

**LES RAISONS FISCALES ET DE LUTTE CONTRE LA
PAUVRETE JUSTIFIENT LA REVISITATION DES
CONTRATS MINIERES DANS LES PAYS RICHES EN
RESSOURCES MINIERES, PARMY LESQUELS LA RDC.**

**TAX REASONS AND THE FIGHT AGAINST POVERTY
JUSTIFY THE REVISION OF MINING CONTRACTS IN
COUNTRIES WITH RICH MINING RESOURCES,
INCLUDING THE DRC.**

Gabriel SADIKI LUMANDE PhD

Professeur à l'Ecole Nationale des Finances
Département du Budget et de la Comptabilité Publique
+243 971 120 932
sadikigabriel@gmail.com
Kinshasa RDC

Date de soumission : 07/11/2021

Date d'acceptation : 11/12/2021

Pour citer cet article :

SADIKI LUMANDE Gabriel (2021) «LES RAISONS FISCALES ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE JUSTIFIENT LA REVISITATION DES CONTRATS MINIERES DANS LES PAYS RICHES EN RESSOURCES MINIERES, PARMY LESQUELS LA RDC», Revue Internationale du Chercheur «Volume 2 : Numéro 4» pp : 470 - 500

Résumé

Les entreprises d'extraction minière payent moins d'impôts si pas du tout, lors de la phase de recherche ou de prospection. Une fois cette phase terminée, elles commencent l'exploitation, mais curieusement, elles ne souhaitent pas payer l'impôt. Parfois, elles payent mais combien gagnent les pays riches en ressources minières ? Les dispositions généreuses du Code minier de 2002 et la faiblesse de l'administration fiscale ne permettent pas à la RDC de tirer pleinement profit de ses abondantes ressources naturelles. En 2014, la contribution fiscale des compagnies minières à tous les niveaux du secteur public (tant au niveau national que local) a été évaluée à 3,8 % du PIB. Selon les études multi-pays actuelles, le gouvernement devrait maximiser la VAN de sa part de profits à 60% ou plus. L'objectif de cet article est de permettre à ces pays (riches en ressources minières) de réaliser les recettes proportionnelles au potentiel qu'ils disposent, afin de couvrir les dépenses de développement en faveur de la population riveraine, couplée par la pauvreté dans laquelle croupit cette même population, en revisitant les contrats miniers dans leurs territoires respectifs.

Mots clés: Revisitation; contrats miniers; pays riches en ressources minières; raisons fiscales; RDC.

Abstract

Mining companies pay less tax, if at all, during the research or prospecting phase. Once this phase is over, they start mining, but oddly enough, they don't want to pay the tax. Sometimes they pay, but how much do countries rich in mineral resources earn? The generous provisions of the 2002 Mining Code and the weakness of the tax administration prevent the DRC from taking full advantage of its abundant natural resources. In 2014, the tax contribution of mining companies at all levels of the public sector (both national and local) was estimated at 3.8% of GDP. According to current multi-country studies, the government should maximize the NPV of its profit share to 60% or more. The objective of this article is to allow these countries (rich in mineral resources) to realize the revenues proportional to the potential they have, in order to cover the development expenses in favor of the riparian population, coupled by the poverty in which this same population languishes, revisiting the mining contracts in their respective territories.

Keywords: Revisitation; mining contracts; countries rich in mineral resources; taxation reasons; DRC.

Introduction

La conférence sur le financement du développement durable tenue en juillet 2015 à Addis-Abeba a souligné l'importance pour les pays en développement d'accroître la mobilisation de ressources fiscales internes.

Plus de la moitié des pays africains sont producteurs de ressources minérales. Sur 54 pays, 20 sont dits riches en ressources naturelles d'après les critères du FMI¹. Ils génèrent collectivement plus de 80% du PIB du continent, dont un quart est issu du secteur minier (Africa Progress Report, 2013). Cependant, alors que le troisième super-cycle du cours des matières premières a multiplié le chiffre d'affaires global du secteur minier africain par 4,6 entre 2002 et 2010 (Banque mondiale, 2011), les recettes fiscales des ressources naturelles n'ont été multipliées que par 1,15².

Le débat sur la capacité et la manière pour les gouvernements africains de capter une « juste » part de la rente est ancien (Garnaut et Clunies, 1975) et ressurgit dès que les cours internationaux augmentent (Laporte and Rota-Graziosi, 2015). La rente est définie comme « *le montant par lequel les revenus dépassent la totalité des coûts de production, dont ceux de la découverte et de la mise en exploitation, ainsi que le rendement normal du capital* » (FMI, 2012). Selon la théorie de la taxation optimale, taxer jusqu'à 100% de la rente est neutre vis-à-vis des décisions d'investissement et d'exploitation (Ricardo, 1817 ; Garnaut et Clunies Ross, 1975 et 1983). Selon Tilton (2004), il est souvent difficile de savoir si la maximisation (ou tout du moins l'amélioration) du bien-être collectif qui découle de l'exploitation minière est obtenue en augmentant ou en baissant le niveau de taxation du secteur. Par ailleurs, les attentes associées à la taxation du secteur minier dépassent la seule question du niveau de taxation et doivent prendre en compte les différents risques pour l'investisseur et l'État ou encore l'adaptation de la fiscalité aux capacités administratives des pays dans la manière de taxer le secteur (Baunsgaard, 2001, Daniel et al, 2010). Pour toutes ces raisons, la fiscalité minière est un enchevêtrement complexe de prélèvements, aux propriétés très variées (Heaps and Helliwell, 1985 ; Daniel et al, 2010) qui rend difficile l'identification de son impact sur le partage de la rente minière. Le débat autour de la « malédiction des ressources naturelles » a néanmoins

¹ Le Fonds monétaire international (FMI) définit un pays d'être « riche en ressources », lorsque les exportations de ressources naturelles non renouvelables comme le pétrole, les minéraux et les métaux représentent plus de 25 % de la valeur des exportations totales du pays. La classification du FMI a été fondée sur les données de 2005-2010.

² Calculs réalisés à partir de la base de données de M. Mansour, 2014

souligné à plusieurs reprises le rôle des institutions, dont le système fiscal et sa mise en œuvre, pour transformer cette malédiction en bénédiction (Mehlum et al. 2006, Van der Ploeg, 2011). Aujourd'hui, aucune base de données standardisée ne permet de comparer les systèmes fiscaux miniers, ni le partage de la rente qui en découle dans les pays africains. La modélisation du partage de la rente minière a donné lieu à un certain nombre d'études, principalement sur les secteurs du pétrole et de l'or (FMI, NRG, Columbia University, Oxcare, etc...). Cependant, les méthodes d'évaluation, les hypothèses retenues, ou même les prélèvements fiscaux modélisés varient d'une étude à l'autre (Smith, 2013 ; Laporte et De Quatrebarbes, 2015). Les résultats sont alors difficilement comparables toutes choses égales par ailleurs. Le modèle appliqué aux pays africains le plus connu est le « Fiscal Analysis of Resource Industries Model » développé par le FMI³ mais aucune évaluation du partage de la rente minière pour les pays africains n'est publiquement associée au modèle. Ce manque d'études comparatives concernant la rente minière s'explique notamment par un défaut de recensement des impôts, droits et taxes appliqués au secteur dans les pays africains producteurs (**Bertrand L., Céline De Q. & Yannick B., 2016**).

Ce point introductif montrant ce qui est fait et ce qui n'est pas fait au niveau du secteur minier débouche sur un questionnement, que voici : au vu du potentiel que regorgent les pays riches en ressources minières, le faible pourcentage de recettes fiscales mobilisées ne demande-t-il pas des ajustements au niveau des contrats miniers ? la pauvreté dans laquelle les populations riveraines des sites et gisements miniers vivent ne devrait-elle pas pousser leur gouvernement à revoir les contrats miniers ? Quelle est la gestion qui est faite des recettes publiques engrangées par la fiscalité minière ?

Au niveau du plan de cet article, après cette **introduction** qui pose les bases du sujet de l'article, il y a une **revue de la littérature** qui dresse un nombre des travaux ayant trait au sujet, viennent **le matériel et les méthodes** pour asseoir les informations collectées comme théories relative au sujet de l'article, puis une **discussion** qui dégage les constats des pays riches en ressources minières par rapport aux contrats miniers à la fiscalité minière, à la pauvreté de la population habitant les environs de carrées et concessions minières et enfin la **conclusion**.

³ Une présentation de ce modèle est faite par Luca et Mesa Puyo, 2015.

1. Revue de la littérature

D'autres chercheurs ont écrit dans ce domaine de recherche. Voici la synthèse des travaux de certains d'entre eux :

Bertrand L., Céline De Q. & Yannick B., La fiscalité minière en Afrique : un état des lieux du secteur de l'or dans 14 pays de 1980 à 2015,

Les bases de données existantes sont souvent insuffisantes pour mener une analyse détaillée des règles constituant les systèmes d'imposition africains appliqués aux secteurs des ressources naturelles, ce qui limite les travaux académiques et opérationnels. Cet article présente la première base de données juridiques et fiscales qui précise le régime fiscal s'appliquant aux mines industrielles d'or dans 14 pays africains producteurs, des années 1980 à 2015. La base de données présente trois innovations majeures : (i) un recensement par pays des impôts, droits et taxes (taux, assiette, exonérations) dus en phase de recherche et en phase d'exploitation d'un projet aurifère ; (ii) une profondeur historique inédite de 1980 à 2015 ; (iii) l'association de chaque information fiscale à sa source juridique.

Bertrand L., Céline de Q. & Yannick B., Partage de la rente et progressivité des régimes fiscaux dans le secteur minier : une analyse sur 21 pays africains producteurs d'or,

Dans le secteur minier, les Etats doivent être en mesure de concilier deux objectifs : attirer les investissements directs étrangers pour exploiter la ressource et capter une part suffisante de la rente minière pour financer le développement. Une fiscalité progressive est un, sinon le critère principal qui pourrait rassurer de façon durable les investisseurs et garantir à l'Etat de capter une part « juste » de la rente générée par le secteur. Alors que plusieurs études différencient les instruments fiscaux selon leurs effets économiques, aucune ne cherche à évaluer la capacité des régimes miniers africains à adapter la charge fiscale supportée par l'investisseur à la rentabilité des projets.

Alain C., Bertrand L. & Grégoire Rota-G., La fiscalité minière en Afrique de l'Ouest et du Centre,

L'Afrique, qui demeure le continent le moins exploré, contiendrait environ 30 % de tous les minerais de la planète. Pour des États riches de leurs ressources naturelles mais structurellement pauvres, l'établissement d'une société minière est une promesse de ressources substantielles. C'est une des clefs d'une croissance durable du continent. Ce développement passe aussi par une plus grande mobilisation des recettes fiscales. La fiscalité minière est le résultat d'un arbitrage particulièrement délicat entre la volonté d'attirer des investissements directs étrangers

capable de valoriser le sous-sol national et la nécessité d'obtenir une « juste » part de la rente minière.

Isaac A. D., Thomas L., Howard M., Alexandra R. & Jaqueline Taquiri, la fiscalité minière du futur : feuille de route,

Pour profiter au mieux de leurs richesses naturelles, les pays riches en ressources peuvent agir soit directement soit indirectement. La gamme des moyens à leur disposition est large, qu'il s'agisse de la propriété et de l'exploitation directes, souvent par des entreprises d'État, ou d'accords de coentreprise avec des entreprises privées, les États recevant alors une part des bénéfices sous forme de dividendes ou d'une partie de la production vendue sur le marché. Tandis que les entreprises publiques dominant le secteur des hydrocarbures (pétrole et gaz), la tendance dans le secteur minier au cours des dernières décennies a été de privilégier la propriété privée et l'exploitation privatisée des mines, mais en imposant les bénéfices (Otto, 2018, p. 29). Les États contrôlent environ 55 % de la production de pétrole brut (et 86 % des réserves connues de pétrole), mais seulement environ 10 % de la production mondiale de métaux⁴ (Mitchell et al., 2020, p. 18-19 ; Raw Materials Group, 2011, p. 6). Par conséquent, les pays riches en minéraux dépendent d'abord de la fiscalité, et non de participations publiques, pour générer des revenus provenant de leurs ressources naturelles.

Kaisa T., Alexander M. & Jean Pierre O., Revenus du secteur minier de la RDC : Améliorer la redevabilité par l'analyse des rapports sur les paiements aux gouvernements,

En vertu des lois sur la divulgation des paiements effectués aux gouvernements de l'Union européenne (UE), du Canada et du Royaume-Uni, dix entreprises minières internationales ont déclaré avoir versé des paiements de plus de deux milliards USD à des entités gouvernementales de la République démocratique du Congo (RDC) depuis 2015. • Les rapports sur les paiements versés aux gouvernements (PaG) pourraient améliorer la redevabilité des entreprises et des gouvernements envers les citoyens concernant les paiements du secteur minier en RDC. • Les rapports sur les PaG sont un bon complément au processus de déclaration de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). Ils peuvent soutenir les efforts de l'ITIE-RDC à produire l'étude de cadrage ITIE, des rapports financiers exhaustifs et des mesures correctives de la Validation ITIE de 2019, ainsi qu'à mettre en œuvre les exigences en matière de déclaration par projet et les divulgations systématiques.

⁴ Mise à part la Chine.

Jean Pierre O. L. & Descartes M. M., Politique et pratiques de la RDC en matière de transparence des licences et contrats du secteur extractif,

Les contrats et les licences du secteur extractif contiennent des clauses dont l'exécution peut impacter positivement ou négativement la bonne gestion des ressources naturelles d'un pays ;

- La motivation du gouvernement, en rendant obligatoire la divulgation des contrats ayant pour objet les ressources naturelles, est double : (i) la nécessité de renforcer la responsabilité et la transparence dans la gestion des contrats de concession dans les mines, la foresterie et le pétrole, et (ii) la nécessité d'assainir davantage le climat des affaires et, ainsi, de restaurer la confiance des investisseurs.

Deloitte, Tendances mondiales en fiscalité minière de 2017 Les 10 principaux enjeux fiscaux des sociétés minières pour l'année à venir,

Comme les autres multinationales, les groupes miniers présents dans plusieurs pays évoluent dans un environnement fiscal en pleine effervescence caractérisé par les risques et l'incertitude, de même que des changements marqués qui ont été instaurés au chapitre de la gestion des lois fiscales par les administrations fiscales. Pour demeurer à l'affût de la complexité et de l'évolution de l'environnement fiscal et atténuer les risques auxquels elles s'exposent, les sociétés minières ont tout intérêt à prendre les mesures qui s'imposent pour bien cerner les tendances qui se dessinent dans cet environnement, déterminer les répercussions financières de ces nouvelles règles et réévaluer leurs structures organisationnelles et opérationnelles en conséquence.

Commission Justice et Paix, avec le soutien de la coopération Belge au Développement, LES RESSOURCES MINIÈRES : richesse ou malédiction? Le cas de la République Démocratique du Congo,

Les minerais font partie de notre vie quotidienne. Voitures, téléphones portables, bijoux, ils sont partout et, comme c'est aussi le cas pour le pétrole, le gaz et d'autres ressources naturelles, nos besoins ne cessent d'augmenter! Une affaire en or pour les pays producteurs ? Pas toujours... On constate en effet qu'une bonne partie des pays les plus riches en ressources naturelles se trouvent au rang des plus pauvres de la planète. C'est ce que certains appellent la « malédiction des ressources ». Pire encore, en République Démocratique du Congo, comme dans d'autres pays du monde, une corrélation existe entre l'exploitation de ces ressources et les conflits qui ravagent certaines régions. Puisque nos modes de consommation à nous, citoyens

des pays dits « du Nord », nous placent au rang des acteurs concernés, un approfondissement s'impose...

Yannick B., Céline de Q. & Bertrand L., La fiscalité minière en Afrique : quelle évolution récente en 2018 ?,

Le secteur extractif est de première importance pour les Etats africains. Sur les 54 pays que compte le continent, 20 sont considérés comme riches en ressources naturelles par le Fonds Monétaire International (FMI)⁵. Il s'agit des pays dont les ressources naturelles représentent plus de 25% des exportations totales. Tous sont des pays d'Afrique sub-saharienne : 7 exportent principalement du pétrole et du gaz, 13 exportent principalement des minerais : surtout de l'or, des diamants et des pierres précieuses. Le poids conséquent du secteur extractif dans ces Etats pose la question de la taxation de ces ressources naturelles qui sont non-renouvelables.

Une base de données inédite sur la fiscalité des industries minières en Afrique⁶ a été mise en ligne sur le site de la Ferdi, en partenariat avec le Cerdi et l'ICTD⁷. Cette base de données couvre 21 pays d'Afrique sub-saharienne⁸ sur une période qui varie selon la disponibilité de l'information dans chaque pays mais peut remonter jusque dans les années 1980. Elle a été constituée à partir de la législation et de la réglementation fiscale de chaque pays, essentiellement les codes généraux des impôts, les lois de finances, les codes miniers et leurs textes d'application⁹. Elle distingue le régime général (applicable à toutes les entreprises) du régime minier (applicable aux seuls titulaires de titres miniers de recherche ou d'exploitation à l'échelle industrielle). Elle se concentre sur un seul minerai : l'or.

Il sera remarqué qu'aucun de ces travaux n'aborde cette thématique dans le même ordre d'idée que nous. Nous parlons des « *raisons fiscales et de lutte contre la pauvreté justifient la revisitation des contrats miniers dans les pays riches en ressources minières, parmi lesquels la RDC.* » détail très intéressant et original.

⁵ Charlotte J. Lundgren, Alun H. Thomas et Robert C. York (2013) : « Boom, bust, or prosperity? Managing Sub-Saharan Africa's natural resource wealth », Fonds Monétaire International (FMI).

⁶ La base de données sur la fiscalité des industries minières de la Ferdi est accessible à l'adresse URL suivante : <https://fiscalite-miniére.ferdi.fr/>

⁷ Les auteurs remercient la Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International (Ferd), le Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (Cerdi), l'International Centre for Tax and Development (ICTD).

⁸ Les 21 pays africains couverts par la base de données sur la fiscalité des industries minières de la Ferdi sont l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Ghana, la Guinée, le Kenya, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone, la Tanzanie, le Tchad et le Zimbabwe.

⁹ Plus de 1200 textes légaux nationaux sont actuellement recensés dans la base de données.

2. Matériel et Méthodes

2.1 Sources juridiques exploitées

La base de données présente la fiscalité qui devrait théoriquement s'appliquer, selon les informations publiques et officielles. Les données proviennent en grande majorité de sources juridiques : codes miniers, décrets d'application, codes des impôts, lois de finances annuelles et toutes autres lois fiscales. L'essentiel de ces textes ont été collectés à partir des sites internet respectifs des institutions étatiques : Ministères des Mines, Chambres des Mines, Ministères des Finances, Directions Générales des Impôts, Secrétariats Généraux des Gouvernements ou encore Assemblées et Parlements nationaux. Près de 700 textes légaux ont été nécessaires à la construction de la base¹⁰. Chaque donnée fiscale (taux, assiette, exonérations) est associée à sa référence juridique (référence du texte de loi et numéro de l'article) ce qui permet de valider la provenance des informations et faciliter les recherches complémentaires, par exemple sur la compréhension d'un mode de prélèvement ou d'une règle de calcul.

2.2 Recensement des principaux prélèvements des régimes miniers

La base de données fiscales retrace l'évolution des principaux prélèvements appliqués aux entreprises industrielles selon la phase du projet et le titre détenu¹¹. Les prélèvements présents dans la base sont classés en deux sections correspondantes aux deux grandes périodes d'un projet minier : la phase de recherche et la phase d'exploitation, avec pour chacune une désagrégation concernant la période d'attribution du permis et les renouvellements possibles. Le cas d'une éventuelle cession d'un titre minier est également traité. Ce découpage est indispensable car les activités de recherche et d'exploitation sont techniquement bien distinctes et ne sont généralement pas assurées par une même entreprise. Le régime d'imposition n'est ainsi pas uniforme durant toute la durée de vie d'une mine.

Toute personne souhaitant se livrer à une activité minière doit en demander préalablement l'autorisation auprès de l'administration publique. L'obtention de cette autorisation prend la forme d'un titre minier, distinct de la propriété du sol. Le nombre de titres proposés varie selon

¹⁰ L'accès aux textes juridiques nationaux est très inégal selon les pays. Bien que la plupart des administrations se soient dotées de sites internet, cela ne garantit pas que les textes de lois y soient disponibles en grand nombre, ni qu'ils soient régulièrement mis à jour. D'autres sources ont également permis d'obtenir des textes juridiques non-disponibles via ces institutions (FAOLEX, Droit Afrique, CIDCOM, ...) ; plusieurs guides fiscaux, édités par des cabinets d'audit et d'expertise comptables (PWC, KPMG, PKF, EY) ont permis de compléter et vérifier certaines informations.

¹¹ Des différences peuvent exister entre l'or et les autres minerais.

les pays¹² et l'entreprise choisit celui qui correspond à son activité (recherche et/ou exploitation) et son statut (artisanal, semi-industriel, industriel). La base de données ne traite que le titre qui correspond aux entreprises industrielles afin de ne retenir que les plus grands projets aurifères¹³. Le titre minier confère à son titulaire des droits et des obligations sur un périmètre défini, pour une durée définie et un minerai défini. Le titre détermine notamment la fiscalité qui doit s'appliquer selon l'état d'avancement du projet minier. Par exemple, une exonération d'impôt sur les sociétés peut être accordée en phase de recherche et d'investissement puis le taux du régime minier en phase de production. Identifier la phase du projet minier, le titre minier et son rang de renouvellement est donc une étape indispensable pour déterminer le système d'imposition correspondant. La base de données recense ainsi les durées de validité des titres miniers pour la période d'attribution et pour la(les) période(s) de renouvellement.

Selon les critères présentés ci-dessus, et pour chaque année de vie d'un projet minier, la base regroupe les principaux instruments fiscaux et parafiscaux dus par les entreprises minières et recense pour chacun d'eux : l'assiette, le(s) taux, ainsi que toute autre information utile à leur compréhension, notamment les modalités d'exonération. Lorsque le prélèvement existe dans le régime général et le droit minier, le taux qui s'applique dans chacun d'eux est répertorié. Les prélèvements ont été sélectionnés selon leur importance en termes de recettes publiques ou leur spécificité au secteur.

Dans la phase de recherche, seuls les droits fixes, les redevances superficielles et les plus-values de cession des titres miniers ont été retenus. Dans la phase d'exploitation, les douze impôts retenus peuvent être classés en trois catégories :

(i) La première comprend les redevances : droits fixes, redevances superficielles et redevances minières ; (ii) La seconde regroupe les impôts directs : impôt sur les sociétés dont l'impôt minimum forfaitaire, éventuelle taxe sur la rente, impôts et prélèvements à la source sur les dividendes, les intérêts et les prestations de services, plus-values de cession des titres miniers et participation de l'Etat au capital ; (iii) La dernière catégorie est composée des impôts

¹² Afin de répondre aux demandes différentes des intéressés, les législations nationales proposent plusieurs titres miniers. Le choix s'opère en général parmi une gamme de cinq titres. Deux sont des titres de recherche : autorisation de prospection (1 an, non-renouvelable) et permis de recherche (3 ans, renouvelables deux fois pour la même durée). Trois sont des titres d'exploitation : autorisation d'exploitation artisanale, autorisation d'exploitation de petite mine (5 ans, renouvelables) et permis d'exploitation ou concession minière (entre 20 et 30 ans, renouvelables par tranches de 10 ans).

¹³ Pour ce faire, seuls les titres de recherche et d'exploitation ayant la plus longue durée de vie ont été retenus.

indirects : taxe sur la valeur ajoutée¹⁴ et droits de douane à l'importation et droit unique d'entrée¹⁵(Bertrand L., Céline De Q. & Yannick B., 2016).

3 Résultats

3.1 Conception et évaluation des régimes fiscaux des industries extractives

Ce point donne les grandes lignes des traits distinctifs des IE sur le plan fiscal, puis aborde les principaux problèmes de conception et d'évaluation des instruments fiscaux, à la fois *individuellement et en conjonction*¹⁶.

3.1.1 Principales caractéristiques des industries extractives sur le plan fiscal

On peut citer les éléments suivants:

- **Possibilité de rentes substantielles.** Elles constituent une base imposable particulièrement attractive pour des raisons d'efficacité — et même d'équité si, comme cela arrive souvent, elles avaient bénéficié à des étrangers en l'absence d'imposition.
- **Grande incertitude** évidemment, mais pas seulement, pour les prix des produits de base, l'obstacle fondamental étant moins leur forte variabilité (graphique 1) que la difficulté de les prévoir (graphique 2)¹⁷. Il y aussi beaucoup d'incertitudes à propos de la géologie, des coûts des intrants et du risque politique (qui va de l'expropriation aux changements futurs de régimes fiscaux, dont ceux pouvant résulter des politiques à l'égard du climat et de l'environnement).
- **Asymétrie de l'information.** Par exemple, les investisseurs privés qui se livrent à l'exploration et à la mise en exploitation sont probablement mieux informés que le gouvernement hôte des aspects techniques et commerciaux d'un projet; le gouvernement hôte sera mieux informé de ses propres intentions fiscales futures.
- **Importance des coûts irrécouvrables, qui crée des problèmes de cohérence temporelle.** Dans les IE, les projets impliquent souvent de lourdes dépenses immédiates des

¹⁴ La TVA non déductible constitue une charge fiscale importante pour les compagnies minières et donc un surcroît important de recettes publiques. Cependant, le montant de la TVA non déductible est difficile à évaluer à partir des seuls textes fiscaux. La base de données ne couvre donc que les taux nominaux de TVA.

¹⁵ Pour les droits de douanes, seules les dispositions et exonérations minières ont été recensées. Les taux, souvent nombreux, ne sont donc pas recensés.

¹⁶ Ces thèmes sont évoqués et des éléments intéressants sont présentés dans la Charte sur les ressources naturelles (www.naturalresourcecharter.org) et dans un ouvrage financé par la Banque mondiale sur les industries extractives (www.eisourcebook.org).

¹⁷ Le Département des études du FMI a fait de nombreux travaux sur ce thème dans les années récentes, par exemple Bowman et Husain (2004) ainsi que Reichsfeld et Roache (2011).

investisseurs qui ne peuvent être récupérées si le projet n'aboutit pas. L'équilibre du pouvoir de négociation change donc très nettement au détriment de l'investisseur et à l'avantage du gouvernement hôte une fois que ces coûts ont été engagés. Un gouvernement bien intentionné est enclin à offrir des conditions fiscales attractives avant le lancement d'un projet, mais après — quand la base imposable devient beaucoup moins élastique — il est incité à remanier le régime en sa faveur. Et le fait que les investisseurs en soient conscients peut dissuader d'investir (problème du risque ultérieur ou hold-up), au détriment des deux parties.

- ***Forte présence de sociétés multinationales dans de nombreux pays...*** elle pose des problèmes fiscaux complexes (parce qu'elles ont probablement une expertise supérieure à celle de la plupart des administrations fiscales des pays en développement) et le partage des avantages tirés des ressources nationales est une question sensible.
- ***...et d'entreprises publiques dans d'autres;*** elle peut poser des problèmes d'asymétrie de l'information, mais suscite aussi des préoccupations à propos de l'efficacité des opérations et de la répartition des responsabilités fiscales.
- ***Les producteurs peuvent avoir un pouvoir de marché substantiel*** quand ils contrôlent une proportion significative des gisements. Dans les activités minières, par exemple, la plus grande part des échanges internationaux de minerai de fer est effectuée par trois sociétés seulement. On considère généralement que l'Arabie saoudite est en mesure d'influer sur les prix du pétrole.
- ***Caractère épuisable.*** On peut contester l'importance de la finitude des gisements de pétrole, de gaz et de minerais pour les performances économiques à long terme et pour l'évolution des prix des produits de base¹⁸. Pour les projets individuels, toutefois, le caractère épuisable peut constituer un sérieux sujet de préoccupation; extraire aujourd'hui a comme coût d'opportunité majeur la renonciation à l'exploitation future.

C'est l'importance et la conjonction de ces caractéristiques qui distinguent les IE. À l'exception du caractère épuisable, elles se retrouvent ailleurs: ainsi, les activités de recherche des sociétés pharmaceutiques sont sujettes à une très grande incertitude et les spécificités des monopoles naturels peuvent créer des rentes substantielles dans les télécommunications. Mais, dans les

¹⁸ Ainsi, les réserves de pétrole ont continué à augmenter malgré la hausse de la consommation.

autres secteurs, elles ont rarement le même poids macroéconomique (bien que certaines des leçons tirées de la taxation des IE soient susceptibles d'être appliquées à d'autres secteurs)¹⁹.

3.1.2 Aspects fiscaux du traitement en aval

Le régime fiscal du traitement en aval doit être abordé. Dans le secteur minier, les entreprises peuvent porter le traitement du minerai à un stade ultérieur, au-delà du premier produit susceptible d'être vendu. Par exemple, la transformation de la bauxite en aluminium sera sans doute considérée comme une opération manufacturière ou de traitement et non comme une opération minière; c'est pourquoi les règles normales de l'IS devraient s'appliquer et non celles des redevances ou des impôts miniers. Dans ce cas, des règles sur le prix de transfert de l'aluminium à la raffinerie seraient indispensables. En ce qui concerne le pétrole, une situation parallèle peut être établie avec le traitement et le transport du gaz extrait de gisements éloignés, pour lesquels des règles de fixation des prix de transfert de la production en amont seront nécessaires afin de s'assurer que les ressources naturelles ne sont imposées qu'en amont et que la rente s'accumule à ce stade.

3.1.3 Imposition des bénéfices à la source

Les retenues à la source peuvent jouer un rôle important comme moyen à la fois de mobiliser directement des recettes et de lutter contre l'évasion, mais elles doivent être soigneusement conçues. Si elles permettent éventuellement de mobiliser rapidement des recettes, les retenues sur les paiements aux sous-contractants (en lieu et place d'impôts sur les bénéfices) peuvent aussi accroître les coûts de prospection et d'exploitation puisque ces paiements sont en général majorés pour les couvrir. Les déductions par rapport à l'IS sont aussi accrues, ce qui dilue toute augmentation des recettes. Les pays hôtes s'emploient à imposer des obligations fiscales aux prestataires de services (forage par exemple), même s'ils sont non-résidents, pour s'assurer que les règles fiscales sont respectées. Le manque de clarté des retenues à la source peut être une cause importante de frictions entre les autorités et les contribuables, en particulier pendant les phases de prospection et d'exploitation. Il faut prêter attention aux retenues sur les dividendes et les intérêts qui sont souvent réduites, voire éliminées, dans les conventions fiscales²⁰.

¹⁹ Fonds Monétaire International, Régimes fiscaux des industries extractives: conception et application, Préparé par le Département des finances publiques, Approuvé par Carlo Cottarelli, 15 août 2012, pages 12 et 13

²⁰ Idem, pages 52 à 57

3.2 Autres aspects d'une administration fiscale efficace des industries extractives

3.2.1. Structures organisationnelles, processus et capacités pour l'administration fiscale des IE

Les mêmes grands principes d'organisation et de procédure s'appliquent aux IE pour ce qui est de l'administration fiscale en général; les besoins en capacités sont dans l'ensemble les mêmes. Au plan organisationnel, cela signifie que l'administration est intégrée dans une structure organisée selon des fonctions²¹. Au plan des procédures, cela signifie : des règles d'application claires²², en harmonie avec celles qui s'appliquent au reste du système fiscal, dans l'idéal arrêtées dans un code de procédure fiscale (CPF) ; une séparation des responsabilités pour préserver l'intégrité ; un traitement de routine effectif et efficace, accompagné d'un archivage reposant sur l'auto-évaluation ; le respect strict des obligations d'inscription et de paiement ; un audit sélectif, basé sur le risque ; un règlement des litiges efficace et accessible, ainsi que des programmes exhaustifs de services aux contribuables afin d'encourager le respect volontaire des obligations. S'agissant des capacités, de bonnes compétences analytiques, d'audit et juridiques sont essentielles, de même que l'acquisition de compétences et de connaissances spécialisées en matière d'IE. Du fait que la plus grande partie de l'impôt sur les IE est acquittée par un petit nombre de sociétés, seul un service réduit de spécialistes est requis²³. Dans certains pays cependant, tels que ceux qui sortent d'un conflit, il n'est peut-être pas réaliste d'acquérir à court terme les compétences adéquates ; il pourrait être nécessaire de contracter une expertise extérieure, notamment pour apporter une assistance s'agissant des fonctions plus complexes, telles que l'audit et la valorisation minérale (ce qui soulève les questions habituelles à propos du développement des capacités internes).

²¹ À savoir, un siège organisé fonctionnellement qui supervise les opérations segmentées et fonctionnellement organisées sur le terrain, et met l'accent sur les gros contribuables responsables de la plus grande part des recettes; les sociétés d'IE tombent généralement dans la catégorie des gros contribuables. Voir Kidd (2010) pour les structures organisationnelles des administrations.

²² Certaines dispositions particulières peuvent se révéler nécessaires; elles reflètent la pratique habituelle des IE qui consiste à préparer une comptabilité et des paiements en dollars (le dollar EU est standard pour la plupart des ressources naturelles) ; le paiement de l'impôt en nature (le cas échéant); les déclarations et les audits des coentreprises (les coentreprises qui exploitent des sociétés centralisent les archives comptables) ; les procédures d'audit physique et de valorisation ; l'arbitrage international (lorsqu'il est prévu par les accords) et les dérogations à la confidentialité (lorsque cela est nécessaire aux fins de l'ITIE).

²³ Parmi les problèmes courants de capacité on compte des barèmes de salaires insuffisants pour retenir des services dont la qualité est requise pour l'administration de grandes sociétés sophistiquées, de même qu'un soutien technologique inadéquat — ces difficultés ne sont pas propres aux IE, mais la transformation économique d'un pays étant souvent tributaire des recettes de quelques grosses entreprises d'IE, il est d'autant plus crucial de régler ces problèmes.

Un nombre croissant de gouvernements conviennent aujourd'hui que les sociétés nationales d'industrie extractive doivent privilégier leur rôle commercial, mais cette idée n'est pas toujours mise en pratique. Quelques gouvernements continuent à confier des fonctions fiscales inappropriées à ces compagnies, comme l'administration du partage de la production : la plupart des pays n'exigent pas des sociétés privées qu'elles rendent compte à l'administration fiscale de la part de production de l'État. Et même si l'on exige de ces sociétés qu'elles acquittent un impôt sur les bénéfices relatif à la participation au capital tout comme les sociétés privées, et comme l'exigent la discipline budgétaire et l'élimination des avantages commerciaux inéquitables, dans la pratique, le respect des règles fiscales est souvent relâché. Les sociétés ne publient pas toujours non plus des comptes conformes aux normes comptables internationales et audités par des comptables internationaux, auxquels s'appliquent des politiques claires et draconiennes relatives au paiement des dividendes ainsi qu' une comptabilité publique claire, appuyée par une étroite surveillance de la gestion financière et des résultats commerciaux des sociétés nationales d'industries extractives par les administrations publiques.

3.2.2. Accroître les recettes grâce à une stratégie d'audit

Une administration efficace des recettes repose sur l'évaluation des risques. Les risques de pertes de recettes fiscales peuvent provenir des non-inscriptions, des non-déclarations, du non-paiement des impôts exigibles et des sous-déclarations. Pour les IE, les risques les plus importants proviendront vraisemblablement des sous-déclarations des grosses sociétés qui paient la plus grande part des recettes de l'État. Ces sociétés peuvent même être publiques.

L'audit des recettes des IE sont sensibles à des erreurs d'audit pendant les phases d'exploration et de développement. Nombre des autorités de recettes des pays en développement fixent des cibles annuelles de recettes et la rémunération des employés peut reposer sur un pourcentage des recettes perçues. Ces autorités ont une incitation à négliger les sociétés qui ont des dépenses mais qui ne produisent pas de revenus. C'est pourquoi les projets miniers ou pétroliers peuvent démarrer la production alors que l'autorité de recettes ne disposera que de connaissances insuffisantes sur leurs coûts et leurs actifs lors des futurs audits ou évaluations. La négligence dans l'audit des dépenses d'exploration et de développement peut gravement compromettre l'assiette fiscale lorsque le projet commence à engendrer un revenu²⁴.

²⁴ Idem, pages 75 à 77

FMI, Régimes fiscaux des industries extractives: conception et application Préparé par le Département des finances publiques, 2012)

3.2.3. Analytique de données et capacité à gérer les taxes et les impôts

La gestion et la minimisation des coûts continuent de figurer parmi les principales préoccupations des dirigeants du secteur minier. Devant trouver de nouvelles façons de réduire les frais généraux, les sociétés minières sont forcées d'innover et de voir plus loin que les méthodes traditionnelles qui leur ont permis d'économiser dans le passé. Elles doivent commencer à exploiter le plein potentiel de leurs données.

À l'avenir, l'analytique sera utilisée à plus grande échelle par les sociétés minières pour faire de l'exploration de données dans leurs systèmes financiers, en particulier dans leur grand livre. Au cours des dernières années, les administrations fiscales du monde entier ont exigé une plus grande quantité de données précises provenant des grands livres des sociétés dans le cadre de leurs examens de conformité et de leurs vérifications. Lorsqu'une demande pour de telles données est faite aux services fiscaux des sociétés minières, ces services voient normalement les données pour la première fois. Étant donné que les transactions sont saisies et analysées de plus en plus vite, les risques associés à des erreurs de saisie à la source sont à la hausse.

Au fur et à mesure que les liens électroniques entre les administrations fiscales et les sociétés augmenteront, les services fiscaux auront de plus en plus besoin de comprendre quelle information est saisie et comment elle est saisie. L'analytique jouera un rôle important et contribuera à faire diminuer les erreurs commises par inadvertance ainsi que les mauvaises affectations. L'utilisation de l'analytique prédictive influencera la façon dont les sociétés géreront leur situation fiscale (**Deloitte**, Tendances mondiales en fiscalité minière de 2017 Les 10 principaux enjeux fiscaux des sociétés minières pour l'année à venir, 2017)

4 Discussion :

4.1 Zoom sur les ressources minières

Dans ce point, nous nous intéressons aux ressources minières, aussi appelées « minerais », qui sont toutes non renouvelables. Ces minerais sont quotidiennement utilisés de multiples manières et les stocks disponibles dans le sous-sol diminuent donc considérablement d'année

en année. Il n'est donc pas étonnant de constater que pas moins de 26 minerais sont en voie de pénurie, parmi lesquels le cuivre, le zinc, l'argent, l'or et le tantale²⁵.

Le tableau ci-dessous reprend les différentes catégories utilisées pour distinguer les minerais exploités dans le monde:

Tableau N°1 : Catégories et sous-catégories des minerais

Catégories	Sous-catégories	Exemple de minerai
Minerais énergétiques (combustibles fossiles ou radioactifs)		Charbon Uranium
Minerais métalliques	<i>Communs (>< rares)</i>	<i>Aluminium, cobalt, cuivre, plomb, nickel, zinc</i>
	<i>Communs de type ferreux</i>	<i>Fer, tantale, titane</i>
	<i>Rares</i>	<i>Or, platine, argent</i>
Minerais non métalliques	<i>Pierres précieuses</i>	<i>Diamants et gemmes</i>

Source : Commission Justice et Paix, Coopération Belge, les ressources minières : richesse ou malédiction? Le cas de la République Démocratique du Congo

Et le coltan ? Il s'agit en fait d'un minerai composé de deux minerais associés : colombite et tantalite (principal composant du tantale). La RDC en détient entre 60 et 80% des réserves mondiales. (Carole K., Frédéric T., Laure M. & Valérie S., Les ressources minières : richesse ou malédiction? Le cas de la République Démocratique du Congo, **Commission Justice et Paix, avec le soutien de la coopération Belge au Développement**, 2012)

²⁵ Bellanger B., Nouyrigat V., (mai 2012), « Cuivre, Zinc, Platine, Uranium, Phosphore... Alerte à la pénurie! Les 26 minerais qui vont manquer», in Sciences et Vie, n°1136, pp.52-71

Tableau N° 2 : Résumé – observations sur le Code et ses amendements

Points abordés	Code de 2002	Propositions d'amendements	Observations et remarques	Nouveaux articles ou articles révisés
Fiscalité minière				
Taux de la redevance minière	2,5% à 4% (Article 241)	3.5% pour les métaux précieux, y compris le cobalt, le cuivre, et l'or, 6% pour les pierres précieuses, y compris les diamants	Le taux généralement appliqué est de 3% à 5%	Article 241
Impôt sur les sociétés	30% (Article 247)	35%	Le taux généralement appliqué est de 30% à 35%. Le Code général des impôts fixe le taux d'imposition à 35%.	Article 247
Impôt sur les superprofits	Aucun article	50% si le prix augmente de 25% au-dessus du prix déterminé lors des études de faisabilité	Imprécisions sur la nature de cet impôt qui pourrait taxer la rente ou constituer un impôt sur les bénéfices à taux variable. Règles complexes, peu intelligibles et difficiles à mettre en œuvre	Article 251 bis
Règles d'amortissement des actifs fixes	60% (Article 249)	Les règles d'amortissement suivent désormais le Code général des impôts	Assez courant. Sa mise en œuvre serait plus aisée dans un contexte de déclin des prix des matières premières	Article 249
Participation au capital du gouvernement	5% (Article 71-d)	10%	Permet de maximiser les revenus attendus du gouvernement en échange d'une plus grande prise de risques	Article 71-d
Stabilité fiscale	10 ans (Article 276)	5 ans	La tendance est à la réduction de la durée de la garantie de stabilité fiscale pour offrir davantage de flexibilité. En outre, 5 à 10 ans permettent de rentabiliser l'investissement initial en capital	Article 243, Article 276-b

Source : Etabli par les équipes de la Banque Mondiale

4.2 Stratégie de la RDC pour son secteur minier

Les priorités du secteur minier en RDC s'articulent autour de la découverte de nouveaux gisements, du renforcement du « contenu local » et du développement de partenariats dans les infrastructures. Le gouvernement congolais a trois priorités absolues - appelées axes de développement - pour le secteur minier afin d'attirer des investisseurs étrangers qui permettront au secteur de générer plus de recettes pour le gouvernement, de créer plus d'emplois et de favoriser davantage le développement social. En 2015, lors de la conférence minière d'Indaba, le ministre des Mines, Monsieur Martin Kabwelulu, a énuméré ces priorités :

(i) augmenter la recherche et l'exploration géologique en RDC afin de découvrir de nouveaux gisements de minerais ; (ii) construire des installations de traitement et de transformation des minerais, afin d'augmenter la valeur ajoutée des produits miniers avant leur commercialisation sur le marché international. Cela comprendrait notamment des installations de taille des pierres précieuses, d'affinage de l'or, des raffineries de traitement et des fonderies de métaux comme la cassitérite ; et (iii) multiplier les investissements sous la forme de partenariats public-privé (PPP) pour renforcer les infrastructures essentielles au développement du secteur minier (électricité, transports et communications).

Au-delà de ces priorités, le gouvernement devra sans doute se pencher sur les conséquences de la décentralisation en matière de fiscalité minière et sur la manière d'améliorer la transparence et le contrôle de ce secteur. La Banque mondiale apporte son soutien à ces priorités de développement sectoriel et souhaiterait mettre l'accent sur quelques priorités supplémentaires. Il faudrait tout d'abord accorder une attention particulière au nouveau rôle des provinces en matière de finances publiques et réfléchir aux conséquences qu'il pourrait avoir sur la gestion des recettes minières. L'augmentation du nombre des provinces laisse en effet présager de nouvelles initiatives fiscales au niveau local et provincial, compte tenu des difficultés budgétaires actuelles. Dans un tel contexte, les compagnies minières pourraient devenir une cible importante en tant que source de recettes additionnelles. Ensuite, la RDC a réalisé des progrès considérables en matière de transparence dans le secteur minier et devrait poursuivre ses efforts. Cela comprend notamment le travail de l'ITIE ; les efforts pour assurer la traçabilité des minerais et la production de certificats d'origine conformes aux normes et dispositions juridiques internationales ; et le développement d'un cadastre minier numérique opérationnel qui garantit la sécurité des titres miniers et sert de base à l'application des articles du code minier relatifs à la délivrance des permis d'exploitation.

Enfin, le gouvernement, avec l'appui de la Banque mondiale, a entamé un programme de réforme institutionnelle important pour améliorer la capacité du ministère des Mines en matière de réglementation. Assurer le succès de ce programme de réforme ambitieux et complexe implique que le ministère continue de recevoir le soutien des plus hautes instances de l'État.

Le gouvernement souhaite que la production minière et les revenus qu'elle génère contribuent activement à la stratégie de réduction de la pauvreté. Cette réalité doit être intégrée dans le programme des grandes compagnies minières présentes en RDC, et doit être également admise au niveau des compagnies intermédiaires, des entreprises de moindre taille et des négociants en minerais. Cela accompagnera les efforts pour déterminer et comparer les conséquences réelles qu'auront les différentes options et paramètres juridiques et réglementaires sur le recouvrement de recettes et sur l'attractivité vis-à-vis des investisseurs. En particulier, pour un prix donné et à un moment spécifique, il existe souvent un décalage entre les entreprises minières et l'État dans l'évaluation de la quantité de matière classée comme des « minerais ». Ces différences tiennent généralement aux diverses hypothèses concernant les effets de prix et de coût de production. Par conséquent, un malentendu sur la définition et les caractéristiques des minerais peut facilement conduire à des actions de l'État qui s'avèreraient inefficaces d'un point de vue économique et pourraient conduire à des modifications des paramètres du Code minier. Il pourrait ainsi en résulter une production et des recettes inférieures aux prévisions.

Les dispositions généreuses du Code minier de 2002 et la faiblesse de l'administration fiscale ne permettent pas à la RDC de tirer pleinement profit de ses abondantes ressources naturelles. En 2014, la contribution fiscale des compagnies minières à tous les niveaux du secteur public (tant au niveau national que local) a été évaluée à 3,8 % du PIB²⁶. Selon les études multi-pays actuelles, le gouvernement devrait maximiser la VAN de sa part de profits à 60% ou plus²⁷. Pour y parvenir, le gouvernement congolais devrait en effet appliquer un régime fiscal complet, comprenant l'impôt sur les bénéfices des sociétés, les redevances et un impôt sur la rente minière. De plus, lorsqu'elle est bien administrée, une participation publique au capital des projets miniers devrait donner plus de pouvoir à l'État dans le processus de prise de décision et augmenter le recouvrement des recettes fiscales. Les propositions d'amendements vont dans ce sens et sont alignées sur les meilleures pratiques internationales.

²⁶ Actuellement, les recettes fiscales tirées des ressources minières représenteraient tout au plus 25% de l'ensemble des recettes du secteur public de la RDC, comparé à 48% au Botswana.

²⁷ Lire « Régimes fiscaux des industries extractives : conception et application » FMI, département des Finances publiques, août 2012.

À plus long terme, les autorités ne devraient édicter de règles juridiques applicables au seul secteur minier que pour les questions qui lui sont propres et laisser la question des recettes au code général des impôts. À ce stade, il est peu probable que le gouvernement modifie le Code général des impôts au-delà des amendements qui seront adoptés dans le cadre des débats parlementaires. Toutefois, à l'avenir, la RDC pourrait s'interroger sur l'utilité de conserver des dispositions fiscales et d'administration de l'impôt dans le cadre légal et réglementaire propre au secteur minier. Le morcellement de la législation fiscale et la création d'un régime sectoriel spécifique pourraient encourager rapidement d'autres secteurs à exiger un traitement identique. Cela donnerait la possibilité à des intérêts particuliers de s'immiscer dans l'élaboration de la législation fiscale et compliquerait l'administration de l'impôt et des recettes. De plus, cela remettrait gravement en question le principe d'égalité devant l'impôt puisque le traitement fiscal d'un même niveau de profits varierait en fonction du secteur concerné. Par ailleurs, des régimes fiscaux dérogatoires prévus dans les dispositions juridiques de codes sectoriels compromettraient le principe d'unité du budget de l'État et la pertinence des lois de finances qui doivent seules autoriser l'État à recouvrer les recettes et à allouer ses dépenses. (**Document de la Banque Mondiale**, République Démocratique du Congo Révision du Code Minier – Examen, Observations, et Analyse Comparative, Département de la Gestion Macroéconomique et Budgétaire, Région Afrique, avril 2016)

4.3 Améliorer les recettes du secteur minier : évaluation et analyse comparatives des redevances et impôts

Le gouvernement entend augmenter ses recettes provenant du secteur minier et ses propositions d'amendements s'inscrivent dans cet objectif. Le Comité Technique de Suivi des Réformes (CTR)²⁸ et la mission d'assistance technique (AT) du FMI ont étudié attentivement et simulé les principales propositions d'amendements fiscaux. Leur travail repose notamment sur le modèle d'analyse des recettes du secteur des ressources naturelles (FARI)²⁹. Il ressort principalement de ces simulations que les révisions proposées aux redevances et mécanismes fiscaux pour le cuivre garantissent au pays 55% de la rente des ressources naturelles. Cela est en ligne avec les pratiques internationales où 60% des rentes de ressources naturelles restent

²⁸ Le CTR est rattaché au ministère des Finances.

²⁹ Sources : «Troisième mission du projet de réforme de la fiscalité minière financé par le fonds fiduciaire pour la gestion des ressources naturelles, Modélisation AFIE et prévision de recettes», FMI, Département des Finances Publiques, août 2013, Réserve à usage officiel.

dans le pays. Actuellement, la RDC percevrait près d'un tiers de la rente générée par le secteur minier.

Tableau N°3 : Résumé des propositions de changement au régime fiscal du secteur minier et comparaison avec les pratiques internationales

	Code minier	Amendements proposés	Commentaires & Observations
Taux de redevance	2,5% à 4%	3,5% pour les métaux précieux, y compris pour le cobalt, le cuivre et l'or, 6% pour les pierres précieuses, y compris pour les diamants	Le taux généralement appliqué est de 3% à 5%
Impôt sur les sociétés	30% 35%	Le taux généralement appliqué est de 30% à 35%.	Le Code général des impôts fixe le taux d'imposition à 35%
Impôt sur les superprofits	Aucun	50% si le prix augmente de 25% au-dessus du prix déterminé lors des études de faisabilité	Imprécisions sur la nature de cet impôt qui pourrait taxer la rente ou constituer un impôt sur les bénéfices à taux variable. Règles complexes, peu intelligibles et difficiles à mettre en œuvre
Règles d'amortissement des actifs immobilisés	60%	Les règles d'amortissement suivent le Code général des impôts	Assez courantes. Leur mise en œuvre serait plus aisée dans un contexte de déclin des prix des matières premières
Participation de l'État	5%	10%	Permet de maximiser les revenus attendus par le gouvernement en échange d'une plus grande prise de risques
Principe de stabilité fiscale	10 ans	5 ans	La tendance est à la réduction de la durée de la garantie de stabilité fiscale pour offrir davantage de flexibilité. En outre, 5 à 10 ans permettent de rentabiliser l'investissement initial en capital.

Sources : Etabli par les équipes de la Banque mondiale

Les propositions d'augmentation des recettes prélevées par l'État sur le secteur minier sont généralement conformes aux pratiques internationales (voir le tableau 2). Les nouveaux taux de redevance proposés correspondent aux taux appliqués par les autres pays d'Afrique subsaharienne (ils se situent même légèrement dans la fourchette basse) tandis que le nouveau taux proposé pour l'impôt sur les bénéfices se situe légèrement dans la fourchette haute. En

revanche, l'impôt sur les superprofits risque de poser des difficultés aux investisseurs et d'être difficile à appliquer. Les consultants mis à la disposition du gouvernement par la Banque mondiale ont recommandé aux autorités de mettre en œuvre un impôt sur les rentes tirées des ressources naturelles, comme le préconise le FMI. Le pays aura plus de chances de parvenir à mettre en œuvre cet impôt plutôt que le mécanisme proposé dans les amendements que le gouvernement a adoptés. Cela étant dit, les entreprises n'auraient sans doute pas été plus réceptives à un impôt sur les rentes, à moins que son seuil de déclenchement ait été fixé à un haut niveau³⁰. Le tableau 2 résume les principales caractéristiques de la fiscalité actuelle du secteur minier et des nouvelles propositions.

L'augmentation des redevances et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est en ligne avec les taux observés dans les autres pays d'Afrique subsaharienne. La proposition d'augmenter les redevances (Article 241 révisé) de 2% à 3,5% (pour le cuivre et le cobalt), de 2,5% à 3,5% (pour l'or) et de 4% à 6% (les diamants) placerait la RDC dans une bonne position par rapport aux autres pays africains qui appliquent des redevances plus élevées sur ces trois matières premières (de l'ordre de 2 à 8 points de pourcentages plus élevés; pour plus de détails, voir le tableau A en annexe). Ainsi, ces changements ne devraient pas décourager les investisseurs. Ces redevances seraient aussi perçues sur une assiette plus large correspondant à la valeur brute de marché à la sortie de la mine. Ces changements de taux et d'assiette devraient augmenter légèrement la charge fiscale des entreprises minières et contribuer ainsi à augmenter le recouvrement des recettes sans être dissuasifs pour les projets viables. Pour l'impôt sur les sociétés (IS), l'amendement révisé propose d'augmenter le taux de 30% à 35% (Article 247 révisé)³¹. Cela devrait accroître les recettes de l'État d'une manière relativement neutre et graduelle et être conforme aux taux de l'IS applicables aux entreprises non minières. Bien que ce nouveau taux proposé soit plus élevé que dans les autres pays africains (30% en Tanzanie, 28% en Afrique du Sud et 30% au Kenya), il est comparable aux taux de l'IS observés ailleurs et est compris dans une fourchette jugée acceptable pour ponctionner les bénéfices des sociétés sans dissuader les investissements dans le secteur. (Document de la Banque Mondiale, République Démocratique du Congo Révision du Code Minier – Examen, Observations, et Analyse Comparative, Département de la Gestion Macroéconomique et Budgétaire, Région Afrique, avril 2016)

³⁰ Source : « République démocratique du Congo, Questions générales », 20 août 2015.

³¹ Les compagnies sont aussi assujetties à une retenue à la source de l'ordre de 10% sur les dividendes.

4.4 Impôt sur la rente tirée des ressources naturelles et imposition des superprofits

La révision de l'article 251 du Code minier introduit une nouveauté au régime fiscal. Le taux normal de l'impôt sur les bénéfices s'applique aux bénéfices escomptés dans l'étude de faisabilité financière réalisée par l'entreprise minière avant de décider d'investir. Toutefois, les bénéfices supérieurs au montant escompté dans l'étude seront imposés au taux maximal de 50% (voir proposition d'article 251 bis). Cette disposition stipule que ce taux maximal ne s'appliquerait que lorsque le prix du minerai en question a enregistré une hausse de 25% par rapport au prix déterminé dans l'étude de faisabilité. Dans pareil cas, les bénéfices équivalents au montant de l'étude de faisabilité seront assujettis au taux normal de l'impôt sur les bénéfices stipulé à l'article 247, et les superprofits le seront au taux de 50%. Les dispositions des articles 250, 251 et 252 ne définissent pas le concept de bénéfices très élevés, mais renvoient au règlement minier pour fixer le niveau des bénéfices qualifiés de très élevés.

La création d'un impôt sur la rente tirée des ressources naturelles est une bonne idée pour assurer une taxation progressive et ainsi capter une partie de la rente des projets à hauts risques et très rentables. Sa conception pose toutefois certaines difficultés. En général, les redevances ne parviennent pas à capter un montant supérieur à la valeur actuelle nette (VAN) escomptée des profits du fait d'une hausse des prix ou d'une hausse de la production. Ainsi, la proposition de taxer à 50% les bénéfices de 25% supérieurs aux profits escomptés agirait comme un impôt sur la rente tirée des ressources naturelles. En assujettissant uniquement les bénéfices très élevés, et seulement lorsque les profits réalisés sont effectivement supérieurs à ceux anticipés, cet impôt ne devrait pas être dissuasif pour les investisseurs. Il pourrait toutefois aussi constituer un risque de non recouvrement de recettes pour le gouvernement, ou de recettes reportées dans le cadre du cycle de vie d'un projet minier. C'est la raison pour laquelle seuls 5 pays au monde appliquent un impôt équivalent. Tel qu'il est conçu actuellement, l'impôt proposé sur les superprofits pourrait être perçu comme un impôt variable sur les bénéfices (IVB), avec des taux de 35% et 50%, comme au Botswana, en Afrique du Sud et en Zambie. L'expérience de ces pays suggère que l'IVB reflète immédiatement les changements de rendement et de coûts au profit de l'État, mais qu'il peut aussi avoir un effet dissuasif pour certains investisseurs.

La proposition d'amendement est imprécise d'un point de vue conceptuel, puisqu'elle associe les caractéristiques d'un impôt sur la rente à celles d'un impôt sur les bénéfices à taux variable. La proposition semble emprunter les caractéristiques d'un impôt sur la rente tirée des ressources naturelles, qui assujettit un projet à un impôt additionnel et de manière permanente, une fois

que le rendement de ce projet dépasse le rendement prédéterminé. Cet impôt emprunte aussi certaines caractéristiques de l'impôt variable sur les bénéfices, qui prévoit que le taux d'imposition pour chaque période dépende de la rentabilité au cours de cette période. Le prix auquel l'imposition au taux le plus élevé est déclenchée constitue une approximation imparfaite de l'évolution de la rentabilité, car il ne tient pas compte de la baisse ou de la hausse de la production minière et de ses coûts au fil du temps.

La rédaction de la clause est ambiguë et s'en remet aux règlements d'application pour la définition des modalités de sa mise en œuvre. Tel que proposé, l'impôt sur les bénéfices excédentaires soulève de nombreuses questions notamment :

- (i) si la mine vend plusieurs produits miniers, les 25% de hausse des prix s'appliquent-ils uniquement au produit principal ;
- (ii) la différence de prix sera-t-elle déterminée en se référant à la même base de prix établie dans l'étude de faisabilité financière (par exemple, en unité monétaire, prix de référence, en déflateur dans le cas du prix réel, ...) ;
- (iii) est-ce que la référence à la rentabilité dans l'étude de faisabilité est une référence aux bénéfices cumulés (en termes absolus) ou à un ratio (par exemple le retour sur investissement, le rendement sur fonds propres, la marge opérationnelle ou d'autres mesures du bénéfice) ;
- (iv) étant donné que le taux d'imposition s'applique aux bénéfices imposables d'une année fiscale à l'autre, comment cette proportion de bénéfices imposables correspondant à l'excédent de bénéfices du projet sera-t-elle déterminée ; et
- (v) le taux imposable le plus haut s'appliquera-t-il seulement tant que le prix du minerai en question dépassera le critère de 25% ou sera-t-il appliqué indéfiniment ?

Telles qu'elles sont énoncées, ces propositions imprécises ne peuvent être ajoutées aux amendements sans créer beaucoup d'incertitudes. Il y aura de plus en plus d'incertitudes sur les intentions de l'État et sur sa capacité à appliquer une fiscalité minière progressive. Cela empêchera les entreprises minières de modéliser correctement et d'évaluer le montant de leurs obligations fiscales. La disposition visant à ne pas appliquer à l'impôt sur les superprofits les modalités relatives au calcul de l'impôt sur les bénéfices (dépréciation, amortissement, report des pertes éventuelles) mentionnées aux articles 250, 251 et 252, constitue une autre source d'incertitudes. Cela est difficile à concilier avec le fait que l'impôt sur les superprofits est censé être calculé sur la même assiette fiscale que l'impôt sur les sociétés (IS), mais à des taux différents et sur une proportion de bénéfices imposables différente. Malgré le bien-fondé des

principaux objectifs de la politique fiscale poursuivis par l'État et des autres aspects de son régime fiscal applicable au secteur minier, les limites de cette proposition affaiblissent la position de l'État (Document de la Banque Mondiale, République Démocratique du Congo Révision du Code Minier – Examen, Observations, et Analyse Comparative, Département de la Gestion Macroéconomique et Budgétaire, Région Afrique, 2016)

Conclusion

« Les raisons fiscales et de lutte contre la pauvreté justifient la revisitation des contrats miniers dans les pays riches en ressources minières, parmi lesquels la RDC » est le sujet de cet article. Que retenir ?

Cette note suggère des moyens de mieux exploiter le potentiel fiscal des industries extractives (IE — pétrole, gaz et activités minières), en particulier dans les pays en développement. Ce sujet est devenu un élément de plus en plus important des conseils de politique et économique de l'assistance technique du FMI; les récentes découvertes dans de nombreux pays en développement lui donnent un caractère urgent. L'étude présente le cadre analytique et les composantes essentielles des conseils dispensés en fonction des spécificités nationales.

Les recettes publiques tirées des IE ont des conséquences macroéconomiques majeures. Les industries extractives sont souvent à l'origine de plus de la moitié de ces recettes dans les pays riches en pétrole et en gaz naturel, et de plus de 20 % dans les pays ayant des activités minières. La dépendance à leur égard des pays riches en ressources naturelles — soit à peu près un tiers des membres du FMI — a augmenté, et cette tendance semble devoir continuer.

Les objectifs de recettes jouent un rôle important dans la conception des régimes fiscaux des industries extractives, mais impliquent des arbitrages complexes. Si la création d'emplois dans des activités connexes et le traitement des effets sur l'environnement peuvent constituer des préoccupations importantes, les recettes tirées des IE représentent souvent le principal avantage pour le pays hôte. C'est la perspective de rentes substantielles — c'est-à-dire de rendements supérieurs au minimum exigé par l'investisseur et découlant de la fixité relative de l'offre de la ressource naturelle — qui explique l'intérêt particulier des industries extractives en tant que source possible de recettes publiques. (FMI, Régimes fiscaux des industries extractives: conception et application Préparé par le Département des finances publiques, Préparé par le Département des finances publiques, 2012)

Le secteur minier en RDC est en voie de connaître une longue période de croissance. En raison de l'embellie actuelle des cours des métaux et des potentialités minières exceptionnelles, les

investisseurs n'ont cessé d'affluer depuis les 24 derniers mois. Sur la base de la production minière actuelle (artisanale pour la grande partie), de l'état avancé des projets d'investissement en cours, et des hypothèses raisonnables concernant la mise en exploitation éventuelle de nouvelles mines au cours des 15 prochaines années, des scénarii ont été élaborés pour montrer les éventuels avantages économiques et fiscaux. Selon le scénario de base, la valeur brute de la production minière variera entre 2 milliards et 2,7 milliards de dollars par an, et les recettes fiscales entre 186 millions et 388 millions de dollars l'an, de 2008 à 2017. Suivant le scénario moyen et pour la même période, ces valeurs se situent entre 2,7 et 3,8 milliards de dollars et 244 – 689 millions de dollars par an, respectivement. A titre de comparaison, le PIB actuel est estimé à 8,5 milliards de dollars et les recettes fiscales totales à 1,1 milliard de dollars par an. Pour le scénario spéculatif, ces valeurs se situent entre 2,7 et 5,1 milliards de dollars et 246-734 millions.

Les entreprises publiques de RDC, qui étaient de grandes industries minières autrefois, sont presque toutes devenues moribondes et ne réalisent plus qu'une fraction de leur production antérieure. Cette situation est grave non seulement parce qu'elle prive l'Etat de recettes, mais aussi parce que ces sociétés ne fournissent plus le même niveau de services sociaux et communautaires dans les zones minières où elles opèrent.

Les entreprises privées sont très impliquées dans les opérations de recherche et d'exploitation en partenariat ou non avec des entreprises publiques. L'on estime que les sociétés privées et les co-entreprises dépensent au total 60 millions de dollars chaque année pour la recherche, qui est nécessaire pour la découverte de nouvelles réserves minières. Toutefois, de nombreux contrats de partenariat ont été conclus alors que les entreprises publiques rencontraient des difficultés financières. Ces dernières ont alors accepté de signer des accords aux conditions qui ne reflètent pas nécessairement la valeur marchande réelle du patrimoine minier. Elles ont en outre appliqué certaines procédures de passation des marchés qui ne sont pas conformes au droit congolais. Enfin, certaines conventions prévoient la cession de droits miniers qui remet en question la possibilité pour l'entreprise publique de récupérer ces titres en cas de défaillance de la co-entreprise.

Les conditions sociales et environnementales du secteur sont déplorables. Les services sociaux fournis aux communautés locales par les entreprises publiques sont menacés par les difficultés financières que rencontrent ces dernières. D'autres sociétés minières industrielles entretiennent des rapports soutenus avec les communautés locales, bien que certaines travaillent avec des

groupes étrangers pour améliorer leurs performances dans ce domaine. Les consultations avec les communautés locales, bien que requises par le Code minier, se tiennent rarement. En outre, il existe de nombreux problèmes environnementaux dans les principales zones minières, particulièrement au Katanga. Certains de ces problèmes, tels que le déversement des déchets et des installations de gestion des résidus, pourraient représenter un danger réel pour les populations riveraines. Le gouvernement ne dispose pas d'une réglementation environnementale appropriée et, quand bien même celle-ci existerait, il n'a pas la capacité de l'appliquer. Enfin, il existe des allégations selon lesquelles un certain nombre de fonderies et usines de transformation au Katanga polluent le réseau de distribution d'eau de la ville de Lubumbashi. (**Document de La Banque mondiale**, République Démocratique du Congo La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance, 2008)

En 2014, la contribution fiscale des compagnies minières à tous les niveaux du secteur public (tant au niveau national que local) a été évaluée à 3,8 % du PIB. Actuellement, les recettes fiscales tirées des ressources minières représenteraient tout au plus 25% de l'ensemble des recettes du secteur public de la RDC, comparé à 48% au Botswana. Selon les études multi-pays actuelles, le gouvernement devrait maximiser la VAN de sa part de profits à 60% ou plus.

Les réponses aux pertinentes questions soulevées comme problématique dans l'introduction, permettent de conclure cet article avec les points ci-dessous :

- Le cadre légal du secteur minier et des hydrocarbures prévoit une procédure d'appel d'offres pour accéder aux ressources naturelles. Cependant, l'opacité, le manque de transparence et le secret des négociations autour de l'octroi des titres posent plusieurs risques pour la RDC, tels que la corruption, le trafic d'influence et les conflits d'intérêts, et contribuent à une importante perte de recettes publiques. Selon l'analyse des données de l'ITIE effectuée par NRG1, la cession d'actifs et de pas-de-porte représente la majorité des revenus des entreprises publiques³². L'évaluation de la valeur des actifs et gisements selon les conditions de marché est donc impérative pour optimiser les recettes dans le budget national.
- Les écarts observés dans la mise en œuvre du cadre légal et réglementaire applicable résultent d'une part de l'absence d'harmonisation de la définition et de la compréhension des documents et informations à divulguer, des entités ou des services

³² NRG1. Accroître la redevabilité des revenus du secteur minier de la RDC grâce aux rapports sur les paiements aux gouvernements, rapport en cours d'élaboration

en charge de la divulgation et d'autre part, de l'absence d'élaboration d'une véritable politique structurée dont l'évaluation permettrait d'apprécier l'impact sur les affaires, la gouvernance du secteur et la culture de la redevabilité.

- En vertu des lois sur la divulgation des paiements effectués aux gouvernements de l'Union européenne (UE), du Canada et du Royaume-Uni, dix entreprises minières internationales ont déclaré avoir versé des paiements de plus de deux milliards USD à des entités gouvernementales de la République démocratique du Congo (RDC) depuis 2015 (Kaisa T., Alexander M. & Jean Pierre O., Revenus du secteur minier de la RDC : Améliorer la redevabilité par l'analyse des rapports sur les paiements aux gouvernements, **NRGI**, décembre 2020)

Les populations riveraines n'ont pas bénéficié de retombées de toutes ces recettes et s'il y a eu investissement pour favoriser le développement de ces parties du territoire national où sont exploitées les ressources minières, il ne profite pas à ces populations.

Nous ne pensons pas avoir épuisé toutes les pistes par rapport à cette thématique, d'autres chercheurs peuvent voir les statistiques de recettes réalisées par la fiscalité minière dans les pays riches en ressources minières, la crédibilité des contrats miniers signés entre les pays riches en ressources minières et les multinationales et autres exploitants miniers, ...

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Alain C., Bertrand L. & Grégoire R.-G., La fiscalité minière en Afrique de l'Ouest et du Centre, Fiscalité internationale, revue de droit fiscal n° 48. 28 novembre 2013, 23 pages

Alain C., Bertrand L., Céline DE Q. & Yannick B., La convergence fiscale dans le secteur minier des pays de l'UEMOA : la législation communautaire en question ?, revue de droit fiscal n° 8. 21 février 2019, 39 pages

Alexandra R., incitations fiscales dans l'industrie minière : limiter les risques pour les recettes, Programme IGF-OCDE sur les stratégies de BEPS dans l'exploitation minière, © 2018, 58 pages

Awovi A. K., double défi de l'industrie minière en Afrique subsaharienne : droits humains et changements climatiques, Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement et développement durable en vue de l'obtention du grade de Maître en Environnement, Université de Sherbrooke, mai 2017, 102 pages

Bertrand L., Céline D. Q. & Yannick B., La fiscalité minière en Afrique : un état des lieux du secteur de l'or dans 14 pays de 1980 à 2015, Études et Documents n° 17 October 2016, 46 pages

Bertrand L., Céline D. Q. & Yannick B., Partage de la rente et progressivité des régimes fiscaux dans le secteur minier : une analyse sur 21 pays africains producteurs d'or, Ferdi (Fondation pour les études et recherches sur le développement international) WP n°252, 25 pages

Carole K., Frédéric T., Laure M. & Valérie S., Les ressources minières : richesse ou malédiction? Le cas de la République Démocratique du Congo, Commission Justice et Paix, avec le soutien de la coopération Belge au Développement, Rue Maurice Liétart, 31/6 1150 Bruxelles Tél 02 738 08 01 Fax 02 738 08 00 info@justicepaix.be www.justicepaix.be, 41 pages

Claude I. W., Marie-Rose B. N., Sylvia I. B. & Jeroen Cuvelier, From 'conflict minerals' to peace? Reviewing mining reforms, gender, and state performance in eastern Democratic Republic of Congo, The Extractive Industries and Society, 5 mars 2021, 15 pages

Code minier telle que modifiée et complétée par la loi n° 18/001 du 09 mars 2018, Journal Officiel de la RDC, numéro spécial du 28 mars 2018, 59^e année, 60 pages

Deloitte, Tendances mondiales en fiscalité minière de 2017 Les 10 principaux enjeux fiscaux des sociétés minières pour l'année à venir, 40 pages

Document de La Banque mondiale, République Démocratique du Congo La bonne gouvernance dans le secteur minier comme facteur de croissance, Mai 2008, Département des Hydrocarbures, des Industries Extractives et des Produits Chimiques AFCC2 Région Afrique, Rapport N° 43402-ZR, 151 pages

Document de la Banque Mondiale, République Démocratique du Congo Révision du Code Minier – Examen, Observations, et Analyse Comparative, Département de la Gestion Macroéconomique et Budgétaire, Région Afrique, avril 2016, 53 pages

FMI, Régimes fiscaux des industries extractives: conception et application Préparé par le Département des finances publiques, Préparé par le Département des finances publiques, Approuvé par Carlo Cottarelli, 15 août 2012, 91 pages

Isaac A. D., Thomas L., Howard M., Alexandra R. & Jaqueline Taquiri, la fiscalité minière du futur : feuille de route, Octobre 2020, 21 pages

Jean Pierre O. L. & Descartes M. M., Politique et pratiques de la RDC en matière de transparence des licences et contrats du secteur extractif, NRG, septembre 2021, 34 pages

Jean-Félix M. K., Code minier révisé et annoté de la République démocratique du Congo, 2020, 405 pages

Kaisa T., Alexander M. & Jean Pierre O., Revenus du secteur minier de la RDC : Améliorer la redevabilité par l'analyse des rapports sur les paiements aux gouvernements, NRG, décembre 2020, 43 pages

L'Indice de Gouvernance des Ressources Naturelles Rapport de l'évaluation intermédiaire 2020 pour la République Démocratique du Congo (RDC), NRG, Août 2020, 20 pages

Lee C., Thomas L., Alexandra R. & Jaqueline T., Nouvelles mesures de politique fiscale pour le secteur minier face au covid-19, IGF ATAF, Avril 2020, 11 pages

Philippe-Alexandre S. M. K., le projet de révision du code minier de la RDC : de l'incitation à la dissuasion ?, EGMONT PAPER 63, Royal Institute for International Relations janvier 2014, 34 pages

Pietro G., Les redevances minières et autres impôts spécifiques à l'industrie minière, International Mining for Development Centre Mining for Development: Guide to Australian Practice, 2012, 16 pages

Resource Governance Index Democratic Republic of Congo, Natural Resource Governance Institute, 2021, 8 pages

The B Team, A NEW BAR FOR RESPONSIBLE TAX Responsible Tax Principles, 11 pages.

Third World Network-Africa Accra, Ghana, Expérience en matière de réforme fiscale et de renégociation des contrats miniers : LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, 2017, 56 pages

Thomas L., La fiscalité du nouveau code minier de la République Démocratique du Congo, Novembre 2018, National Resource Governance Institute, 32 pages

Yannick B., Céline D. Q. & Bertrand L., La fiscalité minière en Afrique : quelle évolution récente en 2018 ?, Synthèse numéro 21, Première publication par l'Institut d'Etudes de Développement (IDS) en mars 2020. © Institute of Development Studies, 2020, 8 pages