique afin de promouvoir la transparence et l'utilisation efficiente des ressources. De plus, les audits métallurgiques et financiers doivent être prévus dans la Loi.

*Comblent les lacunes en matière de réglementation* – Il ressort du rapport et de l'analyse qu'il y a des incohérences dans le régime législatif. De nombreuses incitations fiscales accordées aux sociétés minières allaient à l'encontre de l'optimisation des recettes et étaient enchâssées dans les AE pour attirer les IED. Ce n'est pas logique d'informer une société au préalable qu'elle ne sera pas passible d'impôt si en payant elle devient déficitaire. A quel point les dettes fiscales accumulées seront payées si

elle enregistre constamment des pertes compte tenu des récupérations cumulées des capitaux et des pertes reportées ? La Loi sur les mines et les minéraux de 2015 doit faire l'objet d'examen afin de repérer les incohérences. Les rapports sur les opérations doivent être améliorés et des sanctions doivent s'appliquer en cas de violation flagrante.

*Comblent les lacunes en matière de confiance* – La revue littéraire et les interviews montrent qu'il existe une méfiance profonde parmi tous les acteurs quant à la gestion de l'industrie. Il y a des accusations persistantes de manque de transparence dans la déclaration des volumes produits et la comptabilité financière, les allocations des coûts, la vente et la commercialisation du cuivre zambien à l'étranger. Les accusations de falsification des prix continuent de s'intensifier. Le gouvernement, pour sa part, n'a pas fait preuve de transparence dans l'élaboration des politiques et la conception de la réglementation. Le gouvernement perçoit ces fonctions comme une chasse gardée. Il faudra délibérément améliorer le dialogue entre les acteurs. La transparence au niveau de toutes les parties va réduire considérablement les suspicions. En outre, il semble que la Zambie n'a pas prévu des dispositions sur le prix de transfert dans la loi. Il faudra probablement inclure des dispositions concernant la surfacturation et la sous-facturation.

*Améliorer les connaissances sur les coûts des équipements* – Le problème de la surfacturation et de la sous-facturation des équipements fausse le coût des intrants et a des effets sur le revenu imposable. Il exagère également les amortissements d'immobilisation et des pertes reportées. Le gouvernement doit améliorer son accès aux sources des équipements et à leurs coûts. Ces coûts sont généralement disponibles auprès des fabricants des équipements et sont utilisés dans la conception des installations. Cela permettra de protéger le gouvernement contre la surfacturation à des fins fiscales.

*Le gouvernement doit renforcer ses capacités et optimiser l'usage des capacités non gouvernementales* - cette mesure est la principale solution aux questions soulevées dans le cadre du développement des capacités en matière de conception des politiques et des lois et de contrôle



réglementaire. Les capacités sont également nécessaires pour l'analyse des impacts des réglementations notamment sur les entreprises. Cette analyse s'applique aussi dans des domaines non commerciaux, y compris les recettes gouvernementales ainsi que les impacts économiques et sociaux. Cette capacité ne doit pas relever exclusivement du gouvernement, car c'est rarement le cas, même dans les économies minières avancées comme celle de l'Australie. Une bonne conception des politiques est consultative et élargit l'appropriation des instruments politiques pour inclure d'autres acteurs. Elle encourage le dialogue et élimine les frictions entre le gouvernement et l'industrie. Finalement, un processus consultatif d'élaboration des politiques et des lois réduit l'asymétrie du pouvoir, car tous les acteurs contribuent à la formulation des politiques et des réglementations consensuelles.

On peut présumer que les changements fiscaux fréquents auraient pu être évités si le gouvernement avait la capacité requise en matière de conception des politiques et de contrôle réglementaire. Il est également vrai que l'espace fiscal ne peut jamais être stable sans cette capacité.

## Références

1. Commission de l'Union africaine (CUA) et la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA), *Les minéraux et le développement de l'Afrique – Le Rapport du Groupe International d'Etude sur les Régimes Miniers de l'Afrique*, novembre 2011.
2. Chikwanda A., Ministre des Finances, Discours sur le budget de 2015, Gouvernement de la République de la Zambie
3. Fessehaie J., Rustomjee Z. et Kaziboni L., *L'exploitation minière, peut-elle promouvoir l'industrialisation ? Une analyse comparative des cadres politiques dans trois pays de l'Afrique australe*, Université des Nations Unies, Document de Travail 2016/83, juin 2016
4. Guj P., Bocoum B., Limerick J., Meaton M. et Maybee B., *Comment améliorer l'administration des impôts et les cadres de recouvrement – Ouvrage de source*, Banque Mondiale, avril 2013
5. Fonds monétaire international (FMI) Rapport Pays No 15/153, 2015 – Questions choisies sur la Zambie
6. Conseil International sur l'Exploitation minière et les Métaux (ICMM), *Améliorer la contribution de l'exploitation minière à l'économie et à la société zambiennes*, 2014
7. Kragelund P., *L'essor du cuivre et la crise du développement – les obstacles institutionnels au développement fondé sur les ressources en Zambie*, avril 2016
8. Lungu J., *La politique de la réforme du régime fiscal de la Zambie*, Bulletin No 8 de la Southern Africa Resource Watch août 2009
9. Mwansa K., ministre des Mines et de la Valorisation des Minéraux, *Déclaration ministérielle sur la redevance minière 2009*, Gouvernement de la République de la Zambie
10. Musonda C., *A Une perspective juridique de la fiscalité dans l'industrie du cuivre de la Zambie après le programme de privatisation*, Université de la Zambie, 2010

11. Otto, J et Cordes J, *La réglementation de l'entreprise minière : une perspective globale sur l'économie, la loi et la politique*, Rocky Mountain Mineral Law foundation, May 2002
12. PwC, *Mine – Une crise de confiance, examen des tendances mondiales dans l'industrie minière* 2013
13. Simpasa A., Hailu D., Levine S. AMD Tibana R.J., *Le recouvrement des recettes minières en Zambie – les évolutions passées et les perspectives d'avenir*, Partenariat Mondial du PNUD et de l'UE sur les Terres, les Ressources Naturelles et les Conflits, août 2013
14. Université des Nations Unies – Institut des Ressources Naturelles, *Examen du régime fiscal minier – réaliser un régime fiscal optimal dans le secteur minier*, 2015
15. Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, Bureau de l'Afrique Australe - *Harmonisation des politiques et normes minières et des cadres législatifs et réglementaires en Afrique australe*, décembre 2004
16. Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, Bureau de l'Afrique Australe, *L'impact de la crise financière mondiale actuelle et de la récession sur le secteur minier de la SADC*, mai 2009
17. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), *La fausse facturation commerciale des produits de base dans les pays en développement : les cas du Chili, de la Côte d'Ivoire, du Nigeria, de l'Afrique du Sud et de la Zambie*, 2016.
18. Banque Mondiale, *Politiques du contenu local dans le secteur du pétrole et du gaz*, Silvana Tordo, Michael Warner, Osmel E. Manzano, AMD Yahya Anouti, une étude de la Banque mondiale 2013.
19. Banque mondiale, *Structure simplifiée de la fiscalité minière de la Zambie : commentaires, analyse et recommandations*, Lokanc Martin et Stern Richard, février 2015.