

International Mining for Development Centre  
Mining for Development: Guide to Australian Practice

# Les redevances minières et autres impôts spécifiques à l'industrie minière

Pietro Guj



Australian Government  
AusAID



THE UNIVERSITY  
OF QUEENSLAND  
AUSTRALIA



THE UNIVERSITY OF  
WESTERN AUSTRALIA

The **International Mining for Development Centre** has been established to promote more sustainable use of minerals and energy resources in developing nations by assisting governments and civil society organisations through delivery of education and training, fellowships, research and advice. Our focus is on three core themes of Governance and Regulation, Community and Environmental Sustainability, and Operational Effectiveness.

**Par Pietro Guj**

Professeur  
Centre for Exploration Targeting,  
Université d'Australie-Occidentale

Centre for Exploration Targeting (CET) was established in 2005 as an unincorporated joint venture between the mineral exploration industry, the University of Western Australia, Curtin University and the Government of Western Australia.

**This report does not necessarily represent the views or the policy of AusAID or the Commonwealth of Australia.**



# Introduction

Dans la plupart des juridictions du monde, les ressources minières sont, à de rares exceptions près, des propriétés publiques plutôt que privées. Les ressources minières sont finies et non-renouvelables dans le sens où leur extraction appauvrit de façon permanente le stock de ressources d'un pays. **Les gouvernements devraient avoir pour rôle de gérer l'exploitation de ces ressources de sorte à maximiser les avantages économiques pour leur communauté, conformément à la nécessité d'attirer et de conserver le capital d'exploration et de développement nécessaire afin de continuer à réaliser ces bénéfices aussi longtemps que possible.**

L'exploration de minerais, leur extraction et leur traitement sont généralement (bien que non exclusivement) réalisés par des entreprises du secteur privé, en dépit de la propriété publique des ressources minières. Les entreprises sont souvent exposées à des risques importants découlant des investissements de capitaux substantiels requis, des longues périodes d'exploration et de pré-production au cours desquelles aucun revenu n'est généré, et de la durée de vie généralement longue des projets d'exploitation minière, associés à la volatilité des marchés des matières premières ainsi qu'à d'autres incertitudes techniques et environnementales inhérentes aux projets d'exploitation minière individuels.

D'un autre côté, étant donné la volatilité du prix des matières premières minérales, les exploitations minières ont la capacité de générer une plus-value des recettes, au-delà de tous les coûts de production. Cette plus-value est connue sous le nom de **rente économique**<sup>1</sup>, et est calculée comme la marge réalisée après compensation sur les revenus bruts issus de l'exploitation des minerais de tous les coûts de production (coûts récurrents et coûts de recouvrement du capital) ainsi que comme rendement du capital minimum suffisamment élevé pour attirer des capitaux et les conserver dans le projet. Ce rendement du capital requis, que l'on appelle « bénéfice normal », compense les investisseurs pour avoir abandonné les meilleures opportunités d'investissement alternatives, ainsi que pour le timing et le risque des flux de trésorerie incertains associés au projet.

Les recettes excédant les coûts de production (rente économique), où les coûts de production incluent un bénéfice normal, font l'objet de régimes d'imposition spéciaux dans le secteur minier. Cependant, pour les gouvernements, le problème pratique est de déterminer comment développer des régimes d'imposition leur permettant de répondre au mieux à leurs objectifs.

Cet article consiste en une étude des redevances minières et autres impôts spéciaux s'appliquant spécifiquement au secteur minier dans des pays riches en ressources minières, l'accent étant mis sur les systèmes actuellement en place en Australie. Les redevances minières étaient traditionnellement considérées comme une forme de compensation destinée aux communautés suite à l'appauvrissement des ressources non renouvelables. Les impôts miniers spéciaux incluent les redevances facturées en sus des impôts sur le revenu généraux et autres formes d'impôts prélevés sur tous les secteurs d'une économie. Ils constituent par conséquent différents moyens pour les gouvernements de prélever une part supplémentaire des recettes provenant des exploitations minières associées à d'autres activités non minières.

Cet article détermine les objectifs recherchés par les gouvernements lors de l'imposition de ces impôts spéciaux, puis fournit une analyse des différentes formes selon lesquelles ces impôts spéciaux peuvent être imposés. L'importance du secteur minier dans l'économie australienne et les régimes d'imposition spéciaux imposés par certains États australiens et le gouvernement du Commonwealth (fédéral) sont également abordés sous forme d'exemple de l'application de différents régimes fiscaux.

Cet article conclut en prenant en considération certaines questions de mise en vigueur et administratives exigeant une considération importante lors du développement d'un régime d'imposition du secteur minier de type « meilleure pratique ».

<sup>1</sup> Pour une discussion plus approfondie sur la nature des rentes économiques dans l'industrie minière, le lecteur pourra se référer à Harman et Guj, 2006, et Otto *et al.*, 2006.

## IMPOTS MINIERS

### Les redevances minières, les types d'impôts et leurs caractéristiques

Étant donné que les impôts spéciaux relatifs au secteur minier sont, en principe, appliqués à la valeur nette des ressources minières après déduction des coûts de production incluant les bénéfices normaux, ils devraient **être prélevés aussi prêt du point d'extraction que possible**. Cela veut dire à la station de stockage du tout-venant, et non sur toute valeur ajoutée par traitement supplémentaire ou transport sur les marchés. Dans la pratique, très peu de produits miniers, si ce n'est aucun, sont vendus dans le principe de pleine concurrence à ce point d'imposition, ce qui donne lieu à des problèmes en termes d'établissement de la valeur des ressources sur laquelle un impôt spécial devrait être basé.

Il convient également de noter que les impôts spéciaux appliqués au secteur minier sont prélevés au niveau du projet plutôt que, comme cela est généralement le cas pour l'impôt sur le revenu des sociétés, au niveau de l'entité consolidée. Dans la plupart des juridictions, ces impôts spéciaux constituent une déduction légitime lors de l'évaluation de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Les impôts spéciaux applicables au secteur minier prennent généralement les formes suivantes :

- des redevances basées sur des unités (spécifiques) quand la base d'imposition est une unité physique (volume ou poids);
- des redevances *ad valorem* basées sur la valeur de la production;
- une redevance ou un impôt basé sur les bénéfices quand la base d'imposition est un concept des bénéfices comptables;
- basé sur une rente économique quand la base d'imposition est une mesure directe de la rente économique;
- des systèmes hybrides combinant un système basé sur les bénéfices ou la rente avec un système *ad valorem*;
- d'autres méthodes quand plusieurs bases d'imposition sont utilisées, y compris le partage de la production.

Le terme de redevance minière a traditionnellement été appliqué dans la législation minière en référence à des impôts spécifiques *ad valorem* et, dans certains cas, des impôts miniers basés sur une base de bénéfices comptables.

Dans la pratique, toutes les formes listées ci-dessus constituent des moyens alternatifs pour les gouvernements de s'approprier des rentes économiques uniques à l'exploitation minière et sont appliquées en plus de l'impôt sur le revenu des entreprises général et autres formes d'imposition couvrant tous les secteurs d'une économie.

**Redevance basée sur des unités (spécifique).** Dans ce cas, un taux monétaire fixe est appliqué à une base physique plutôt que financière, par exemple en dollars par tonne ou dollars par mètre cube. La réglementation peut inclure des dispositions relatives à des ajustements progressifs du taux de redevance fixe sur l'inflation ou les changements dans les prix des matières premières. Ce type de redevances permet de générer des recettes stables, est efficace sur le plan administratif et aisé à vérifier. Elles peuvent également s'avérer fortement inefficaces sur le plan économique, et générer des distorsions. Pour ces raisons, des redevances spécifiques sont généralement appliquées aux matières premières en vrac, à faible valeur.

**Redevance (*ad valorem*) basée sur la valeur.** Dans sa forme la plus simple, une redevance *ad valorem* consiste en un pourcentage uniforme (let taux) de la valeur (la base) du ou des minerais dans les

produits vendus par l'entreprise minière. Comme nous l'avons déjà indiqué, la valeur des ressources devrait être considérée au point d'extraction, mais très peu de ventes de matériau brut se font, après concassage et tamisage, à la « porte de la mine ». La première vente selon le principe de pleine concurrence se fait généralement sous la forme d'un produit auquel de la valeur a été ajoutée par traitement en aval, comme pour la vente de concentrés de minerais ou de métaux affinés. Les redevances *ad valorem* peuvent être prélevées selon deux bases possibles:

1. **La valeur réalisée des ventes.** Il s'agit de la valeur figurant sur les factures, qui représente souvent les revenus nets sur la fonderie (RNF), le fret à bord (FAB) étant versé par la fonderie. L'avantage est qu'elle est définie de manière non équivoque et donne lieu à des vérifications plus simples, à des coûts administratifs réduits et à moins de litiges. L'inconvénient de ce type de redevances est qu'il se rapporte au métal payable plutôt qu'à la valeur de la ressource à la porte de la mine et qu'il peut inclure les gains et des pertes de couverture réalisés, impliquant efficacement le partage du risque de marché par le gouvernement.
2. **La valeur brute du minerai/métal contenu dans le produit minier vendu.** Cette approche permet d'obtenir la valeur de la ressource en multipliant le poids du produit minier vendu par sa teneur afin d'obtenir la quantité pertinente de métal contenu et d'en évaluer la valeur en utilisant un cours du marché pour le métal au jour de la vente. La vérification de ce type de redevances implique souvent une vérification difficile des quantités et des teneurs du produit vendu.

Un taux de redevance unique est souvent appliqué à la base de valeur quelle que soit la manière dont il est défini et quelle que soit la nature du produit vendu. Une telle approche ne peut être adoptée pour des produits auxquels de la valeur a été ajoutée et limite l'incitation à investir dans un traitement en aval. Pour cette raison, certaines juridictions appliquent progressivement des taux de redevance moins élevés à mesure que la nature du produit progresse du minerai brut au métal. La déduction des frais de transport, du coût des assurances et autres frais de marketing peut également être autorisée afin d'essayer de fournir une approximation de la base de valeur à la sortie de la mine. Les redevances *ad valorem* sont simples sur le plan conceptuel, et bien qu'elles puissent être dans une certaine mesure inefficaces sur le plan économique, garantissent que tant que la mine fonctionnera, une redevance sera payée. L'importance des recettes d'un gouvernement variera, bien entendu, puisqu'elles refléteront les changements dans les cours des matières premières. Pour ces raisons, et la charge administrative faible à acceptable qu'elles imposent, les redevances *ad valorem* sont la forme d'imposition minière la plus couramment rencontrée.

**Redevance et/ou impôt basés sur les bénéfices.** Un pourcentage est appliqué afin de mesurer un bénéfice comptable réalisé par le projet. La base du bénéfice comptable est calculée au niveau du projet et pourrait ne pas être conforme aux contributions réalisées par le projet sur le bénéfice consolidé de l'entité détentrice sur laquelle l'impôt sur le revenu des sociétés est prélevé. Un impôt basé sur le bénéfice comptable permet une efficacité d'allocation économique supérieure, mais résulte sur un revenu instable pour le gouvernement et des frais de mise en conformité élevés pour le gouvernement comme pour l'industrie.

**Redevance/impôt hybride.** Ce type de redevance ou d'impôt incorpore une composante redevance spécifique minimum ou *ad valorem*, généralement à un impôt basé sur le bénéfice ou la rente économique afin de limiter le risque que le gouvernement ne touche aucune recette en cas d'absence de bénéfice ou de rente imposable au cours d'une année. Ceci permet de garantir une stabilité de recettes minimum.

**Impôt basé sur la rente des ressources.** Ce type d'impôt consiste en l'application d'un taux d'imposition à la rente économique produite par un projet. Bien que le concept général soit relativement simple, sa mise en œuvre pratique peut être complexe, est souvent mal comprise et pourrait donner lieu à des frais de mise en conformité et des litiges importants. Ceci est la raison essentielle de son faible taux d'adoption en dépit du très haut niveau d'efficacité de l'allocation économique. Hormis l'industrie pétrolière, au moment de la rédaction, aucun impôt basé sur la rente découlant des ressources en vigueur dans l'industrie minière n'existait, bien que plusieurs juridictions prévoient leur introduction dans un avenir proche.

**Contrat de partage de la production.** Les contrats de partage de la production (CPP) sont très couramment utilisés dans l'industrie pétrolière, mais rarement dans l'industrie minière. Les principes des CPP sont simples et leur application est transparente et aisément vérifiable. Généralement, la société prend en charge tous les coûts, à la fois les dépenses d'immobilisation et les coûts récurrents de l'exploitation minière, qu'elle déduit de la valeur brute des minerais produits afin d'obtenir le « minerai bénéficiaire net ». Ceci est ensuite partagé entre la société et le gouvernement selon les proportions prédéterminées stipulées dans le CPP. Dans la mesure où, conformément aux modalités de certains CPP, la part de production de la société pourrait faire l'objet de redevances minières, la proportion de la part de production minière du gouvernement doit être fixée à un niveau permettant de compenser son absence. Cependant, la plupart des CPP ne remplissent pas ce rôle étant donné que les redevances sont souvent perçues sur la valeur de la part de minerais de la société avant le calcul du « minerai bénéficiaire net ». La société paie un impôt sur le revenu des sociétés sur sa part de minerai bénéficiaire net et pourra vendre le minerai ainsi que la part de minerais du gouvernement pour le compte du gouvernement.

## POLITIQUE D'IMPOSITION DU SECTEUR MINIER

### Objectifs fiscaux relatifs à l'industrie minière

Les impôts spéciaux pour le secteur minier, y compris les redevances minières traditionnelles, en combinaison avec les provisions standards ou spécifiques à l'industrie minière pour l'impôt sur le revenu des sociétés, sont les principales composantes d'un régime fiscal minier pouvant être utilisé afin d'atteindre l'équilibre désiré de plusieurs objectifs fondamentaux du gouvernement. Il convient de noter que ceux-ci sont incompatibles dans certains cas. Les objectifs du gouvernement incluent:

- **La maximisation/l'adéquation des recettes.** Cet objectif traite de la question controversée de déterminer le partage optimal des rentes économiques découlant de l'exploitation des ressources minérales entre le gouvernement et l'industrie. Dans la pratique, cela pose les questions suivantes « *quelle devrait être l'ampleur de l'impôt minier total sur l'industrie ?* » et « *A combien la charge fiscale peut-elle s'élever avant qu'il devienne véritablement rébarbatif pour l'industrie d'investir dans le pays ?* » Quand, comme cela a été le cas ces derniers temps, les cours des matières premières sont élevés, les entreprises minières pourraient réaliser des niveaux de bénéfices exceptionnellement élevés, générant souvent la perception que la communauté ne reçoit pas une « juste part » de la rente des ressources et enclenchent une pression politique afin de réviser les régimes fiscalité miniers actuels.

Ce problème donne invariablement lieu à un débat houleux. D'un côté, on notera l'approche académique théorique qui affirme que, dans des conditions de marché parfaites, le gouvernement pourrait/devrait s'approprier une part de rentes plus importante. D'un autre côté, l'approche pragmatique qui reconnaît que les circonstances économiques et politiques entourant ce problème sont loin d'être parfaites et que le partage optimal des rentes doit prendre en compte le fait que le capital consacré à l'exploration et au développement est mobile dans un monde dans lequel différents pays sont en concurrence pour celui-ci en utilisant des avantages fiscaux. Les entreprises minières soulignent également le fait, avec un degré de légitimité, certes, qu'elles devraient conserver le surplus de recettes afin de compenser pour les années maigres au cours desquelles elles n'ont pas réussi à réaliser un niveau de bénéfice normal.

- **Base d'imposition optimale.** Si des niveaux de rente plus élevés pourraient être prélevés sur les mines actuellement exploitées et qui sont « captives » du pays dans lequel leurs ressources se trouvent, ceci découragerait tout investissement d'exploration et de développement futur dans le pays, étant donné que le capital mobile serait redirigé vers des pays proposant des régimes fiscaux miniers plus intéressants et plus stables. Dans la pratique, les recettes du gouvernement dépendraient d'un nombre moins important de mines plus fortement taxées plutôt que d'un plus grand nombre de mines moins taxées. Dans un marché des capitaux mondial concurrentiel, il est nécessaire de trouver un équilibre à un point où l'afflux de capital d'exploration et de développement nécessaire est optimal pour soutenir un flux croissant de futurs développements de projets miniers. Ceci résultera non seulement sur des niveaux de recettes fiscales minières totales acceptables, et croissantes dans l'idéal, mais également sur tout un éventail d'avantages socioéconomiques et de multiplicateurs plus larges et souhaitables, conformes aux rôles d'optimisation du bien-être social du gouvernement.
- **Efficacité de l'allocation économique.** Un système d'imposition efficace sur le plan économique favorise la réallocation des ressources de l'économie dans leur usage le plus productif afin de générer un éventail toujours changeant de biens et de services requis par la société, au coût unitaire le plus bas possible. Dans un contexte minier, l'objectif est de s'assurer que, dans la mesure du possible, les mêmes activités d'exploration et de production se dérouleront, que l'impôt de collecte de la rente soit en place ou non. La Figure 1(a) montre qu'un changement dans le taux d'un impôt proportionnel à la rente économique (section représentée en jaune) ne changerait pas le coût unitaire de la production et, par conséquent, la teneur de coupure, c.-à-d la teneur minimum économiquement exploitable. La dimension optimale des réserves, fixée afin d'inclure tous les blocs de minerais présentant une teneur égale ou supérieure à la teneur de coupure, ne sera pas affectée par des changements dans le taux d'imposition. C'est la condition de la **neutralité**, signifiant que le système d'imposition ne déforme pas le comportement ou les décisions d'investissement d'une entreprise minière. En termes pratiques, un système **non-neutre, inefficace ou déformateur** donnera lieu à:
  - l'extraction d'une quantité de ressources trop importante (surexploitation); ou
  - l'absence d'extraction suffisante de ressources (écrémage), par rapport à ce qui aurait été le cas en l'absence de système d'imposition.



## LES REDEVANCES MINIÈRES ET AUTRES IMPÔTS SPÉCIFIQUES A L'INDUSTRIE MINIÈRE

Les régimes d'imposition spéciaux qui ne sont pas directement associés aux rentes économiques générées par un projet, en particulier les redevances traditionnelles basées sur le volume ou le poids et, dans une moindre mesure, sur la valeur, sont un impôt sur les coûts de production ainsi que sur la rente économique. La *figure 1(b)* montre comment un niveau d'imposition équivalent à celui de la *Figure 1(a)* prélevé en utilisant un impôt basé sur des unités augmente le coût fixe et le coût de production total et, en conséquence, la teneur de coupure utilisée afin de déterminer les réserves minières commercialement exploitables.

En conséquence, si l'exploitant souhaite maintenir sa marge nette après imposition, il est obligé d'exploiter un nombre inférieur de blocs de minerais à teneur plus élevée, réduisant ainsi les réserves économiquement exploitables. Plus l'inefficacité de l'impôt applicable est importante, plus la dimension des réserves économiques sera réduite, plus leur teneur moyenne sera élevée, et plus la durée de production du projet d'exploitation sera limitée. Tout ceci entraîne une exploitation infra-optimale des ressources. Si l'impôt fixe est trop élevé, un projet pourrait s'avérer non économique, et empêcher le développement de nouveaux projets. Les projets déjà développés dans le cadre d'un régime d'imposition précédent plus bénin pourraient fermer, ce qui ne se produirait pas dans le cadre d'un impôt proportionnel à la rente.

- Stabilité des recettes.** Le cours des minerais est fortement volatile et, en conséquence, les flux de recettes d'un projet minier le sont également. Les impôts basés sur les bénéfices comptables ou les rentes économiques, s'ils sont souhaitables en raison de leur plus grande efficacité d'allocation économique, résultent sur une instabilité des recettes du gouvernement. L'alternative à l'obtention d'un degré élevé de stabilité des recettes dépendant plus fortement des impôts fixes empêchent aux gouvernements de partager des rentes élevées lorsque les cours des matières premières sont élevés, en plus d'être inefficaces sur le plan économique. Les gouvernements peuvent bien entendu contrer l'instabilité des recettes en résistant à la tentation de trop dépenser au cours de périodes de recettes minières élevées et en adoptant des stratégies intelligentes, telles que la mise en place de fonds de péréquation des recettes souverains.
- Équité.** Cet objectif traite de la question de savoir si l'impact sur l'impôt est équitablement réparti entre les différents contribuables. Le système d'imposition devrait-il être différencié entre différents minerais, dimensions et/ou rentabilité des différents projets ou sociétés, leur localisation, etc. ? L'équité compte deux dimensions. Tout d'abord, l'**équité horizontale**, qui consiste à savoir si les contribuables générant le même montant de rente économique sont imposés selon le même taux. Par opposition, l'**équité verticale** cherche à déterminer si le système d'imposition échoue à faire la différence entre les exploitations à forte rente et à rente faible et leur « capacité à payer » associée. Une autre dimension de l'équité, qui présente un intérêt considérable sur le plan politique, est le caractère l'équitable en termes de la manière dont les recettes fiscales sont utilisées. En particulier, que les revenus soient consolidés par le gouvernement et distribués par les processus budgétaires normaux, ou appropriés, au moins en partie, par le gouvernement local ou les communautés des zones accueillant les exploitations minières et affectées par leurs impacts. Les questions d'équité intergénérationnelles, ou d'équité des ressources et des actifs entre les générations actuelles et futures sont également soulevées dans le contexte de la durabilité.

Les Figures 1(a) et 1(b): Diagramme de rentabilité schématisant comment un impôt basé sur la rente économique est efficace en ce que les changements appliqués à son taux n'affectent pas le niveau optimal des réserves de la mine et la production totale. Par contraste, les changements dans le taux d'un impôt basé sur des unités et fixe engendreront la nécessité qu'une valeur unitaire supérieure pour que la production soit rentable, réduisant ainsi la dimension des réserves économiquement exploitables et la durée de vie d'une mine à un niveau inférieur, infra-optimal et, par conséquent, inefficace sur le plan économique.

Figure 1(a): Economic Rent-based Tax - Economically efficient

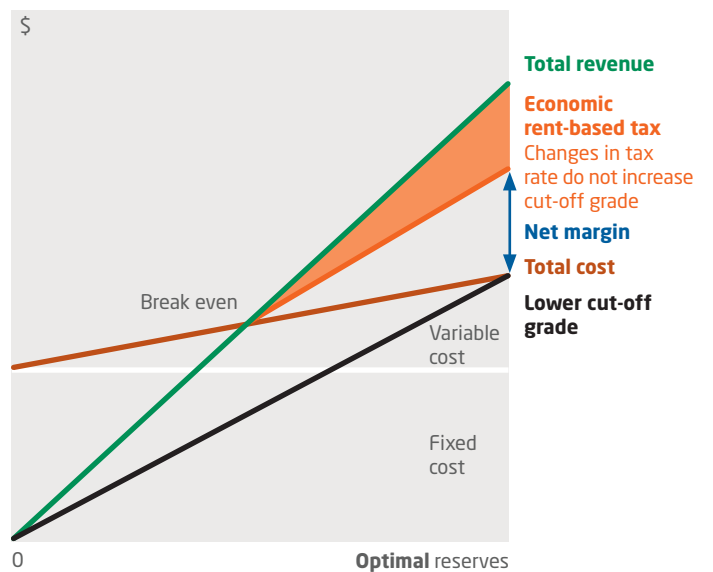
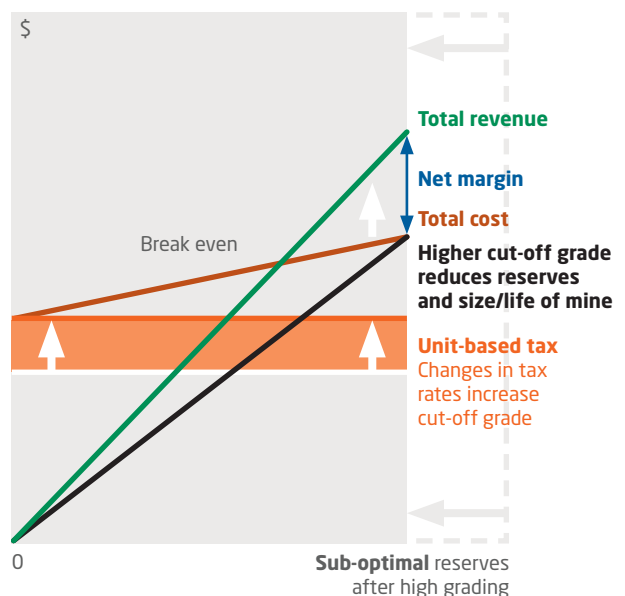


Figure 1(b): Unit-based tax - Economically inefficient



- Transparence et stabilité.** Ce principe permet de déterminer si les exploitants sont parfaitement informés des capacités contributives susceptibles d'être associées à une activité proposée. La transparence fait également référence à l'accessibilité des arrangements d'imposition et de prélèvement par la communauté à des fins d'examen. La question de la transparence est que, en raison des investissements de dépenses d'immobilisation importantes, les capacités contributives devraient être prévisibles et, dans l'idéal, stables au cours de la durée de vie de la mine avant que tout investissement ne soit réalisé dans l'exploitation proposée. Si le gouvernement modifie ensuite arbitrairement les lois pour imposer des charges fiscales non prévues ou prévisibles à l'origine, il engendre alors le risque potentiellement très nuisible de **risque souverain**. Par conséquent, il n'est pas surprenant que, dans le cas de projets fortement consommateurs de capitaux et de longue durée, l'industrie insiste sur des contrats statutaires spéciaux ou des pactes de stabilité.
- Efficacité administrative.** Les exigences de mise en conformité pour les gouvernements et les compagnies constituent une considération importante dans la mise en place d'un système d'imposition de l'industrie minière. Les frais associés à la mise en conformité augmentent en fonction du degré de sophistication et de complexité du système d'imposition et constituent la principale raison pour laquelle la plupart des régimes de redevances minières actuellement en place sont fondés sur des formulations de redevances raisonnablement simples (essentiellement basées sur des unités ou la valeur) en dépit de leur insuffisance économique relative.

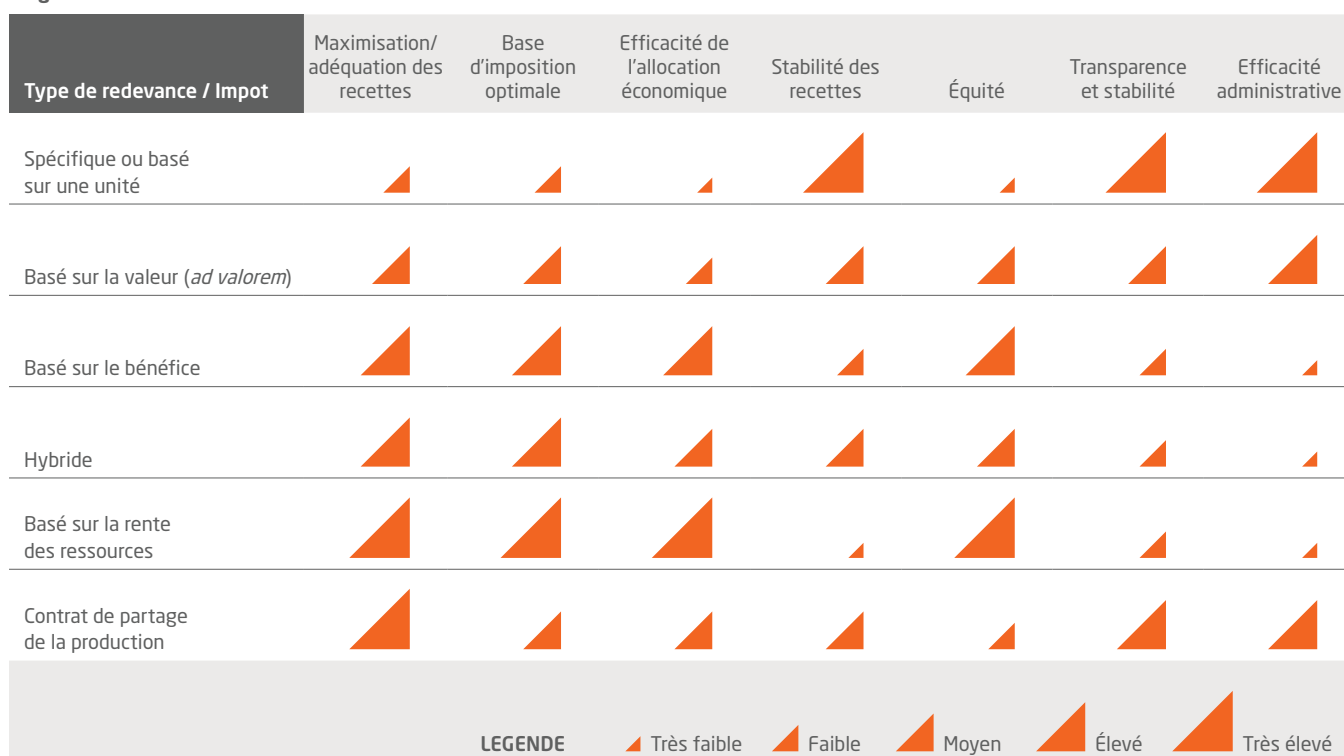
### Atteindre les objectifs du gouvernement avec des impôts miniers spéciaux

Comme indiqué plus haut, certains objectifs du gouvernement sont mutuellement incompatibles et ne peuvent être optimisés de manière simultanée. Par exemple, il serait impossible de parvenir à un degré élevé de stabilité des recettes en même temps qu'à une efficacité économique maximum. En réalité, la plupart des juridictions établissent des politiques d'imposition et de redevances constituant des compromis acceptables et reflétant dans une certaine mesure leur capacité à les administrer.

La *Figure 2* fournit un aperçu synoptique du degré selon lequel les différents types de redevances sont conformes à chacun des six objectifs clés du gouvernement décrits à la section précédente. Elle montre que, du point de vue du critère de **l'efficacité d'allocation économique**, les méthodes d'imposition seraient classées dans l'ordre suivant:

1. Impôt basé sur la rente des ressources.
2. Redevance/impôt basé sur le bénéfice comptable.
3. Redevance/impôt hybride.
4. Redevances *ad valorem* basées sur la valeur des ventes.
5. Redevances spécifiques ou unitaires basées sur le volume ou le poids.

**Figure 2: Évaluation qualitative de la performance des différents types de redevances/imposition par rapport aux principaux objectifs fiscaux du gouvernement.**



Par contraste, pour l'**efficacité administrative** et la **stabilité sur le plan des recettes du gouvernement**, le classement est parfaitement inversé. Ceci reflète une complexité méthodologique et administrative croissante et la possibilité d'ambiguïtés et de litiges. Des frais de mise en conformité et de vérification plus élevés pour le gouvernement comme pour l'industrie influencent généralement fortement les choix des redevances minières et sont largement responsables de l'absence actuelle d'impôts basés sur la rente et de la rareté des redevances basées sur le bénéfice comptable.

Les décideurs, lorsqu'ils recherchent un compromis entre l'efficacité économique et administrative, doivent prendre en considération:

- La **dimension d'une exploitation minière**, les mines de plus grande envergure réduisant le coût unitaire de la mise en conformité;
- Le **prix de la matière première**, qui détermine la contribution relative aux recettes des exploitations de dimension similaire en termes de capacité d'extraction du minerai;
- La **volatilité du cours de la matière première produite**, qui affecte la stabilité des recettes du gouvernement.

Le fait qu'il y ait nettement plus de petites mines que de grandes mines et que le cours des matières premières pour de nombreux minerais clés est extrêmement volatile va, une fois de plus, à l'encontre de l'utilisation des redevances/impôts basés sur le bénéfice comptable. Jusqu'à présent, ces facteurs ont contribué à confiner les types de rente des ressources aux grands projets d'exploitation de pétrole.

## L'IMPOSITION DU SECTEUR MINIER DANS LE CONTEXTE AUSTRALIEN

### Présentation: l'importance de l'industrie minière dans l'économie australienne

L'Australie dispose d'un inventaire de ressources minières varié, et notamment les plus importantes réserves de charbon, de sables minéraux (rutile et zircon), de nickel, d'argent, d'uranium, de zinc et de plomb du monde. Elle arrive en seconde position pour les réserves en bauxite, cuivre, or, minerai de fer, niobium, tantale et minerai de manganèse. L'Australie est également classée au nombre des cinq premiers pays du monde pour ses réserves de houille, de diamants, d'ilménite, de lithium, de vanadium et d'antimoine (Geoscience Australia, 2011).

En termes de production minière, l'Australie est le leader mondial de la production de bauxite, d'alumine, de rutile et de zircon ; le deuxième plus grand producteur d'or, de minerai de fer, et plomb, de zinc, de lithium et de minerai de manganèse ; le troisième plus grand producteur d'uranium ; le quatrième plus grand producteur de nickel ; le cinquième plus grand producteur d'aluminium, de charbon, de diamants industriels et d'argent.

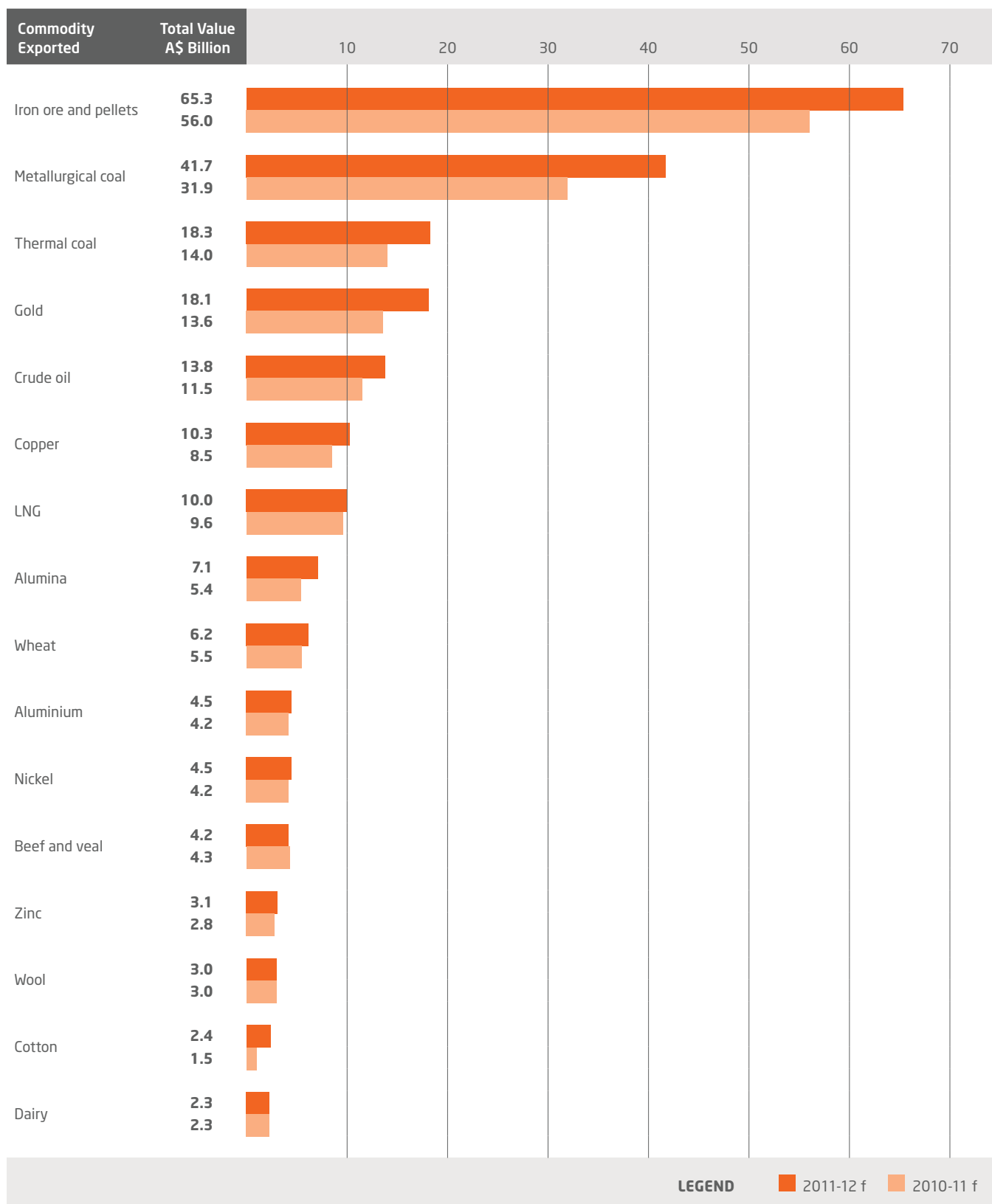
Aux prix soutenus actuels, le minerai de fer et le charbon comptent pour plus de 102 milliards de dollars australiens en termes de valeur, soit environ 56 % du total de la production minière. L'Australie-Occidentale (AO) produit environ 97 % du minerai de fer, le Queensland (Q) et la Nouvelle-Galles du Sud (NGS) produisant conjointement, en proportions quasi-égales, environ 97 % du charbon. De plus, l'AO est un grand producteur d'or, de nickel, d'alumine et de sables minéraux, le Q est un grand producteur d'alumine, d'or et de métaux communs, l'Australie-Méridionale (AM) est un grand producteur de cuivre, d'or et d'uranium, le Territoire du Nord (TN) est un grand producteur de manganèse, d'alumine et d'uranium, la NGS, Victoria (V) et la Tasmanie (T) disposant d'une production minière moins importante.

Le gros de la production minière de l'Australie est destiné aux marchés de l'exportation, en particulier en Asie. La valeur actuelle (2010-11) des exportations minières, d'un montant de 182 milliards de dollars australiens, représente environ 84 % des matières premières australiennes exportées et plus de 50 % du total des exportations. La Figure 3 (tirée d'ABARE, 2011), illustre comment les minerais, et en particulier le minerai de fer et le charbon, dominent la valeur des exportations australiennes. Étant donné la forte valeur de ces matières premières, il n'est pas surprenant qu'elles aient récemment attiré l'attention spéciale des décideurs, comme nous en discuterons ci-dessous.

Les minerais représentent également plus de 13 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Australie. Il est estimé (Deloitte Access Economics in MICA, 2011) qu'en 2010-11, le total de l'imposition sur le secteur minier en Australie s'élevait à 23,4 milliards de dollars australiens, donc 14,6 milliards de dollars en impôt sur le revenu des sociétés et 8,8 milliards de dollars provenant des redevances minières, l'essentiel étant attribuable au minerai de fer et au charbon.



**Figure 3: Valeur des exportations australiennes illustrant comment le minerai de fer et le charbon correspondaient à 61,4 % du total des exportations de matières premières australiennes en 2010-11 (tiré d'ABARE, 2011).**



## Régimes politiques fédéraux et nationaux australiens

L'Australie a été constituée en fédération en 1901 et compte six États (Australie-Occidentale (AO), Australie-Méridionale (AM), Victoria (V), Tasmanie (T), Nouvelle-Galles du Sud (NGS) et Queensland (Q) et deux territoires (le Territoire du Nord (NT) et le Territoire de la Capitale australienne (TCA)). Un gouvernement de style Westminster s'applique à la fois au gouvernement central du Commonwealth dans la capitale nationale, Canberra, et aux gouvernements nationaux. Bien que le TN dispose de pouvoirs d'autogestion étendus, les principaux pouvoirs sont détenus par le Commonwealth, y compris les droits relatifs à la terre aborigène, l'exploitation de l'uranium et les relations industrielles.

La Constitution australienne confère au gouvernement du Commonwealth des pouvoirs spécifiques dans des domaines tels que la défense, les douanes et l'assise et la gestion monétaire et fiscale. Cependant, lorsque la Constitution ne se prononce pas, les pouvoirs pertinents incombent aux États. En conséquence, **les États sont les propriétaires des ressources minières et pétrolières de leur juridiction et les contrôlent**, jusqu'à la limite de haute mer des limites maritimes territoriales les entourant, et au-delà desquelles les ressources appartiennent au gouvernement du Commonwealth et sont contrôlées par celui-ci.

En conséquence, des régimes de redevances individuels et généralement relativement différents sont légiférés et mis en vigueur par chaque État et territoire australien, et le gouvernement du Commonwealth dispose de pouvoirs centralisés en termes de législation et de mise en vigueur des lois relatives à l'évaluation et à la collecte des redevances des minerais et du pétrole off-shore, et de l'impôt sur le revenu des sociétés prélevé sur les exploitations minières.

Le régime réglementaire et fiscal associé à l'industrie des États se compose d'un grand nombre de lois traitant de tous les aspects des permis, de la sécurité, de l'environnement et autres aspects de l'exploration minière, des activités minières et de la réhabilitation foncière subséquente. L'obligation pour les compagnies minières de verser des redevances et des impôts miniers spéciaux est généralement incarnée dans les dispositions des lois minières des différents États, les taux et processus et administratifs étant contenus dans les réglementations les accompagnant.

Afin d'assurer la stabilité des conditions s'appliquant aux développements de projets de grande envergure, longs et significatifs sur le plan économique, les compagnies et les gouvernements nationaux, en particulier en Australie-Occidentale, ont conclu des Contrats nationaux obligatoires. Ces types de contrats qui, dans certains pays, sont connus sous le nom de contrats bilatéraux ou de pactes de stabilité, lient les deux parties aux conditions qui s'appliqueront généralement au projet au cours de toute sa durée. Les conditions peuvent inclure des arrangements de redevances ainsi que des engagements à traiter plus avant les produits miniers, et des exigences de fournir des infrastructures municipales et de transport. Bien que les conditions puissent s'avérer peu pratiques ou obsolètes au fil du temps, elles ne peuvent être modifiées qu'avec l'accord des parties, ceci étant sujet à endos par le Parlement national pertinent.

Une petite proportion de la masse terrestre australienne est propriété privée. La grande majorité est détenue par le gouvernement (domaine non aliéné de la couronne), libre ou fait l'objet de concessions de longue durée à des pasteurs, ou est occupée par des réserves naturelles, parcs nationaux ou réserves autochtones.

Les propriétaires fonciers, locataires et autres occupants/usagers du sol n'ont aucun droit sur les ressources situées sous la surface du sol et ne disposent que d'une capacité limitée à influencer l'ampleur des activités d'exploration et d'exploitation sur leurs terres. Généralement, ceci est limité par l'octroi de la permission d'accéder à la terre et le dédommagement pour tout coût ou

dommage encouru en conséquence d'une activité d'exploration ou d'exploitation minière. Cependant, dans certains cas, le processus de compensation et les retards potentiels associés pourraient correspondre à un pouvoir de veto *de facto*.

## Les cadres législatifs et réglementaires

Cet article n'inclut pas de discussion exhaustive des régimes de redevance/d'imposition applicables dans chacun des États et territoires, mais fournit un exemple de la variété d'approches adoptées dans un nombre sélectionné d'États riches en minerais et disposant de régimes considérablement différents, en particulier en AO, au Q et dans le TN. Ce choix permettra de couvrir des régimes de redevances/d'imposition progressant d'une combinaison de redevances spécifiques et *ad valorem* telles qu'appliquées en AO, des tentatives de saisir un certain degré de la rente économique en liant les taux de redevance au cours de certains minerais dans des systèmes de redevances hybrides, progressifs, comme au Q (et en NGS pour le charbon), et d'un système basé sur le bénéfice comptable tel que celui appliqué dans le TN.

### Australie-Occidentale

Le *Tableau 1* montre comment, en 2010-11, l'AO a produit pour un montant de 101,2 milliards de dollars australiens de minerais et a perçu 4,3 millions en redevances minières. La production constitue une part importante du produit étatique brut (PEB), faisant de l'AO une économie minière classique.

**Tableau 1: Composition de la valeur de la production de minerais et de la collecte de redevances de l'AO en 2010-11.**

Matière première	Valeur en Milliards de \$ Australiens	Redevance en Millions de \$ Australiens
Minerais de fer	57.3	3,358.6
Pétrole brut et condensât	12.4	955.2 inclut le GNL
GNL	8.7	GNL voir à gauche
Or	8.2	197.8
Nickel	4.6	112.9
Alumine	4.0	66.1
Autres	6.0	191.0
<b>Total</b>	<b>101.2</b>	<b>4,871.6</b>

En AO, le *Code minier (1978)* et les *Réglementations minières (1981)* associées font état de deux systèmes de redevances généraux pour les minerais:

1. Une redevance spécifique, essentiellement appliquée aux produits miniers de faible valeur, en gros et non métalliques de 0,62 \$ par tonne pour utilisation dans la construction ou de 1,00 \$ par tonne pour les produits miniers destinés à une utilisation métallurgique et le charbon, sujet à des ajustements annuels.
2. Une redevance *ad valorem*, appliquée à la valeur réalisée de la plupart des minerais à valeur plus élevée, généralement métalliques, avec trois taux de redevance dégressifs pour refléter un traitement en aval accru du produit vendu, fournissant ainsi une motivation pour l'investissement dans les installations de traitement en aval:

- matériau broyé et tamisé, en vrac : 7,5 pour cent;
- concentrés : 5 pour cent;
- métal : 2,5 pour cent.

Les réglementations fournissent également une liste exhaustive des taux de redevance spécifiques aux produits et notamment des exceptions telles que :

- fines de minerai de fer (< 60 mm) à un taux de 5,625 %;
- or à un taux de 2,5 % du cours du marché spot au moment de la vente;
- nickel, conformément à la formule suivante : redevance en \$ =  $(P/100) * [(U * 2.5)/100]$ , où P = cours du Ni par tonne FOB Australie et U = pourcentage de Ni contenu dans le produit vendu;
- cobalt et cuivre, s'ils sont vendus comme dérivés du nickel;
- concentrés d'ilménite utilisés comme charge d'alimentation pour une installation d'enrichissement en AO;
- tantale et étain lorsqu'ils sont vendus sous toute autre forme que sous forme de métal.

Les taux de redevances pour certains projets d'exploitation minière et de transformation des minerais importants sur le plan économique pour le minerai de fer, le nickel, les diamants, les sables minéraux et la bauxite-alumine sont bloqués par des contrats fédéraux. Leur nature statutaire signifie que les conditions sont juridiquement exécutoires pour le gouvernement et les entreprises et ne peuvent être modifiées que sur accord mutuel suivi d'un amendement à la législation. Des opportunités de compromis se présentent quand une partie souhaite apporter des changements à un contrat existant. Par exemple, récemment, l'État a cherché à lever et à normaliser le taux de redevance concessionnelle d'origine pour les fines de minerai de fer de 3,75 % à 5,625 %, ce qui est le taux normal payé par les mines exploitant le minerai de fer conformément aux réglementations standards sur les redevances. Par opposition, le projet d'exploitation de diamants d'Argyl a obtenu un allègement de sa redevance contractuelle fédérale plus onéreuse (une redevance hybride basée sur le bénéfice de 22,5 %, sujette à une redevance *ad valorem* minimum de 7,5 % au cours de toute année) à une simple redevance *ad valorem* de 7,5 % en échange d'un engagement à réaliser une extension souterraine moins rentable de l'exploitation à ciel ouvert précédente.

## Queensland

Comme indiqué au *Tableau 2*, en 2009-10 (données disponibles les plus récentes), le Q a prélevé un total de 2 698,3 millions de dollars australiens en redevances minières, une chute par rapport à 2008-09 en raison de l'impact des inondations récentes sur la valeur de la production minière (passant de 49 430,5 millions de dollars australiens en 2008-09 à 29 661,1 millions de dollars australiens en 2009-10), en particulier sur la valeur du charbon.

**Tableau 2: Composition de la valeur de la production de minerais et du prélèvement de redevances du Queensland en 2009-10.**

Matière première	Valeur en Millions de \$ Australiens	Redevance en Millions de \$ Australiens
Charbon	22,823.9	2,356.9
Métaux communs, précieux et autres	5,717.4	236.3
Pétrole	871.4	52.1
Autres minerais non métalliques	248.5	53.0
<b>Total</b>	<b>29,661.1</b>	<b>2,698.3</b>

Les réglementations sur les ressources minières du Q (2003) stipulent ce qui suit:

- redevances spécifiques comprises entre 0,50 \$ et 1,80 \$ par tonne pour un grand nombre de minerais cotés;
- redevances *ad valorem* normales pour certains minerais (par ex. bauxite, 10 % (ou 2 \$/t), sables minéraux, 5 % et pierres semi-précieuses, 2,5 %, etc.);
- une redevance *ad valorem* hybride pour les métaux communs, précieux, le charbon et le minerai de fer, avec des taux fixés à un seuil inférieur à un cours minimum, devenant variable au-dessus du minimum en fonction des cours du marché. Par exemple:
  - Métaux communs et précieux, 2,5 %, augmentant progressivement par tranches de 0,02 % au-delà d'un cours du minerai minimum listé chaque année dans les réglementations, jusqu'à un maximum de 5 %.
  - Charbon, 7 % de la valeur pour aller jusqu'à un prix de 100 \$/t et 10 % par la suite.
  - Minerai de fer, 1,25 \$/t à des prix inférieurs à 100 \$/t plus 8,5 % de la valeur générée au-delà.

Pour le cuivre, le plomb et le zinc, la valeur est déterminée par la fixation du cours sur la bourse aux métaux de Londres (LME) au jour de la vente. Des valeurs similaires s'appliquent à l'or et à l'argent. En utilisant les cours du marché, des gains et des pertes de couverture possibles sont exclus. Les valeurs sont également ajustées en cas de fluctuation de la valeur du dollar australien entre la date de recodification d'une vente et celle du paiement effectif. Le transport maritime, l'assurance et la valeur du métal non recouvrable au cours du traitement sont déductibles de la valeur brute afin de déterminer la base de la redevance. Les frais de transport par voie ferrée et routière et autres frais de commercialisation ne sont pas déductibles. Des concessions sont également prévues pour les petites mines ainsi que des réductions de 20 à 35 % lorsque les minerais prescrits sont traités dans le pays.

## Territoire du Nord

Le *Tableau 3* montre comment, en 2009-10, le TN a produit des minerais pour une valeur de 3,5 milliards de dollars australiens, et prélevé 146,6 millions de dollars australiens en redevances minières, à l'exclusion des redevances prélevées sur l'oxyde d'uranium qui sont prélevées par le gouvernement du Commonwealth.

**Tableau 3: Valeur de la production minière du Territoire du Nord en 2009-10.**

Matière première	Valeur en Millions de \$ Australiens
Manganèse	1,133.8
Alumine/bauxite	710.1
Oxyde d'uranium	645.4
Concentré de zinc/plomb	436.5
Or	331.4
Minerai de fer	178.9
Minerais non métalliques	32.4
<b>Total</b>	<b>3,468.6</b>

## LES REDEVANCES MINIÈRES ET AUTRES IMPÔTS SPÉCIFIQUES A L'INDUSTRIE MINIÈRE

La *Loi sur les redevances minières* prévoit une redevance/un impôt basé sur les bénéfices et imposé à la plupart des mines à un taux de 18 % de la « valeur nette » des minerais vendus ou extraits. Les exceptions sont les mines d'uranium, qui sont la responsabilité du gouvernement du Commonwealth, et les carrières et mines fonctionnant selon des contrats de redevances spécifiques.

La « valeur nette » est égale à  $RB - (FE + DRC + DEE + DS)$ , où :

- RB correspond aux recettes brutes réalisées sur la vente des minerais par les projets individuels;
- FE représente les frais d'exploitation;
- DRC est une Déduction de la Reconnaissance du Capital similaire à une dépréciation, mais intégrant un intérêt (taux des obligations à long terme plus 2 %) sur des périodes de l'actif de trois, cinq ou 10 ans;
- DEE correspond à toute dépense d'exploration éligible;
- DS représente les déductions supplémentaires telles qu'approuvées par le ministre.

La valeur négative nette des années précédentes peuvent être reportées.

Les premiers 50 000 \$ de valeur nette ne font pas l'objet d'imposition, permettant ainsi d'exempter les très petites mines.

Un montant provisoire est payable tous les six mois, avec des rapprochements annuels et des pénalités pour tous paiements inférieurs à 80 % du montant annuel dû.

Cette redevance/impôt basé sur le bénéfice comptable, qui reconnaît la « capacité à payer » des différentes mines, est un régime plus efficace et plus équitable sur le plan économique que les régimes basés sur la valeur ou le tonnage. Son impact sur les mines moins rentables étant proportionnellement inférieur, il ne décourage pas le développement de gisements très couteux, à faible teneur, difficiles à exploiter, plus profonds ou plus isolés.

En raison de la complexité relative de ce système basé sur le bénéfice, cependant, ces avantages sont acquis à un coût administratif élevé.

### L'impôt sur la rente des ressources minières proposée pour le minerai de fer et le charbon

Suite aux récentes augmentations importantes dans le cours des métaux et dans la rentabilité des compagnies minières, le Premier ministre australien (comme ceux de nombreux autres pays), a déclaré que la communauté devrait bénéficier d'une « juste part » de la richesse en ressources non renouvelables de la nation (Communiqué de presse n° 028, 2 mai 2010). De plus, le gouvernement a considéré que les changements nécessaires dans la taxation des minerais créaient également une occasion de traiter des inefficacités économiques actuelles de la plupart des régimes de redevance australiens.

Par conséquent, après être parvenu à un accord avec les trois grands producteurs de minerai de fer et de charbon australiens (Rio Tinto Ltd, BHP Billiton Ltd et Xstrata), le Commonwealth a rédigé et adopté au parlement une loi qui, sujet à l'approbation du Sénat, imposera un impôt sur la rente des ressources minières (IRRM) à compter du 1er juillet 2012.

L'IRRM sera prélevé à un taux de 30 % (réduit à 22,5 % par l'application d'une indemnité d'extraction<sup>2</sup> sur le « bénéfice d'exploitation minière ». Cela signifie que la rente économique est déterminée à un point d'imposition placé à la station de stockage du tout-venant, c.-à-d aussi près que possible de la valeur nette de la ressource avant traitement supplémentaire et transport.

Parallèlement à l'introduction de l'IRRM, on observera une réduction du taux de l'impôt sur le revenu des sociétés à l'échelle de l'économie,

qui passera de 30 % à 29 %. Les montants versés sont déductibles aux fins de l'évaluation de l'impôt sur le revenu des sociétés.

La rente économique est déterminée en soustrayant des recettes d'exploitation au point d'imposition de toutes les dépenses d'investissement et frais d'exploitation en amont de ce point.

Le Commonwealth créditera aux sociétés la redevance versée aux États et aux territoires. En créditant les redevances, le Commonwealth leur a, en pratique, substitué l'IRRM. **Cependant, le manque de volonté des États à abandonner au Commonwealth leur droit de fixer et de prélever des redevances signifie que les deux systèmes continueront à fonctionner en parallèle, ce qui n'est pas efficace sur le plan administratif.**

Les pertes non utilisées et les crédits de redevances peuvent être reportés et augmentés au taux des obligations à long terme (TOLT) plus 7 % et peuvent être transférés contre les bénéfices d'IRRM générés par tout autre projet d'exploitation du minerai de fer ou du charbon figurant dans le portefeuille d'une compagnie.

Afin de protéger les petites exploitations et les développements émergents, les projets disposant d'un bénéfice d'exploitation annuel inférieur à 75 millions de dollars australiens ne paieront pas d'IRRM. Cet avantage est ensuite progressivement réduit pour les bénéfices d'exploitation compris entre 75 millions de dollars australiens et un seuil de 125 millions de dollars australiens.

Très peu de ventes se font selon le principe de pleine concurrence sous la forme de minerai brut à la porte de la mine et se présentent généralement sous forme de produits miniers auxquels une valeur a été ajoutée par divers degrés de traitements en aval et un transport. Par conséquent, les recettes et les dépenses doivent être attribuées entre celles découlant des activités en amont et en aval du point d'imposition. Cela peut se faire selon la plus appropriée de cinq méthodes, conformément aux directives fixées dans les principes directeurs de l'OCDE sur les prix de transfert (2010), avec une préférence pour l'approche basée sur la valorisation.

Afin de bénéficier de rentes très importantes générés par un petit nombre de producteurs de très grande envergure, l'IRRM sera appliqué aux producteurs actuels comme futurs. Par conséquent, des règles complexes ont dû être préparées afin d'identifier les investissements en capital réalisés avant l'annonce de l'IRRM pour la première fois le 2 mai 2010 et au cours de la période de transition en vue de sa mise en œuvre le 1er juillet 2012. Les propriétaires de projets existants disposent de deux choix pour déterminer la valeur de départ de leurs projets :

- la valeur comptable, qui exclut la valeur de la ressource, devant être dépréciée sur cinq ans sur une base accélérée ; ou
- la valeur marchande au 1er mai 2010 plus tout investissement de capital se produisant au cours de la période de transition, devant être dépréciée progressivement au cours de la durée de vie de la mine sur un maximum de 25 ans. La valeur marchande inclut la valeur des ressources minières qui, dans certains cas, peut constituer l'essentiel de la valeur marchande. L'augmentation sera limitée à l'IPC.

### Le choix stratégique quant à la base de départ à adopter lors de l'introduction de l'IRRM est présenté comme un choix critique pour les compagnies exploitant le minerai de fer et le charbon.

C'est sans surprises que l'annonce de l'IRRM a donné lieu à un important débat politique et à du ressentiment, en particulier du côté des 120 petites à moyennes compagnies affectées qui n'ont pas été incluses dans les négociations initiales conduites exclusivement avec les trois grands producteurs. L'IRRM a également engendré des tensions entre le Commonwealth et les gouvernements fédéraux, qui sont réticents à abandonner leurs droits à déterminer et à prélever des redevances en dépit du fait que le Commonwealth s'engage à les reverser aux compagnies quel que soit le montant en question.

## DISCUSSION: EN VUE D'UNE MEILLEURE PRATIQUE

Il est rare que les gouvernements aient l'opportunité de formuler une politique d'imposition minière en utilisant un modèle de « meilleure pratique » en l'absence de contraintes politiques. Cela peut être le cas dans une situation de reconstruction suite à un conflit long et destructeur, si une nouvelle mine est développée pour un minerai qui n'a encore jamais été exploité, ou si l'exploitation reprend après un arrêt important quant à un minerai, pour lequel la redevance avait été retirée des statuts.

### Part optimale de rente économique du gouvernement

S'il existait une capacité absolue pour mettre en place un nouveau système d'imposition spécial pour le secteur minier, la première décision, et la plus importante, serait de déterminer la part optimale de la rente économique que le gouvernement devrait s'approprier. Cette décision devrait équilibrer l'objectif de maximisation des recettes et l'objectif d'attirer le niveau de capital d'exploration et de développement international nécessaire, en tenant compte de la perception des caractéristiques de prospection du pays sur la scène internationale, sa stabilité politique et ses infrastructures/capacités logistiques, ainsi que d'autres avantages et frais socioéconomiques non monétaires.

### Régime d'imposition minier approprié, clair et stable

La décision suivante consisterait à déterminer le régime d'imposition minier qui serait le plus approprié afin d'atteindre les objectifs du gouvernement en termes de recettes, tout en assurant une stabilité acceptable des recettes ainsi que la clarté et le côté prévisible du régime aux yeux des investisseurs. Ce dernier aspect revêt une valeur considérable pour les investisseurs, qui ont besoin d'engager d'importantes dépenses d'immobilisation. Le caractère prévisible/la stabilité du futur régime devrait être l'une des principales priorités lors de la conception du régime fiscal, indépendamment du fait qu'il doive ou non inclure le recours à des contrats spéciaux ou des pactes de stabilité. Le gouvernement devrait modéliser et disposer d'une excellente compréhension des conséquences de la formulation de différentes politiques fiscales et contrats sur les recettes avant de les mettre en œuvre. Dans l'idéal, ceux-ci devraient incorporer des processus clairs, des échéances, des déclencheurs et des limites dans lesquelles des futures révisions des taux de redevance ou d'imposition devraient se dérouler, les rendant ainsi prévisibles et permettant aux investisseurs de les prendre en considération avant qu'ils ne décident s'ils souhaitent ou non investir dans le pays.

### La consultation de l'industrie et le principe de l'absence de surprises

Des révisions inattendues pourraient s'avérer nécessaires si le gouvernement considère que la collecte des redevances, individuellement ou de manière agrégée, n'est pas conforme à la proportion de rente économique désirée qu'ils souhaitaient prélever à l'origine ou que cette proportion est désormais inadéquate suite à l'évolution des événements ou à l'émergence de nouveaux besoins. Afin de minimiser les perceptions de risque souverain, qui peuvent miner le caractère attractif relatif du pays comme destination d'investissement minier, le gouvernement doit respecter le principe d'absence de surprise en ce qu'il doit préparer le terrain pour des changements en consultation avec l'industrie. Hormis la présentation d'arguments rationnels en faveur du changement, ils doivent également développer des stratégies pour leur introduction progressive afin de donner à l'industrie une chance de s'adapter progressivement à leur impact. La consultation doit être effectuée parallèlement à des

négociations strictes mais bien informées, ce qui est particulièrement essentiel si un changement doit être appliqué aux mines existantes. Il vaut mieux éviter une application rétrospective.

### La législation doit refléter les objectifs de la politique et pouvoir être mise en vigueur et administrée

La priorité suivante est de s'assurer que la législation pertinente reflète véritablement les objectifs de la politique et l'esprit des accords conclus avec l'industrie. Elle doit également être étayée par des définitions claires et des réglementations qu'il est possible d'appliquer, ainsi que par des procédures administratives permettant de réduire les frais de mise en conformité et le potentiel de litiges. Il est inutile de disposer d'une législation hautement sophistiquée si les départements administratifs devant la mettre en vigueur disposent d'un faible niveau de compétences administratives pertinentes et de systèmes de soutien inadéquats. Plus un régime fiscal est simple, plus son administration sera efficace et efficiente.

### L'équité dans l'impact de l'impôt

Cependant, des régimes fiscaux simples peuvent donner lieu à des problèmes d'équité. Par exemple, les décideurs doivent déterminer si leur régime de redevance devrait être uniforme ou s'il devrait prendre en considération la « capacité à payer » au niveau du projet. Cela peut se faire par l'utilisation de différents taux de redevance/d'imposition pour différentes matières premières ou pour des projets associés à différents degrés de rentabilité ou rentes économiques. La fourniture d'incitations pour attirer les investissements en négociant des taux de redevance/d'imposition inférieurs au cas par cas pour des projets d'importance nationale sur le plan économique, quel que soit leur niveau de rentabilité, pourrait donner lieu à d'importantes questions d'équité et à des précédents indésirables. Par contraste, les incitations visant à promouvoir le traitement en aval dans le pays peuvent aisément être proposées en appliquant des taux *ad valorem* dégressifs aux ventes de produits minier auxquels de la valeur a été ajoutée, par ex. les ventes de minerai, de concentré, de métal, etc. Dans l'analyse finale, il s'agit une fois de plus d'une question de compromis entre équité et efficacité administrative.

### La coordination et le partage des systèmes entre les ministères et départements pertinents impliqués dans la politique et l'administration de l'imposition minière

Il vaut généralement mieux que les pouvoirs législatifs et administratifs associés à la gestion des ressources se trouvent au même échelon du gouvernement, que ce soit au niveau central ou au niveau national/provincial dans les systèmes fédéraux du gouvernement. Cela n'est pas toujours le cas. Certaines tendances récentes à la décentralisation ont vu la délégation des pouvoirs administratifs au niveau du gouvernement local, voire au niveau communautaire dans certains cas. Ceci résulte souvent sur un fort mécontentement des communautés locales quant à la manière dont les recettes découlant des redevances sont appropriées puis redistribuées par le biais des processus budgétaires. Les communautés peuvent avoir le sentiment que leurs besoins ne sont pas véritablement pris en considération, tout comme le fait qu'ils reçoivent et supportent l'impact des exploitations minières. Ces plaintes sont souvent légitimes du point de vue de l'équité, et une meilleure distribution des versements de redevances dans les zones affectées par les exploitations minières pourrait être justifiée. Cependant, la décentralisation extrême du processus administratif pourrait ne pas être le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs. Il vaut la peine de souligner qu'en l'absence de renforcement institutionnel significatif au niveau décentralisé, ces changements ont dans certain cas donné lieu à une confusion et une inefficacité particulièrement perturbantes.



La nature des exploitations minières signifie également que les compagnies interagissent avec le gouvernement par l'intermédiaire de différents ministères et départements associés. Hormis les considérations environnementales, les départements chargés de l'industrie minière administrent et rassemblent généralement des statistiques sur les tenures minières, les aspects techniques et de sécurité de l'industrie minière, alors que les départements affiliés au ministère des Finances traitent de la formulation des politiques et de la collecte des impôts miniers. Une bonne évaluation, collecte et vérification des redevances nécessitent cependant un fort niveau d'intégration et de coordination de l'ensemble de compétences et d'informations dont disposent les différents départements. Dans bien des cas, cela fait défaut ou ne se produit pas au niveau adéquat.

### Sélectionner des systèmes d'imposition associés à des pistes de vérification claires

Comme nous en avons déjà discuté, les redevances *ad valorem* sont simples à gérer si elles sont basées sur la valeur réalisée, tel qu'indiquée sur les factures de ventes selon les principes de pleine concurrence soumises par les entreprises avec leurs fiches de redevances. Avec une telle approche, aucune ambiguïté ne découle des volumes des ventes (par opposition aux redevances basées sur des unités) et des teneurs ou du montant de la redevance devant être versée. Cependant, le gouvernement est exposé au risque lié à la fluctuation du cours volatile des matières premières aux gains ou pertes de couverture réalisés, sur lesquels il n'a aucun contrôle. Ces derniers peuvent cependant être compensés par la valeur réalisée. Par opposition, les paiements de redevances basées sur la valeur du métal contenu dans le minerai vendu donne lieu à des questions quant aux tests appropriés et à la récupération payable. Cela est particulièrement le cas quand le produit vendu contient plusieurs métaux. Une ambiguïté et des litiges significatifs surviennent souvent en cas de ventes non réalisées selon le principe de pleine concurrence, où les prix de transfert doivent être « estimés ».

### Modéliser l'impact des changements avant de les mettre en œuvre implementing them

Lorsque, comme au cours des dernières années, les cours des matières premières s'envolent, les collectes de redevances traditionnelles spécifiques ou *ad valorem* n'augmentent pas parallèlement aux recettes générées par les compagnies. Ceci pourrait donner lieu à des perceptions que le gouvernement et la communauté ne touchent par leur juste part de rentes économiques et ou donner lieu à des changements précipités, non anticipés et parfois mal informés dans le régime d'imposition. Ces réactions précipitées pourraient s'avérer inefficaces si elles ne sont pas correctement réfléchies et modélisées et pourraient être nuisibles en termes d'investissements futurs si elles sont introduites sans consultation adéquate de l'industrie en raison de perceptions de risque souverain.

D'un autre côté, lorsque les cours des matières premières chutent inévitablement, le gouvernement continuera à prélever des redevances pendant toute la durée de fonctionnement de la mine. Les exploitations disposant de marges étroites pourraient cependant devenir non-rentables, ou encore voir leurs flux de trésorerie nets chuter en deçà des décaissements d'exploitation marginaux, justifiant la fermeture de la mine. Sous la menace d'une fermeture et de la perte subséquente d'emplois, les propriétaires de mines exerceront une pression politique afin de voir les redevances annulées ou reportées. La modélisation est une fois de plus essentielle afin de déterminer s'il convient de faire une concession légitime ou

mettre la compagnie au pied du mur. Il s'agit d'un point administratif particulièrement complexe, teinté d'incertitude et caractérisé par un manque de transparence et susceptible de faire l'objet d'abus.

### Les régimes fiscaux sophistiqués ont un coût administratif élevé

Les régimes d'imposition basés sur le bénéfice comptable et la rente économique et les programmes hybrides qui y sont associés, s'ils sont plus efficaces sur le plan économique, ont rarement été mis en œuvre par le passé en raison de leur complexité administrative. La base de la recette ou de la rente doit être déterminée au cas par cas, généralement d'une manière qui diffère de la mesure du bénéfice comptable standard. Différentes règles de recouvrement du capital d'allocation des dépenses courantes et des frais généraux, et en particulier la détermination d'un niveau approprié de « bénéfice normal », pourraient rendre le processus ambigu, difficile à vérifier et laisser la porte ouverte à des litiges ingérables. Dans la pratique, s'il est relativement simple de rédiger et de promulguer une législation d'imposition sophistiquée, des défis considérables pourraient découler de sa mise en œuvre et de son administration. Cela est plus particulièrement vrai si l'organe administratif est sous financé ou ne peut attirer le personnel qualifié nécessaire.

La mise en œuvre de régimes d'imposition spéciaux complexes nécessite également des cadres législatifs laissés à la discrétion des ministères. L'exercice de la discrétion ministérielle dans la résolution au mieux des litiges associés à des questions fiscales génère cependant des précédents indésirables ainsi que des inégalités et peut, au pire, permettre de laisser libre court à la corruption et devrait par conséquent être minimisé.

L'auteur tend à s'accorder avec le sentiment exprimé dans le précepte 3 de la « Charte des ressources naturelles »<sup>3</sup> (2011) indiquant que, en moyenne, dans les pays disposant d'institutions administratives faibles, le moyen le plus efficace et le plus efficace d'augmenter la part de rente économique du gouvernement serait par la perception de redevances spécifiques et *ad valorem* traditionnelles et la mise en œuvre d'augmentations sélectives dans les taux de l'impôt sur le revenu des sociétés applicable à l'industrie minière.

### Des pénalités proportionnelles et progressives en cas de non respect

Un autre point de litige est celui des pénalités en cas d'absence de mise en conformité. Les régimes législatifs varient entre:

- Pas de dispositions spécifiques. Ceci implique qu'aucune erreur ne peut se produire et des redevances précises devraient être infailliblement versées sur chaque profit. Ce système est par essence impossible à gérer car toute erreur constitue un non respect des conditions du droit minier. Ceci pourrait donner lieu à une annulation du droit sauf en cas de discrétion ministérielle.
- Des pénalités draconiennes, comme des amendes disproportionnées et, dans certains cas, des peines d'emprisonnement. La réalité politique des compagnies minières en difficulté financière et les conséquences associées sur l'emploi en cas d'éventuelle fermeture en rend la mise en vigueur impossible.

Dans l'idéal, les sanctions devraient être appliquées en cas de périodes de non respect prolongées, consister en l'application d'intérêts sur les montants à verser à titre de pénalité, en amende et, en dernier recours, à l'annulation du droit.

# Conclusions:

En conclusion, les décideurs devraient chercher à mettre en place une législation relative aux redevances/impôts du secteur minier et des réglementations associés disposant des caractéristiques suivantes:

- ▲ elles devront être clairement rédigées et aisément comprises par le gouvernement et l'industrie, être transparentes, équitables, prévisibles et stables;
- ▲ elles devront définir les objectifs de perception et de stabilité des recettes du gouvernement sans compromettre excessivement l'efficacité économique, l'équité et la facilité d'administration;
- ▲ il devra être possible de les mettre en vigueur et elles devront être étayées par des institutions et systèmes administratifs des gouvernements disposant des compétences et ressources adéquates, et être associées à une bonne coordination et à un bon partage des informations entre les différents ministères et départements;
- ▲ elles devront anticiper et minimiser ou anticiper le besoin d'amendements futurs. Si ceux-ci s'avèrent nécessaires, ils devront se fonder sur le principe d'absence de surprises et sur une consultation continue et significative de l'industrie, en évitant les perceptions de risque souverain;
- ▲ pour les redevances basées sur des unités et *ad valorem*, il convient d'utiliser les volumes réels et les valeurs réalisées tels que reflétés dans les factures des ventes, plutôt que sur le métal contenu et une estimation des cours;
- ▲ en cas d'intégration de régimes d'imposition basés sur les recettes ou la rente plus sophistiqué, plus complexe et plus efficace sur le plan économique, il convient de s'assurer qu'ils se fondent sur des méthodologies et des définitions non équivoques pour la détermination de la base d'imposition appropriée, permettant ainsi de réduire les frais de mise en conformité, l'ambiguïté et le potentiel de litiges;
- ▲ différencier les taux de redevance/d'imposition applicables aux différents minerais en fonction de leur « capacité à payer » générale et fournir à titre d'incitation des taux de redevance/d'imposition décroissants en reconnaissance de la valeur ajoutée associée à différents minerais vendus par investissement dans le traitement en aval. Des taux de redevance/d'imposition inférieurs négociés au niveau du projet individuel ne devraient pas être considérés comme un moyen efficace de fournir des incitations à l'investissement et des subventions;
- ▲ disposer de pénalités en cas de non mise en conformité proportionnelles et progressives, passant de l'application d'intérêts sur les montants à verser à titre de pénalité à des amendes, et, en dernier recours, à l'annulation des droits miniers;
- ▲ impliquer des pouvoirs ministériels de discrétion et de détermination appropriés mais non excessifs, ceux-ci, en cas d'excès, pouvant faire l'objet de décisions inéquitables et donner lieu à des abus.

## REFERENCES

ABARE, 2011, Australian Commodities, June Quarter 2011

Geoscience Australia, 2011, Identified Mineral Resources, [www.ga.gov.au/minerals/mineral-resources/aimr.html](http://www.ga.gov.au/minerals/mineral-resources/aimr.html), consulté le 12 décembre 2011.

Harman F. et **Guj P.** - Mineral taxation and royalties, chapitre 15 dans « Australian Mineral Economics - A survey of important issues » Monographie n° 24 de l'Australasian Institute of Mining and Metallurgy - Maxwell P. et Guj P. Editeurs, BPA Digital Burwood - Victoria - Australie, ISBN 1 920806 46 6

Charte des Ressources Naturelles, 2011, [www.naturalresourcecharter.org](http://www.naturalresourcecharter.org), consultée le 27 décembre 2011

OCDE, 2010, Principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales, disponible à l'adresse suivante : [www.oecd.org/ctp/tp/guidelines](http://www.oecd.org/ctp/tp/guidelines)

Otto J., Andrews C., Cawood F., Doggett M., **Guj P.**, Stermole F., Stermole J. et Tilton J., 2007 - Mining Royalties: A global study of their impact on investors, government and civil society - La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement / La Banque mondiale - (Directions in Development, Energy and Mining), Washington, D.C., ISBN 10: 0-8213-6502-9



## Contact

### **International Mining for Development Centre**

Perth, Western Australia  
Australia 6009  
Email: [admin@im4dc.org](mailto:admin@im4dc.org)

[www.im4dc.org](http://www.im4dc.org)

### **The Energy and Minerals Institute**

The University of Western Australia  
M460A, 35 Stirling Highway  
Crawley, Perth  
Western Australia, Australia 6009  
Tel: +61 8 6488 4608  
Email: [emi@uwa.edu.au](mailto:emi@uwa.edu.au)

### **The Sustainable Minerals Institute**

The University of Queensland  
St Lucia, Brisbane  
Queensland, Australia 4072  
Tel: +61 7 3346 4003  
Email: [reception@smi.uq.edu.au](mailto:reception@smi.uq.edu.au)