

Pas plus qu'une simple clause?

Clauses, contrats et leurs impacts générationnels No. 4

Négocier des redevances dégressives - Tirer profit du boom, amortir la crise

Les redevances, qui indemnisent les pays hôtes de la perte de ressources naturelles finies, constituent un aspect important du régime fiscal minier. Leur conception conditionne en grande partie les performances du secteur minier et les revenus obtenus par les pays hôtes. Si une redevance est fixée à un niveau trop élevé, elle va décourager les investissements et la production, ce qui se traduira par des recettes publiques plus faibles. À l'inverse, si une redevance est fixée à un niveau trop faible, l'État ne va pas percevoir assez de recettes issues du secteur minier, notamment quand les prix des minerais sont au plus haut.

Au cours des dernières années, de nombreux pays ont abandonné le modèle de la redevance à taux fixe sur le prix de vente pour passer à une redevance établie selon une échelle mobile. Les échelles mobiles font varier le taux de la redevance selon des critères visant à augmenter ce taux quand les bénéfices sont plus élevés et à le réduire quand les bénéfices sont plus faibles. Ces redevances établies selon une échelle mobile peuvent améliorer la « progressivité » du régime fiscal : l'État prélève une part plus importante des bénéfices quand ceux-ci sont au plus haut. L'adoption de ce dispositif tend à réduire les pressions politiques intérieures en faveur de l'instauration d'impôts sur les bénéfices exceptionnels et d'autres modifications du régime fiscal. En contrepartie, quand les prix des minerais sont faibles et que les sociétés minières subissent de plus grandes contraintes financières, la redevance à échelle mobile allège automatiquement la charge fiscale, ce qui favorise les investissements et la production.

Dans cette version de « *Pas plus qu'une simple clause ?* », nous examinons les principales questions relatives à la conception de redevances à échelle mobile en nous référant à une disposition tirée du régime des redevances d'un pays d'Amérique latine :

« [...] Le concessionnaire minier... doit verser une redevance équivalente à un pourcentage du prix de vente du minerai principal et des minerais secondaires oscillant entre 3 % et 8 %, en plus du versement correspondant d'un impôt sur le revenu et d'autres impôts attribués à l'État conformément à la présente loi [...]. Le taux de la redevance à payer sera établi selon des critères de progressivité, les volumes de production du concessionnaire minier et/ou le type et le prix des minerais, conformément à la réglementation fondée sur cette loi [...]. »

Cette disposition indique la base de la redevance, la fourchette des taux de la redevance et les critères pouvant être retenus pour établir une échelle mobile. Toutefois, il manque certains détails importants qui (comme nous le verrons ci-après) peuvent avoir un impact significatif sur les performances de la redevance.

Fixation du taux de la redevance

Dans cette disposition, la base de la redevance est le « prix de vente du minerai

principal et des minerais secondaires » de la mine. Une redevance calculée sur le prix de vente est relativement simple à gérer, bien que les déductions prévues, par exemple, pour les frais liés au traitement, au raffinage, au marketing et aux transports maritimes internationaux puissent affecter la création de recettes et la facilité de gestion tout en accroissant le risque d'évasion fiscale. Il faut donc examiner attentivement les déductions pouvant être autorisées et les spécifier clairement dans la loi et les contrats pour réduire l'incertitude. Cette disposition inclut expressément



Implemented by
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



ment les minerais secondaires. Les mines produisent souvent plusieurs minéraux : par exemple, un dépôt de cuivre peut aussi contenir de l'or et de l'argent. Grâce à cette disposition, le pays hôte reçoit aussi une compensation pour la perte de ces minerais secondaires.

Au lieu d'asseoir le calcul de la redevance sur le prix de vente, on peut le baser sur les bénéfices d'exploitation comme au Chili et au Pérou. Cette approche est plus « efficiente », puisque les bénéfices d'exploitation reflètent mieux la capacité d'une société à payer des redevances que les recettes des ventes. Il y a donc moins de risques qu'elle décourage les investissements et la production.

Toutefois, par rapport à une redevance calculée sur le prix de vente, une redevance basée sur les bénéfices d'exploitation est plus difficile à gérer et expose à un plus grand risque d'évasion fiscale. Cet aspect est particulièrement important quand les sociétés minières effectuent des transactions avec des sociétés liées et peuvent gonfler les coûts pour réduire la redevance. En outre, une redevance calculée d'après les bénéfices d'exploitation ne garantit pas au pays hôte qu'il recevra une compensation sur toutes les unités de minerai produites, puisqu'aucune redevance ne serait payée dans le cas où les bénéfices d'exploitation seraient inférieurs ou égaux à zéro. Pour éviter cet inconvénient, le Pérou, complète la redevance basée sur les bénéfices d'exploitation par une redevance ad valorem minimale.

Fixation du taux de la redevance

Le taux de la redevance fluctue entre 3 % et 8 %, mais le mécanisme de l'échelle mobile n'est pas spécifié. Au lieu de cela, des règlements peuvent établir l'échelle mobile d'après les éléments suivants :

- critères de progressivité ;
- volumes de production ;
- type et prix des minerais.

Volume

Si l'on vise à améliorer la progressivité de la redevance, on utilise rarement le volume comme principal critère, parce que les volumes de production ne sont pas forcément en corrélation avec la rentabilité. En effet, dans certains cas, comme dans le cas de

« Pour un gouvernement, il est préférable de concevoir une redevance donnée en tenant compte de sa situation et de ses objectifs spécifiques plutôt que de suivre des approches adoptées ailleurs. Il est notamment souhaitable d'évaluer la redevance "de manière globale" en tenant compte des autres éléments du régime fiscal – impôt sur le revenu, retenues à la source – et des autres impôts génériques ou spécifiques du secteur minier. »

l'extraction du charbon en Colombie, on utilise un taux plus faible pour les mines de taille modeste. Cette approche peut aussi apporter des simplifications : par exemple, les activités de faible ampleur ne sont pas soumises aux redevances à échelle mobile, qui sont plus complexes. Toutefois, les gouvernements devraient veiller à ce que le seuil ne produise pas d'effets indésirés en incitant les sociétés minières à réduire artificiellement leur production pour rester au-dessous du seuil et profiter ainsi d'un taux plus favorable.

Prix

La fixation d'une redevance selon une échelle mobile faisant référence aux prix des minerais améliore la progressivité. Dans ce cas, le contrat stipule des taux plus élevés quand les prix montent et des taux plus faibles quand les prix baissent. Les prix constituent un indicateur indirect de la rentabilité, puisque l'augmentation des prix des minerais entraîne souvent une hausse des bénéfices.

Une redevance à échelle mobile peut présenter de grands avantages quand les prix sont élevés. Par exemple, une grande mine de cuivre produisant 400 000 t par an pré-Covid-19 aurait payé une redevance annuelle de US \$120 millions à 5 % du prix de vente en 2019, quand les prix du cuivre oscillaient autour de 6 000 USD/t. Quand, en 2021, les prix du cuivre ont flambé pour atteindre la valeur record de 9 300 USD/t, une redevance à 5 % aurait engendré des recettes égales à US \$185 millions. Il faut toutefois considérer qu'une redevance calculée selon une échelle mobile avec un taux de 8 % aurait engendré des recettes égales à US \$300 millions, soit US \$115 millions de recettes publiques en plus pour financer le développement du pays (voir tableau 1).

D'une manière similaire, la redevance à échelle mobile pourrait réduire le taux à 3 % à

Tableau 1 : Impact potentiel d'une redevance à taux variable en fonction des prix par rapport à une redevance à taux fixe, pour une mine de cuivre à grande échelle, à des prix du cuivre faibles et élevés en 2019 et 2021.

Taux de redevance pour cuivre	Taux de la redevance de 5 %	Redevance à échelle mobile (3 % quand le prix est bas ; 8 % quand le prix est élevé)	Impact de l'utilisation de l'échelle mobile sur les redevances
Prix du cuivre faible (6 000 USD/t), 2019	US \$120 millions	US \$70 millions	- US \$50 millions
Prix du cuivre élevé (9 300 USD/t), 2021	US \$185 millions	US \$300 millions	+ US \$115 millions

des prix plus bas, ce qui aurait ajouté 50 millions USD aux flux de trésorerie de la société en 2019 quand les prix étaient plus bas. Pendant les années où les prix se maintiennent à un bas niveau, une réduction de la redevance peut éviter à une société minière de subir des pertes menaçant la durabilité de ses activités afin qu'elle puisse rester financièrement viable et continuer à investir dans un projet.

La redevance à échelle mobile basée sur le prix présente de grands avantages : elle est facile à gérer et prête moins le flanc à l'évasion fiscale, notamment quand le tableau des taux se réfère à des prix de minerais cotés en bourse qui peuvent être vérifiés aisément. La conception soulève des questions plus précises telles que

- la fixation des taux précis et des seuils de prix pour chaque minerai ;
- Les modalités d'application de l'échelle mobile aux minerais secondaires ;
- les modalités d'ajustement des seuils de prix en fonction de l'inflation.

Cette approche est appliquée au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, en Mauritanie, en Zambie, au Zimbabwe et dans d'autres pays africains.

Toutefois, les redevances à échelle mobile basées sur les prix ne sont pas toujours efficaces. En effet, dans certains cas, les coûts des intrants peuvent augmenter plus que les prix si bien qu'une société minière peut se retrouver à payer une redevance plus élevée alors même que ses bénéfices sont en baisse. C'est pourquoi le Pérou et le Chili, entre autres, utilisent les bénéfices d'exploitation pour déterminer le taux applicable. Une redevance basée sur les bénéfices d'exploitation est plus efficace, car le taux de la redevance augmente seulement quand les bénéfices effectifs augmentent eux aussi. Par contre, elle est

plus difficile à gérer et prête davantage le flanc à l'évasion fiscale, notamment quand le taux et la base de la redevance sont tous deux déterminés par des bénéfices d'exploitation qui dépendent de transactions à haut risque avec des entreprises liées.

Conclusions

Il n'existe pas d'approche qui produise des résultats optimaux dans toutes les situations. Lors de la conception d'une redevance, il faut trouver des compromis entre différents objectifs comme l'efficacité et la progressivité, d'une part, et la simplicité et la minimisation des risques d'évasion fiscale, d'autre part. Pour un gouvernement, il est préférable de concevoir une redevance donnée en tenant compte de sa situation et de ses objectifs spécifiques plutôt que de suivre des approches adoptées ailleurs. Il est notamment souhaitable d'évaluer la redevance de manière globale en tenant compte des autres éléments du régime fiscal – impôt sur le revenu, retenues à la source – et des autres impôts génériques ou spécifiques du secteur minier.

L'utilisation d'une échelle mobile peut améliorer la progressivité d'une redevance, mais il existe d'autres options pour améliorer la progressivité globale du régime fiscal. Parmi ces options figure l'adoption d'un impôt progressif sur le revenu ou d'une taxe économique des rentes des ressources (impôt sur les flux de trésorerie accumulés d'un projet après que l'investisseur ait obtenu un retour sur investissement minimum). Pour concevoir un régime fiscal moderne, efficace et progressif, il est important d'utiliser des modèles financiers pour estimer ses performances et l'impact que les différents types de redevances peuvent produire sur les résultats globaux dans une large gamme de scénarios économiques. ✂



Économiste et conseillère en politique publique, Stefanie Heerwig (gauche) dispose d'une expérience en matière de fiscalité minière et de modélisation financière des projets miniers et a travaillé pour des gouvernements en Afrique de l'Ouest, dans la zone Asie-Pacifique et en Amérique latine.

Économiste et cofondateur d'Econias, Iain Steel est spécialisé dans la politique fiscale et les industries extractives. Il conseille des gouvernements en Afrique, dans la zone Asie-Pacifique et en Amérique latine sur des projets d'exploitation de ressources minières, de pétrole et de gaz et sur des projets d'infrastructure.

À noter : L'article ci-dessus présente le point de vue des auteurs et ne reflète en aucune manière celui de l'Unité d'assistance CONNEX, de son Conseil d'administration, de ses employés ou de ses fondateurs.

Êtes-vous un gouvernement désireux de discuter, à titre confidentiel, des services d'appui à la négociation offerts par CONNEX ? N'hésitez pas à nous contacter..

Richard Dion
Conseiller principal
dion@connex-unit.org

www.connex-unit.org

