

NOUVELLES MESURES DE POLITIQUE FISCALE POUR LE SECTEUR MINIER FACE AU COVID-19

1. Pandémie de covid-19

La pandémie de COVID-19 est avant tout une crise humanitaire. Les efforts visant à contenir le virus et à soutenir les personnes directement touchées sont d'une importance capitale. Partout dans le monde, les gouvernements prennent des mesures sans précédent visant à limiter la propagation du virus et adoptent des dispositions visant à protéger les moyens de subsistance de leurs populations ainsi que la viabilité de pans entiers de l'économie.

Les Etats membres du Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minerais, les métaux et le développement durable (IGF) et du Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) qui élaborent des programmes de relance économique pour répondre à l'impact immédiat de la pandémie et à ses conséquences devront inclure, le cas échéant, des mesures de soutien pour le secteur minier. Les paiements directement versés aux travailleurs miniers ou aux entreprises minières en difficulté ne peuvent être envisagés que par les Etats les plus riches, où les gouvernements ont suffisamment de marge budgétaire. Pour de nombreux pays en développement, la politique fiscale peut offrir un outil plus facilement accessible. Quelle que soit l'approche adoptée, les décideurs doivent reconnaître que la protection de la santé publique et le retour au travail ne vont pas l'un sans l'autre.¹

2. À propos de ce guide

Alors qu'ils peinent déjà à mobiliser des ressources financières intérieures adéquates, les pays en développement doivent impérativement et attentivement évaluer leurs options en matière d'allègement fiscal pour les entreprises. Étant donné que le niveau et le type d'allègement requis varient selon le secteur et l'entreprise, l'IGF et l'ATAF ont préparé le présent guide à l'intention des pays en développement riches en ressources naturelles.

Ce guide est structuré comme suit : la troisième partie présente quelques-uns des impacts du COVID-19 et de la crise économique afférente sur le secteur minier ; la quatrième partie indique comment évaluer la pertinence d'un allègement fiscal ; la cinquième partie propose des mesures fiscales à court terme pour le secteur minier, y compris pour les mines de petite et moyenne taille et les entreprises minières locales et étrangères;² Section 6 highlights measures to avoid; and Section 7 outlines the support available to IGF and ATAF members.

3. Conséquences pour le secteur minier

La pandémie affecte nos vies et nos économies interdépendantes de multiples façons. Le secteur minier n'est pas exempt et en ressentira les effets différemment selon les pays, les minerais et modes d'exploitation. Vous trouverez ci-dessous quelques-uns des principaux impacts identifiés jusqu'à présent. Étant donné le caractère imprévisible de la propagation du virus et la mise en place, chaque semaine, de nouvelles mesures, cette liste évoluera au fil des mois venir. Cette liste porte également sur l'impact à court terme. Les effets à long terme de la crise sanitaire sur l'économie mondiale et ses conséquences pour le secteur minier restent incertains. Plus les perturbations de l'offre et de la demande dureront, plus la crise économique sera grave.

Plusieurs mines placées en quarantaine dans le monde entier. De nombreux gouvernements ont pris des mesures drastiques pour arrêter la propagation du coronavirus, comme des ordres de confinement qui ont conduit à des suspensions temporaires des activités minières. Parmi elles, citons par exemple la mine de cuivre Oyou Tolgoï de Rio Tinto en Mongolie, la mine Quellaveco d'Anglo American au Pérou,³ la mine d'argent, de zinc et de plomb de San Cristobal en Bolivie et la mine de nickel Ambatovy à Madagascar appartenant à la société japonaise Sumitomo Corp.

Dans certains pays, les mines ont été exclues des mesures de quarantaine. En Colombie⁴ par exemple, les entreprises minières peuvent encore décider de ralentir ou d'arrêter leurs activités en fonction des restrictions en vigueur en matière de logistique ou des tensions communautaires croissantes qui mettent en péril la sécurité des opérations.⁵ Cela a été le cas pour la mine de charbon à ciel ouvert Prodeco de Glencore, qui est passée en phase d'entretien et de maintenance.⁶ La fermeture de mines pourrait toucher des économies entières ; en Afrique du Sud, cela pourrait se traduire par une réduction de 8 % du PIB cette année.⁷

Les travailleurs miniers jugés indispensables à la réponse au COVID-19. Certains gouvernements, comme les États-Unis, ont classé les travailleurs miniers et les négociants en matières premières parmi les services essentiels à la lutte contre le COVID-19, étant donné qu'ils sont indispensables à la production de matériaux sensibles et à leurs chaînes d'approvisionnement.⁸ À l'inverse, le Mexique considère l'exploitation minière comme une activité non essentielle, à suspendre.⁹ Pour maintenir les mines en activité, certaines entreprises demandent à leurs travailleurs de passer plusieurs semaines sur place afin de limiter le risque de propagation du coronavirus.¹⁰ Même si plusieurs entreprises se sont engagées à prendre des mesures visant à protéger la santé et à assurer la sécurité de leurs employés,¹¹ les gouvernements ne disposent d'aucuns standards internationaux à appliquer pour assurer la sécurité des opérations. La santé et le bien-être des travailleurs devraient être la principale priorité des entreprises et des gouvernements pendant cette période.

La demande (et les prix) de certaines matières premières en baisse. Avec l'interruption de la production mondiale et le ralentissement marqué de l'économie mondiale, la demande pour les minerais tels que le cuivre, le nickel et le platine a baissé, en même temps que leurs prix.¹² Cela met les producteurs en difficulté.¹³ La baisse des prix des minerais exerce également une pression sur les économies nationales. Au Chili et au Pérou par exemple, une baisse de 10 % des prix des matières premières pourrait se traduire par une baisse de croissance du PIB de 1 %.¹⁴

Pénurie de certaines matières premières. Certains minerais pourraient être plus exposés aux ruptures d'approvisionnement, en particulier s'ils sont concentrés dans un petit nombre de pays. L'Australie et le Brésil représentent plus de 76 % du commerce du minerai de fer transporté par voie maritime. Les deux pays connaissent des restrictions dues au confinement, perturbant l'approvisionnement, bien que jusqu'à présent la demande ait diminué davantage que l'offre.^{15,16} La production d'uranium est très concentrée, et le risque lié à l'approvisionnement a entraîné une hausse des prix de 14 % au cours des deux dernières semaines de mars.¹⁷

Augmentation de la demande pour certains métaux précieux. Lorsque l'économie périclité et que les marchés sont volatils, les investisseurs ont tendance à acheter de l'or et à le conserver. Depuis le début de la pandémie de coronavirus, la demande en métaux précieux augmente de façon constante, comme en témoigne l'augmentation des ventes de lingots d'or, de pièces de monnaie et autres pièces en or, mais aussi en argent.¹⁸ Pour les mineurs d'or qui sont en mesure de maintenir leurs opérations, cette situation pourrait s'avérer très lucrative.

Les fournisseurs suspendent leurs activités. La faiblesse de la demande de la part des entreprises minières, les contraintes potentielles d'approvisionnement et les restrictions gouvernementales poussent certains fabricants à suspendre leurs activités, ce qui risque d'avoir un effet d'entraînement sur les activités minières. Le fournisseur mondial Caterpillar a suspendu ses activités sur certains sites spécifiques.¹⁹ Les petits et moyens fournisseurs sont également touchés, et leurs employés subissent la crise de plein fouet. Sans l'appui de leur gouvernement ou de leurs principaux clients, bon nombre de ces petits fournisseurs pourraient avoir du mal à survivre. La société de minerai de fer Vale a déclaré qu'elle verserait des paiements anticipés aux entreprises situées au Brésil pour les services ou les matériaux déjà fournis.²⁰

Les entreprises d'État sous pression. Les gouvernements ont besoin de fonds pour financer les mesures visant à prévenir la propagation du COVID-19 et à éviter un effondrement économique. Certains pays se tournent vers leurs entreprises d'État pour obtenir de l'aide. Le ministère chilien des Finances a par exemple exigé de CODELCO qu'elle paie ses impôts chaque mois plutôt qu'à la fin de l'année et qu'elle avance les paiements de sa taxe à l'exportation.²¹

4. Facteurs à prendre en considération lors de l'évaluation de l'allègement de la politique fiscale minière

L'efficacité doit être le principal souci des gouvernements qui élaborent des plans de relance afin qu'ils puissent obtenir les meilleurs résultats possibles avec des ressources limitées. L'urgence sanitaire directe nécessitera des ressources financières considérables, d'où l'importance accrue pour les pays en développement à court de liquidités de fournir un soutien ciblé à leurs économies.

Cette partie vise à identifier quelques-unes des principales considérations à prendre en compte dans le cadre de l'aide économique fournie par les gouvernements au secteur minier par le biais d'un assouplissement de la politique fiscale. Comme toujours, la politique économique idéale de chaque pays dépendra du contexte et d'une évaluation au cas par cas et devra être divulguée publiquement pour encourager la reddition de comptes.

4.1 Mesures sectorielles ou ciblées par entreprise

Le contexte devrait dicter si des mesures de politique fiscale doivent être prises pour l'ensemble du secteur minier ou uniquement appliquées aux entreprises les plus touchées. Parmi les facteurs à prendre en considération, notons les suivants :

- Déterminer si la crise affecte le secteur minier de manière uniforme ou si certaines matières premières ou entreprises se portent mieux que d'autres.
- Certaines entreprises minières et de négoce en matières premières pourraient générer davantage de profit pendant la crise et ne doivent bénéficier d'aucune aide de l'État.
- Les gouvernements pourraient également limiter leurs aides aux entreprises en cours de développement ou de production, qui emploient une main-d'œuvre importante.
- L'allègement fiscal doit être accordé en priorité aux mines existantes, et non aux investissements nouveaux et incertains.
- Tout allègement fiscal doit être accordé aux entreprises enregistrées localement et munies des autorisations adéquates, et non aux entités étrangères ou sociétés mères relevant d'une autre juridiction.

4.2 Comment identifier une mine susceptible de nécessiter l'aide du gouvernement

En temps de crise, toutes les entreprises tentent d'obtenir un allègement fiscal de la part du gouvernement, mais certaines peuvent en avoir plus besoin que d'autres et d'autres peuvent n'en avoir pas du tout besoin. Avec des ressources limitées, les gouvernements doivent sélectionner les entreprises et offrir un allègement fiscal spécifique uniquement à celles capables de démontrer qu'elles traversent de graves difficultés financières nécessitant de licencier leurs effectifs et de cesser leur activité. Les critères de sélection à prendre en compte pourraient notamment comprendre :

- Les flux de trésorerie du projet de la mine sont actuellement négatifs et pourraient l'être pendant plus d'un an.
- Le cours du marché relatif au minerais produit par la société enregistre une forte baisse.
- La mine manque de fonds pour s'acquitter de ses obligations fiscales dans les délais impartis.
- La mine est fermée pour cause de quarantaine.
- La mine risque de devoir licencier une grande partie de ses effectifs et de fermer ses portes en raison de facteurs économiques temporaires.
- La mine n'est pas en mesure d'honorer ses obligations à l'égard de ses créanciers et risque le dépôt de bilan. Se reporter au ratio de la dette nette par rapport au bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (EBITDA).
- La société mère de la mine n'a pas la capacité financière d'intervenir et de soutenir la mine face à ses créances en cas de difficulté financière. Se reporter au ratio dette nette/EBITDA de la société mère.
- Toute mine (ou sa société mère) qui verse des dividendes en 2020 n'est pas admissible à l'allègement fiscal.