



Pour une bonne gouvernance du secteur extractif en Guinée:

**Guide à l'attention
de la société civile**

Lorenzo Trevisiol



Avant-propos

Ce guide, rédigé par Lorenzo Trevisiol, est le fruit d'une collaboration entre l'*Open Society Initiative for West Africa* et *Revenue Watch Institute*. Il s'adresse principalement aux Organisations de la Société Civile guinéenne: son but est de renforcer leurs capacités en mettant à leur disposition les informations nécessaires à la compréhension et au contrôle du secteur minier.

Merci à ceux qui ont apporté leur contribution à ce guide, que ce soit en menant des recherches ou en participant à sa rédaction ou à sa relecture: Abdoul Rahamane Diallo, Marie Laure Digbeu, Mathias Hounkpe et Ibrahima Amadou Niang d'OSIWA; Thomas Lassourd, Sandra Nichols, Matteo Pellegrini et Evelyne Tsagué de *Revenue Watch Institute*; Akoumba Diallo, journaliste indépendant; Philippe Matter.

Photo de couverture: camion chargé de Bauxite sortant de la mine de Kindia, Lorenzo Trevisiol

Photos: propriété de l'ITIE, ITIE Guinée

<http://www.revenuewatch.org/>

<http://www.osiwa.org/>

Tous droits réservés: RWI/OSIWA 2014



Table des Matières

Introduction.....	7
Le but du Guide.....	9
I. Le phasage d'un projet minier ou pétrolier et les principaux acteurs intervenant dans la gestion du secteur	11
Phasage des projets.....	11
Les principaux acteurs.....	13
II. Le choix de l'extraction.....	16
Le choix fait par la Guinée.....	18
L'exploitation artisanale de l'or et du diamant.....	19
Que peut faire la Société Civile?.....	19
Références et lectures complémentaires.....	22
III. Obtenir des conditions avantageuses.....	23
La fiscalité et les principaux outils fiscaux.....	23
Échappatoires et pièges fiscaux.....	24
Le régime fiscal en Guinée.....	24
L'importance de la transparence des contrats.....	25
L'attribution des contrats.....	26
La participation de l'État aux projets miniers.....	30
Participation de l'État dans le capital des entreprises en Guinée.....	31
Que peut faire la Société Civile?.....	32
Références et lectures complémentaires.....	34



IV. Assurer la transparence des revenus.....35

Qu'est-ce que l'ITIE?.....	36
L'ITIE en Guinée.....	37
Que peut faire la Société Civile?.....	38
Références et lectures complémentaires.....	40

V. Gérer des ressources volatiles.....41

Les Fonds de Ressources Naturelles.....	42
Le partage des recettes entre l'État et les Communautés Locales.....	45
Que peut faire la Société Civile?.....	46
Références et lectures complémentaires.....	48

VI. Investir dans le développement durable.....49

La protection de l'environnement.....	50
Le développement local et le contenu local.....	51
La diversification de l'économie.....	53
Que peut faire la Société Civile?.....	53
Références et lectures complémentaires.....	55



Liste des Acronymes

ACG	Alumina Company of Guinea
ANAIM	Agence Nationale des Infrastructures Minières
BAFMP	Brigade Antifraude des Matières Précieuses
BCRG	Banque Centrale de la République de Guinée
BES	Bureau d'Étude et de Stratégie
BM	Banque Mondiale
BNE	Bureau National d'Expertise
BSGR	Benny Steinmetz Group Resources
CBG	Compagnie des Bauxites de Guinée
CBK	Compagnie des Bauxites de Kindia
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CLIP	Consentement Libre, Informé et Préalable
CTRCTM	Comité Technique pour la Révision des Conventions et des Titres Miniers
COBAD	Compagnie des Bauxites de Dian Dian
CPDM	Centre de Promotion et de Développement Minier
DNG	Direction Nationale de la Géologie
DNM	Direction Nationale des Mines
DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
EIES	Évaluation d'Impact Environnemental et Social
FIM	Fonds d'Investissement Minier
GAC	Guinea Alumina Corporation
IE	Industries Extractives
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MMG	Ministère des Mines et de la Géologie
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la Société Civile
OSIWA	Open Society Initiative for West Africa
PIB	Produit Intérieur Brut



PNB	Produit National Brut
PCQVP	Publiez Ce Que Vous Payez
RGI	Resource Governance Index
RWI	Revenue Watch Institute
SAG	Société Ashanti Goldfields
SBDT	Société des Bauxites de Dabola Tougué
SEMAFO	Société d'Exploitation Minière d'Afrique de l'Ouest
SC	Société Civile
SFI	Société Financière Internationale
SIMFER	Société des Mines de Fer de Simandou (Rio Tinto)
SMD	Société Minière de Dinguiraye

Introduction

Malgré un potentiel minier considérable et avec quarante années d'exploitation minière à son actif, la Guinée n'est pas encore parvenue à mettre l'activité minière au service de son développement.

Le sous-sol du pays regorge d'au moins un tiers des ressources mondiales en bauxite, de plusieurs milliards de tonnes de minerai de fer, d'importantes réserves d'or (entre 5 et 10 000 tonnes), de diamants bruts (le pays est 13^{ème} au monde en valeur de production), de nickel et de calcaire. S'ajoutent à cela des gisements non évalués d'hydrocarbures, de métaux et de minerais rares, comme l'uranium, le titane ou le graphite¹.

Aujourd'hui, l'activité minière en Guinée représente environ 10 000 emplois directs et l'extraction artisanale de l'or et des diamants en représente 200 000. Selon les années, le secteur génère entre 60% et 80% des recettes d'exportation et contribue à hauteur du quart des revenus de l'État², en moyenne. Le rapport de l'ITIE sur l'année 2010 indique que les activités minières prises en compte³ ont à elles seules apporté à l'État environ 218 millions de dollars, ce qui équivaut au tiers de ses revenus, soit 4-5% du PNB et 30% du PIB⁴, ou à peu près à l'ensemble de l'aide internationale reçue par la Guinée la même année⁵.

L'activité minière, dont l'impact sur la population est fort limité, n'a toutefois pas généré les retombées escomptées à cause de la faiblesse


¹ 2011 Minerals Yearbook, Guinea. USGS, 2013: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2011/myb3-2011-gv.pdf>; Une liste détaillée du potentiel minier est disponible sur le site <http://www.guineemergente.com/gn/> et dans: Document thématique sur la valorisation du patrimoine minier, Forum Économique de la Guinée, 14-15 Novembre 2012, Conakry

² Donnée 2011 Banque Mondiale, dans: Project Appraisal Document on a Proposed Grant to the Republic of Guinea for a Mineral Governance Support Project, 2012: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/-WDSP/IB/2012/09/10/000386194_20120910010000/Rendered/PDF/722450PAD0P1220Official0Use0Only090.pdf

³ CBG, SAG, SMD, Rusal Friguia, CBK, SEMAFO, Rio Tinto et l'exploitation artisanale d'or et de diamants.

⁴ Source: OCDE <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>

⁵ Rapport 2010 ITIE Guinée, Moore Stephens, 2012: <http://eiti.org/files/Guinea-2010-EITI-Report.pdf>



institutionnelle du pays et d'un environnement peu favorable aux investissements étrangers⁶. Dans le classement 2013 des pays suivant l'Indice de Développement Humain (IDH) défini par les Nations Unies, la Guinée figure en 178^{ème} position, sur un total de 187 pays. En 2012, le Revenu National Brut par habitant était de 460 dollars: plus de la moitié de la population vivait sous le seuil de pauvreté et seulement 2% de la population rurale avait accès à l'électricité⁷.

Ainsi, il est temps de repenser la place du secteur minier et de voir en lui un moyen pour développer le pays. Suite à l'élection du Président Alpha Condé en 2010, le gouvernement a lancé une vague de réformes et a décidé d'adopter un cadre législatif conforme aux standards internationaux⁸. Il a par ailleurs montré sa volonté d'harmoniser la législation nationale avec les conventions existantes et a affiché son intention d'investir dans la modernisation de l'administration publique et des infrastructures. De telles mesures constituent un cadre favorable susceptible de mettre les ressources générées au profit des besoins de la population.

Comme le souligne l'*Indice de Gouvernance des Ressources naturelles* (RGI), une publication de *Revenue Watch Institute* qui évalue la gouvernance des industries extractives et place la Guinée en 33^{ème} place sur 58, la Guinée a entamé une marche vers la bonne gouvernance du secteur extractif. Les réformes législatives entreprises intègrent un certain nombre de bonnes pratiques internationales, mais il reste encore un long chemin à parcourir au niveau de l'application des lois, de la mise en place des mécanismes de transparence et de la surveillance du secteur.

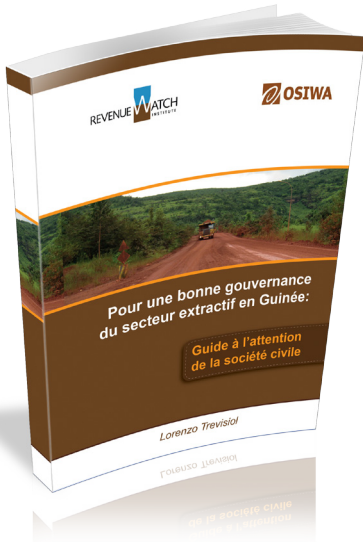
Pour relever ces défis, l'implication de tous les acteurs du secteur minier, y compris des Organisation de la Société Civile, s'avère donc nécessaire.

⁶ En 2013, la Guinée est classée 42ème sur 52 dans l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine, 150ème sur 170 dans l'Indice de Perception de la Corruption de Transparency International et 175ème sur 189 pays dans le Doing Business Report de la Banque Mondiale.

⁷ Source: Banque Mondiale <http://donnees.banquemondiale.org/pays/guinee>

⁸ Le nouveau Code Minier Amendé a été ratifié le 8 Avril 2013.

Le but du Guide



Ce guide a pour mission de constituer une mine d'informations permettant aux acteurs de la Société Civile de mieux comprendre les défis et enjeux liés à la gestion des ressources extractives en Guinée, et ce aux différents stades du processus: en amont (avec le choix de l'extraction et l'octroi des contrats) comme en aval (avec les questions de la gestion des revenus et de l'impact sur le développement social et économique du pays).

Le guide vise à:

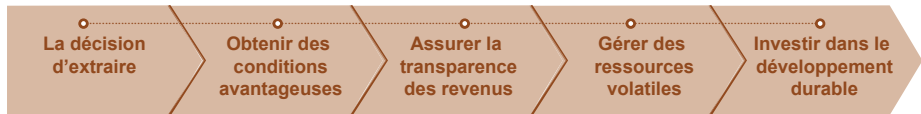
- Consigner dans un document de référence facile à exploiter par les acteurs de la Société Civile l'ensemble des informations de base nécessaires à la surveillance du secteur extractif;
- Éclairer et orienter l'action de la Société Civile aux différents stades de la chaîne de décision afin d'en accroître la pertinence et l'efficacité.

La Société Civile, organisée ou non, peut se servir de ce guide pour poser des questions précises à l'État ou aux compagnies qui investissent dans le secteur et pour organiser des actions de surveillance⁹.

Afin de faciliter la compréhension des Industries extractives (IE), nous avons choisi de nous fonder sur la chaîne de décision des industries extractives. Il s'agit d'une approche permettant d'identifier les enjeux majeurs des IE et d'optimiser la gestion des ressources. Chaque maillon de la chaîne, bien qu'essentiel, ne saurait toutefois à lui tout seul induire

⁹ RWI et OSIWA ont élaboré un document similaire pour les journalistes et pour les parlementaires.

un changement significatif. Il existe plusieurs conceptions de la chaîne de décision: l'ordre des divers éléments (toujours les mêmes) peut varier de l'une à l'autre. Nous utiliserons ici la chaîne des décisions représentée ci-dessous et inspirée des théories de Paul Collier décrites dans l'ouvrage *The Bottom Billion*¹⁰:



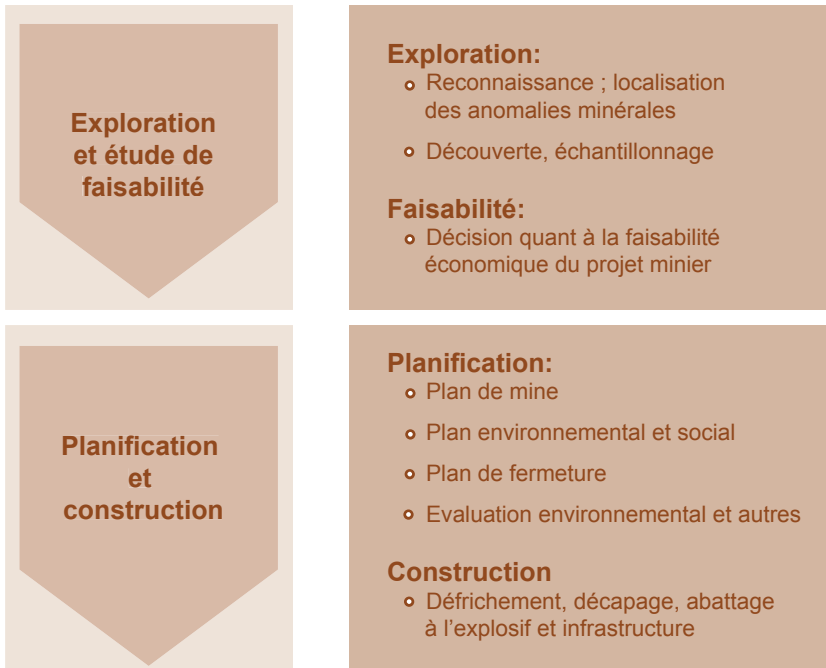
Le premier Chapitre est une introduction au phasage des projets miniers et pétroliers ainsi qu'aux principaux acteurs de l'IE. Les Chapitres II à VI décrivent les maillons successifs représentés ci-dessus et suivent tous une structure similaire: introduction, contexte guinéen, initiatives que la Société Civile peut entreprendre, sources complémentaires d'information.

¹⁰ Collier, P., *The Bottom Billion*, Oxford University Press, 2007

I. Le phasage d'un projet minier ou pétrolier et les principaux acteurs intervenant dans la gestion du secteur

Le phasage des projets

Les projets miniers et pétroliers présentent des cycles de vie assez similaire: phase exploratoire (exploration, faisabilité, planification ou préparation) et phases de développement, d'exploitation et de fermeture du projet. On distingue donc l'amont (extraction de la matière première selon le phasage décrit ci-dessus), le secteur intermédiaire (transport de la matière brute au moyen de citernes, de navires ou d'oléoducs, entre autres) et l'aval (raffinage et distribution). Voici un schéma simplifié du phasage d'un projet minier:



Exploitation de la mine

- Exploitation
- Concassage, broyage et concentration du minerai
- Gestion des eaux usées
- Remise en état progressive

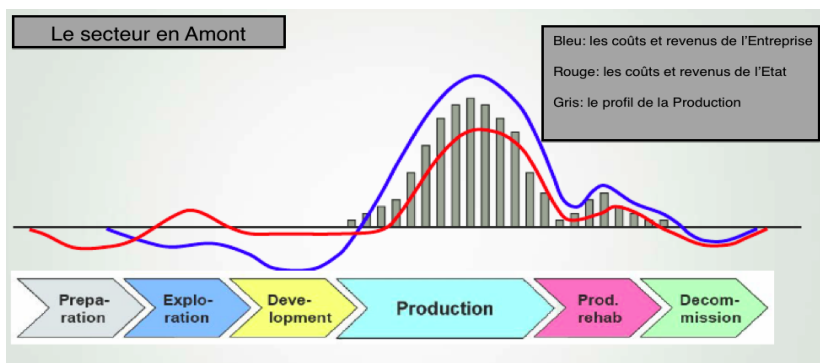
Fermeture de la mine

- Nettoyage du site, restauration et remise en état du site
- Entretien et suivi environnemental

Source: Environnement Canada ¹¹

Description simplifiée du phasage d'un cycle pétrolier:


Comme nous verrons dans le chapitre suivant, le secteur extractif requiert des investissements initiaux très élevés (en raison de la longueur des recherches initiales, des incertitudes, des difficultés techniques, etc.).



Source: Présentation Université d'été¹²

¹¹ Un guide exhaustif de ce cycle de vie est disponible sur le site du gouvernement canadien: <http://www.ec.gc.ca/lcpe-cepa/default.asp?lang=Fr&n=CBE3CD59-1&offset=1&toc=show>. Pour le secteur pétrolier, voir: <http://www.planete-energies.com/fr/les-sources-d-energie/le-petrole-et-le-gaz/la-production/le-cycle-de-vie-du-gisement-27.html>

¹² Image tirée de la présentation d'Évelyne Tsagüé à l'Université d'été sur la gouvernance des



La courbe bleue montre que les revenus nets de la société ne sont positifs qu'à partir de la phase de production, qui succède à la période d'exploration et d'investissements. La courbe rouge concerne l'État: elle indique des dépenses initiales (reconnaissance géologique de base, organisation des attributions de blocs), puis une absence prolongée de recettes, à moins qu'un bonus de signature n'ait été négocié au moment du contrat (lui garantissant des entrées financières jusqu'au démarrage de la production, moment à partir duquel la société commence à être redevable et doit alors lui verser des impôts sur les bénéfices).

Les principaux acteurs

D'après l'article 9 du Code Minier, «la gouvernance du secteur minier est assurée par les organes et services centraux et déconcentrés formant l'Administration minière». D'autres acteurs y jouent cependant des rôles clés.


Le pouvoir législatif: le Parlement promulgue les lois et veille à la bonne gestion du secteur. En Guinée, il incombe à l'Assemblée Nationale de ratifier les conventions signées avec les compagnies privées¹³.

Le pouvoir exécutif: le gouvernement est chargé de gérer les relations avec les autres acteurs. Il doit notamment décider de la gestion des ressources, élaborer des projets de loi, négocier des accords avec les compagnies privées et investir dans le développement du pays. En Guinée, le Ministère de l'Économie et des Finances, le Ministère des Mines et de la Géologie, la Primature et la Présidence sont les instances exécutives les plus impliquées dans la gestion des IE.

Les autorités locales: en Guinée, les redevances superficielles et la taxe sur le développement local sont versées aux préfetures et redistribuées aux sous-préfetures (et plus particulièrement aux territoires directement concernées par la mine) et aux communautés. Les autorités locales

Industries Extractives.

¹³ Pour connaître le rôle du pouvoir législatif, voir les briefings conçus à l'attention des parlementaires, disponibles sur le site de RWI: <http://www.revenuewatch.org/issues/parliaments>



déterminent, en accord avec la population et le secteur privé, le montant des investissements nécessaires au développement local, dans le cadre de la Responsabilité Sociale de l'Entreprise et des accords stipulés dans les Conventions.

Les sociétés publiques: elles gèrent le patrimoine minier détenu par l'État. En Guinée, il s'agit de l'ANAIM (qui administre les infrastructures appartenant à l'État et utilisées dans l'activité minière) et de la SOGUIPAMI¹⁴ (qui gère en particulier la participation de l'État dans les sociétés minières et participe aux négociations du gouvernement sur le développement des infrastructures minières). La SOGUIPAMI peut aussi mener des opérations de recherche et de développement minier et commercialiser les minerais achetés par l'État.


Les agences de régulation: le Ministère des Mines et de la Géologie est le principal responsable de la gestion du secteur¹⁵. En particulier, le CPDM est la seule instance servant d'interface entre les investisseurs et l'Administration. Le Comité technique des Titres instruit et examine les dossiers de demande d'octroi, de renouvellement, de prorogation et de prolongation ainsi que les dossiers de retrait des Titres miniers préparés par la CPDM. La Commission Nationale des Mines est un organe de supervision composé de 16 membres, dont un représentant de la Société Civile et un représentant des Syndicats. Elle limite le pouvoir discrétionnaire du Ministère de Mines et assure la bonne application de la loi dans l'attribution des titres et conventions miniers.

Le secteur privé: il s'agit des entreprises travaillant dans les IE. En Guinée elles doivent avoir une filiale de droit guinéen¹⁶. La Chambre des Mines de Guinée regroupe les représentants des compagnies privées du secteur.

¹⁴ Agence Nationale des Infrastructures Minières et Société Guinéenne du Patrimoine Minier: <http://soquipami-gn.com/>

¹⁵ Le Ministère des Mines et de la Géologie comprend les directions suivantes : 1.La Direction Nationale de la Géologie (DNG); 2.La Direction Nationale des Mines (DNM); 3.Le Bureau National d'Expertise des Diamants, de l'Or et autres Matières Précieuses (BNE); 4.Le Centre de Promotion et de Développement Miniers (CPDM); 5.Le Bureau d'Étude et de Stratégie (BES); 6.La Brigade Antifraude des Matières Précieuses; 7.La Direction Générale des Projets Miniers; 8.L'Inspection Générale des Mines et de la Géologie; 9.La Direction Générale des Géo Services; 10.Les Coordinateurs et coordinateurs adjoints de projets miniers.

¹⁶ La liste des principaux projets et compagnies en Guinée est disponible dans le Chapitre II.



Les médias: ils animent le débat public et suscitent l'engagement des citoyens. Ils ont pour vocation d'informer sur les activités extractives, de réaliser des reportages et des enquêtes sur les enjeux du secteur¹⁷.

La société civile: elle stimule l'engagement citoyen en exigeant le respect des pratiques de bonne gouvernance, la protection de l'environnement, le respect des droits des communautés locales et le soutien au développement local. En Guinée, la coalition « Publiez Ce Que Vous Payez » réunit les organisations qui s'intéressent aux IE. Le CNOSCG, la PNCUD et la CONASCOG¹⁸, les trois organisations qui regroupent la majorité des OSC, sont elles aussi actives dans le secteur.

¹⁷ Pour en savoir plus sur le rôle des médias, lire: *Couvrir le Secteur Minier, Guide Pratique pour Journalistes Guinéens*, RWI OSIWA, 2014: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/rwi_secteur-minier_guide-pratique-journalistes-guineens20140121.pdf

¹⁸ *Conseil National des Organisations de la Société Civile, Plateforme des Citoyens Unis pour le Développement et Coalition Nationale des Organisations de la Société Civile Guinéenne*



II. Le choix de l'extraction

Ce chapitre identifie les différentes possibilités qui s'offrent à l'État ainsi que les éléments à analyser avant de faire le choix de l'extraction.


L'exploitation massive de ressources minières peut stimuler la croissance et le développement économique. Toutefois, la mauvaise gestion de ces ressources peut entraîner des conséquences néfastes: une corruption accrue, des dégâts environnementaux ou même des conflits armés sur le long terme.

Lorsqu'un nouveau gisement est localisé, deux options sont envisageables:

- Les ressources demeurent inexploitées en vue d'une utilisation ultérieure (dans l'attente, par exemple, d'une meilleure connaissance du potentiel géologique, de l'élaboration d'une politique minière plus efficace, d'une modernisation de l'administration publique, etc.)
- Les ressources sont exploitées rapidement afin de générer des revenus, de soutenir les investissements nécessaires à la croissance et de répondre aux besoins urgents de la population.

Avant toute décision, il est nécessaire de procéder à une analyse comparée des coûts et des bénéfices. Si les projets miniers peuvent rapporter beaucoup à l'État et stimuler l'emploi et la croissance, ils ont néanmoins un impact social et environnemental non négligeable. De plus, l'extraction est liée à des paramètres imprévisibles, tels que la volatilité des prix de vente ou les difficultés techniques. C'est pourquoi l'État doit calculer avec soin les revenus générés par l'extraction, qui doivent rester raisonnables en comparaison avec la valeur de ces ressources.

Les acteurs impliqués dans la bonne gouvernance du secteur doivent donc systématiquement se demander si des études ont été réalisées afin de peser le pour et le contre et d'envisager l'impact potentiel de l'exploitation sur l'environnement et l'économie locale. Ils doivent



également s'assurer que les résultats de telles études sont accessibles au public. Enfin, lorsque le choix de l'extraction a été fait, il est impératif de se poser les questions suivantes:

- À quel cadence se fera l'extraction minière?
- Existe-t-il un cadre légal cohérent et transparent qui régira l'exploitation?
- Des mécanismes de suivi ont-ils été mis en place?
- Si ce n'est pas le cas, existe-t-il une administration publique apte à le faire?
- Existe-t-il une société civile motivée et bien armée?
- Existe-t-il un parlement doté des capacités d'action et de surveillance nécessaires?

Au niveau local, on parle de plus en plus du Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP). Le CLIP prévoit que la communauté affectée par un projet minier soit informée sur son impact potentiel dans la région afin qu'elle puisse donner son avis et éventuellement son consentement sur la mise en œuvre dudit projet. En effet, toute décision de ce type devrait tenir compte de l'avis des communautés locales.

Enfin, il est nécessaire de concevoir un plan global de développement du pays et de définir le rôle que les IE peuvent jouer dans sa réalisation. Ce plan devrait prendre en compte les besoins urgents de la population et prévoir une stratégie de développement sur le long terme. Cette stratégie devrait permettre de moderniser le pays, d'en diversifier l'économie et d'investir dans des secteurs névralgiques tels que la santé, l'éducation, les infrastructures, etc¹⁹.

¹⁹ La « Vision Africaine de Mines », adoptée par les pays de l'Union Africaine en février 2009, est une des références pour élaborer ce plan de développement global. Voir: <http://www.uneca.org/fr/media-centre/stories/vam-une-nouvelle-initiative-audacieuse#.UyC15FFdX1s>



Le choix fait par la Guinée

L'exploitation minière en Guinée ne date pas d'hier: l'exploitation artisanale de l'or remonte à la période de l'Empire du Mali. L'exploitation industrielle est quant à elle beaucoup plus récente et date de la période coloniale et post-coloniale (diamant en 1936, bauxite en 1952, fer en 1953), avec l'ouverture de la première raffinerie de bauxite en 1960 pour produire de l'alumine²⁰. Malgré plusieurs tentatives de développement du secteur, très peu de projets sont aujourd'hui entrés en phase d'exploitation. De plus, ces projets n'ont pas entraîné les retombées escomptées sur le reste de l'économie locale et nationale.

Après l'élection du Président Alpha Condé en 2010, le nouveau gouvernement a affirmé sa volonté de poursuivre l'exploitation des ressources minières. Cette décision est encadrée par le Code Minier Amendé²¹ et d'autres textes, tels que le *Document thématique sur la valorisation du patrimoine*²².

Le gouvernement s'est également engagé à mener une promotion plus active du secteur en organisant par exemple des forums destinés aux investisseurs étrangers (on peut citer le Symposium de 2011 et la conférence des partenaires et des investisseurs privés de la Guinée de novembre 2013)²³. Les autorités ont aussi mis en place un programme de modernisation de l'administration publique et élaboré une stratégie de développement et de réduction de la pauvreté, au sein de laquelle le secteur minier occupe une place centrale²⁴.


²⁰ Soumah, I., *Les Mines en Guinée: Comment ça fonctionne*, Paris, Harmattan 2010

²¹ Article 2 Code Minier Amendé: «La présente loi portant Code Minier a pour objet de réguler le secteur minier en vue de promouvoir les investissements et d'assurer une meilleure connaissance du sol et du sous-sol de la République de Guinée. Elle vise à encourager la recherche et l'exploitation des ressources minérales de manière à favoriser le développement économique et social de la Guinée. Elle vise aussi à promouvoir une gestion systématique et transparente du secteur minier qui garantit des bénéfices économiques et sociaux durables au peuple guinéen, dans le cadre d'un partenariat réciproquement avantageux avec les investisseurs». Le code est disponible sur le site: www.contratsminiersguinee.org

²² *Document thématique sur la valorisation du patrimoine minier*, Forum Économique de la Guinée, 14-15 Nov. 2012, Conakry

²³ Voir les sites: <http://www.smginee.com> et <http://www.guineemergente.com.gn/>

²⁴ Voir Chapitre VI. Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté III (2013-2015): www.srp-guinee.org



Le Code Minier Amendé prévoit par ailleurs d'impliquer davantage les communautés locales. L'article 26 stipule qu'une société privée, afin d'obtenir un permis de recherche, doit tenir la communauté locale informée des mesures d'atténuation d'impact et de réhabilitation du site. Pour l'octroi d'un permis d'exploitation et la concession minière, il est prévu qu'une Convention de Développement Local soit adoptée²⁵.

Au niveau national, un débat permanent est mené sur les IE et leurs retombées, même si certains acteurs de la Société Civile pensent qu'il devrait y avoir un échange d'informations plus soutenu entre l'administration et les citoyens.

L'exploitation artisanale de l'or et du diamant


En Guinée, l'exploitation artisanale remonte à plusieurs siècles. L'exploitation de l'or se fait essentiellement en Haute Guinée et emploie entre 50 et 100 000 personnes. Celle du diamant s'effectue dans le Sud-Est de la Guinée. La Section III du Chapitre II du Code Minier Amendé régit la gestion du secteur artisanal. L'administration et le contrôle technique de l'exploitation artisanale sont organisés au sein de la Direction National de Mines (art.54 du Code). En 2012, selon le rapport ITIE, l'activité artisanale générait 23% des exportations d'or²⁶. Au regard des enjeux sociaux et environnementaux du secteur, l'exploitation artisanale des ressources nécessite aussi une surveillance particulière.

Que peut faire la Société Civile?

Plaider pour un véritable débat public sur les réformes et le plan stratégique de développement du secteur. Ce débat, au niveau national et local, devrait porter sur la marche à suivre pour moderniser et améliorer la gestion du secteur minier. Il pourrait être mené à travers

²⁵ Ce sujet sera approfondi dans les Chapitres V et VI.

²⁶ Rapport ITIE Guinée 2012, p. 18: <http://www.itie-guinee.org/3-download/RapportITIEGuinee2012.pdf>



les médias, mais aussi par l'intermédiaire de rencontres publiques, notamment dans les zones minières, afin de faire participer la population et les communautés locales.

Analyser les coûts et les bénéfices de chaque projet. Avant le début des opérations, les compagnies soumettent des études de faisabilité. Lors de la présentation des projets et à travers les communiqués officiels destinés aux médias, les Organisations de la Société Civile (OSC) pourraient exposer leurs préoccupations et poser leurs questions aux compagnies privées. Le problème qui se pose alors est celui de la disponibilité des études et de la capacité de la Société Civile à les analyser.

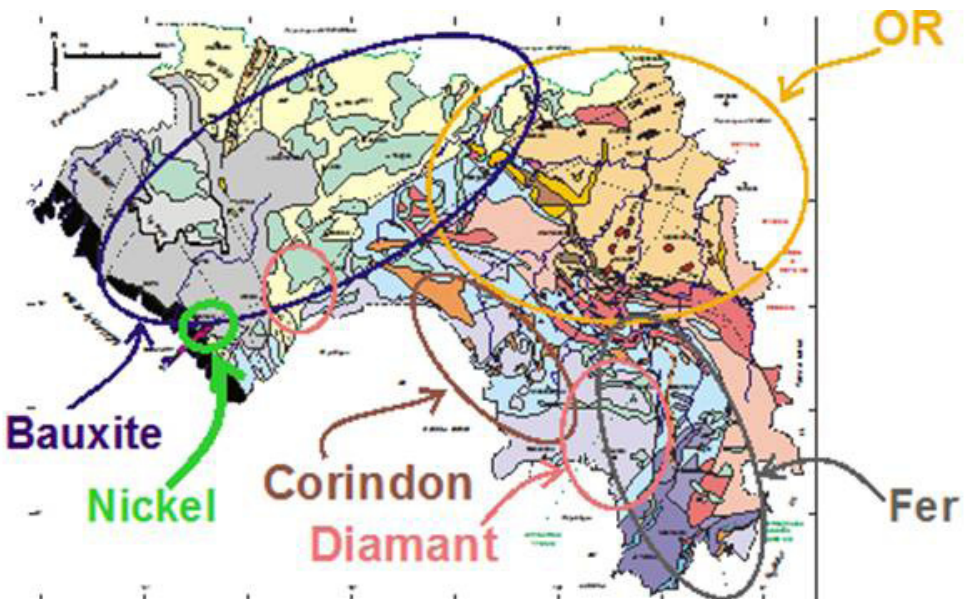
Soutenir la lutte contre la corruption et la création d'agences de contrôle et de gestion des revenus. Les articles 153 à 158 du Code Minier sont consacrés à la lutte contre la corruption. Les Organisations de la Société Civile pourraient notamment s'assurer du respect des Plans de surveillance contre la Corruption, que les entreprises sont tenues de publier. De façon plus générale, les OSC devraient aussi être en mesure de superviser la Commission Nationale des Mines et d'exiger le bon fonctionnement des agences nationales de lutte contre la corruption (voir le document d'OSIWA en référence à la fin du Chapitre).

S'engager pour la protection de l'environnement. La Société Civile pourrait veiller au respect de l'interdiction de l'activité minière dans les zones mentionnées dans les arts. 110 à 113 du Code Minier et dans lois relatives à la protection de l'environnement. De plus, concernant l'extraction artisanale, elle pourrait plaider pour une professionnalisation du secteur artisanal, en exigeant la mise en œuvre de mesures de sécurité et de protection de l'environnement. Elle doit par ailleurs veiller au respect des obligations contenues dans les plans de gestion environnementale.

Consulter les autorités nationales. Les OSC ont le droit de s'adresser aux autorités pour connaître les intentions d'exploitation du gouvernement dans une zone déterminée. Elles doivent faire en sorte que les représentants publics connaissent la réalité des zones rurales et soient au courant des problèmes locaux.

Entretenir le dialogue avec les compagnies minières tout au long de la durée de vie de la mine. Les relations avec les compagnies exploitantes doivent être établies avant le début des opérations. Une connaissance réciproque permet à chaque acteur de cerner les responsabilités de l'autre. Un dialogue continu permet de prendre en compte les doléances de la population et d'éviter les tensions avec les entreprises.


Solliciter l'aide d'experts indépendants. Au niveau local, la capacité à comprendre la complexité des opérations et leur impact sur la collectivité est parfois limitée. Pour y remédier, il est possible de faire appel à des experts indépendants, tels que les ONG nationales, les universités ou les Organisations Internationales.



Source: ITIE Guinée²⁷

Assurer le suivi du respect des Conventions de Développement Local. L'article 130 du Code Minier prévoit la signature d'une Convention de Développement Local avant le début des opérations d'extraction. Cette

²⁷ <http://www.itie-guinee.org/index.php?rubrique=regime>



convention définit les droits et les devoirs des différents acteurs, ainsi que les obligations en matière de protection de l'environnement, de création d'emploi et d'investissement au niveau local. Les OSC pourraient, à travers leur représentants dans des organes de contrôle tels que la Commission Nationale des Mines ou le Comité de Révision des Titres, œuvrer pour la création d'une structure gouvernementale permanente consacrée au respect de ces conventions.

Assurer le suivi des engagements des compagnies privées Les OSC et les communautés locales doivent s'assurer du respect des accords passés (le reboisement a-t-il été fait selon les normes? la sélection des travailleurs est-elle faite dans le respect de la transparence? etc.) et, le cas échéant, dénoncer par écrit tout manquement à ces accords auprès des autorités compétentes (autorités locales, Parlement, ministres, etc.).

Références et lectures complémentaires

- Les sites <http://www.guineemergente.com.gn/>, <http://www.contratsminiersguinee.org/> constituent une grande source d'informations sur la politique nationale en matière d'IE.

- *Document Thématique sur la Valorisation du Patrimoine Minier*, Forum Économique de la Guinée, Conakry 2012: <http://www.guineemergente.com.gn/>

- Coulibali, A.L, *Guinée, les organes de lutte à la corruption*, OSIWA, 2013: <http://www.osiwa.org/fr/portal/newsroom/770/Pourquoi-les-agences-anti-corruption-de-Guin%C3%A9e-n'arrivent-toujours-pas-%C3%A0-combattre-la-corruption.htm>

- Mackay, F., *Le droit des peuples autochtones au libre consentement préalable et éclairé et la Revue des industries extractives de la Banque mondiale*, Forest Peoples Program, 2004: <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/10/eiripsfpcijun04fr.pdf>

- Soumah, I., *Les Mines en Guinée: Comment ça fonctionne*, Paris, Harmattan 2010



III. Obtenir des conditions avantageuses

Un ensemble de facteurs doivent être réunis pour qu'un pays puisse tirer le plus grand bénéfice possible de l'exploitation des ressources naturelles. Nous aborderons ici les conditions fiscales, contractuelles et réglementaires, ainsi que la participation de l'État aux projets miniers.


La fiscalité et les principaux outils fiscaux

Un des premiers facteurs pouvant garantir des retombées positives pour le pays est une conception adéquate de la fiscalité ainsi que le contrôle de cette dernière. La fiscalité (ou le régime fiscal) est l'ensemble des instruments qui déterminent le mode de répartition des ressources entre l'État et les investisseurs. Elle est établie par la législation ou par des contrats précis.

La fiscalité doit tenir compte de la gestion du secteur pétrolier et minier, dont les objectifs sont les suivants:

- assurer une répartition juste du risque entre l'investisseur et l'État;
- créer des incitations suffisantes pour pousser les entreprises à investir;
- dédommager l'État en cas de perte de ressources, quelle que soit la rentabilité de l'opération concernée;
- établir une fiscalité progressive, dotée par exemple de mécanismes d'imposition sur les recettes exceptionnelles;
- inscrire les instruments fiscaux dans la loi, et non pas dans le seul cadre de contrats individuels;
- faciliter la cohérence et l'administration du régime fiscal et le suivi de sa mise en œuvre.

Les éléments constitutifs que l'on retrouve dans la plupart des régimes



fiscaux sont les suivants: *redevance; impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux; primes; retenues fiscales à la source; partage de la production; participation de l'État au capital de projets; Impôt sur la rente extractive*²⁸.

Les recettes dégagées par le gouvernement dépendront de l'application d'un ensemble d'outils fiscaux, et non d'un outil unique.

Échappatoires et pièges fiscaux


Dans le débat public sur la fiscalité, on insiste souvent sur le taux des redevances, le taux de l'impôt et la participation de l'État. Cependant, ces outils fiscaux ne concernent que des taux de prélèvement appliqués à certains flux de revenus. Cela signifie que les modalités d'application de ces taux revêtent une importance égale pour la détermination des obligations fiscales.

Par exemple, même si le taux de redevance est élevé, l'assujettissement des entreprises sera faible si le prix de vente retenu pour le calcul de la redevance est peu élevé. De plus, les compagnies pourraient chercher à payer moins d'impôts par d'autres moyens: par le prix de transfert (achats ou ventes, à des parties liées, à des prix artificiellement abaissés ou relevés) ou bien par sous-capitalisation (la compagnie finance le projet avec une dette excessive afin d'obtenir davantage de déductions).

Le régime fiscal en Guinée

Les articles 159 à 189 du Code Minier Amendé définissent le régime fiscal de la Guinée et offrent aux investisseurs les incitations nécessaires à l'exploration et au développement de ressources, tout en veillant à accorder à l'État et au peuple guinéen leur juste part des profits de l'extraction.

²⁸ Pour une brève explication de chaque outil fiscal, lire: *Permettre au pays hôte de tirer la juste valeur de ses minéraux*, Briefing parlementaire, RWI OSIWA, 2013: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_Permettre_20140130.pdf



Pour définir la fiscalité des activités minières en Guinée, le Code se fonde sur les différents outils fiscaux susmentionnés, et en particulier sur les redevances (taxe minière), l'impôt sur les bénéfices, la participation étatique au capital et les retenues fiscales²⁹. Le Code cherche aussi à combattre l'usage abusif des prix de transfert en fondant les obligations fiscales des entreprises au titre de redevances sur des indices de prix internationaux objectifs (Article 161).


L'importance de la transparence des contrats

Les lois et les contrats établissent les droits et les responsabilités de l'État et des entreprises extractives avec lesquelles il traite, définissant par là même les gains que le pays peut tirer des ressources naturelles. La publication de contrats portant sur des ressources naturelles constitue un outil important pour le suivi de la gouvernance dans le secteur. Les dispositions contractuelles portent sur un ensemble de questions, allant des clauses fiscales déterminant la part de la richesse issue des ressources naturelles qui restera dans le pays, à celles touchant aux mesures environnementales qui devront être prises dans le cadre d'un projet donné.

La transparence des contrats est indispensable pour assurer le respect de la législation et l'optimisation des avantages retirés par l'État et garantir aux communautés concernées que le gouvernement agit dans l'intérêt du pays. Lorsque les contrats sont susceptibles d'être examinés par le public, les fonctionnaires du gouvernement sont plus enclins à mener une réflexion approfondie avant de signer tout contrat qui ne serait pas avantageux pour le pays. La transparence des contrats favorise également la stabilité des investissements extractifs, allant dans l'intérêt même des entreprises concernées, dans la mesure où les accords passés sont dès le départ mieux équilibrés et minimisent les risques de re-négociation ultérieure.

Comment se présentent les contrats ?

²⁹ Les rapports ITIE donnent en détail la liste des impôts payés par les compagnies privées. Voir : <http://www.itie-guinee.org/>



Le contrat portant sur l'extraction d'une ressource naturelle (à la différence par exemple d'une licence ou d'un titre de propriété) établit les conditions et les modalités d'exploitation et constitue le principal document liant le gouvernement et l'entreprise exploitante. Un contrat contient souvent les éléments suivants:

- les conditions financières de l'accord, notamment les paiements, le remboursement des frais engagés, le calcul du prix des ressources extraites et leur vente, ainsi que toutes les exonérations fiscales applicables;
- la gestion des opérations et des obligations d'exécution;
- les dispositions prévoyant l'achat de biens et services à l'intérieur du pays;
- l'emploi et la formation du personnel national;
- les droits d'accès à des ressources accessoires, telles que les terres et l'eau;
- la transparence et le suivi des contrats;
- la confidentialité de l'information;
- les procédures à suivre pour la résolution de tout différend entre les parties;
- les exigences concernant la collaboration avec les communautés riveraines;
- les responsabilités sociales et environnementales.

L'analyse des contrats doit se faire à la lumière du cadre légal général de la gestion des industries extractives, c'est-à-dire la législation, la réglementation et les traités internationaux. Les meilleures pratiques internationales préconisent l'application constante et cohérente du cadre légal, que les contrats et titres extractifs doivent compléter et non contredire. Malgré tout, de nombreux pays signent des contrats qui s'écartent sensiblement du droit généralement applicable, ce qui peut introduire une marge dangereuse dans le processus de conclusion de contrats, exposer un pays au marchandage d'entreprises privées et compromettre le maintien d'une surveillance constante et effective.



L'attribution des contrats

En Guinée, une distinction est faite entre titres miniers et contrats miniers (désignés comme conventions).

Les titres miniers portent sur les permis de recherche, les permis d'exploitation et les concessions. Les permis de recherche confèrent des droits d'exploration d'une catégorie de minéraux sur une superficie donnée pour trois ans et sont renouvelables. Ils sont accordés aux entreprises par le ministère des Mines et de la Géologie selon le principe du premier arrivé, premier servi, sur approbation de l'entité responsable du cadastre minier, c'est-à-dire du Centre de Promotion et de Développement Minier (CPDM). Les permis d'exploitation et les concessions font l'objet de décrets présidentiels. Ils confèrent des droits d'extraction et de vente sur un minerai donné, sur une superficie spécifique (plafonnée), et pour des périodes respectives de 15 et 25 ans. Lorsque l'information géologique disponible est suffisante pour susciter un intérêt chez plusieurs entreprises, les licences sont octroyées au travers d'un processus d'appel d'offres concurrentiel organisé par la Commission nationale des mines³⁰. Les permis d'exploitation, les concessions et les contrats doivent être approuvés par la Commission nationale des mines.

Les contrats miniers (ou encore conventions) diffèrent principalement des titres miniers en ceci qu'ils ont un statut de lois et doivent donc être ratifiés par le parlement (articles 22, 30 et 37 du Code minier). Cette ratification intervient après l'étude technique par la Commission nationale des mines, l'approbation du Conseil des ministres, et l'avis juridique émis par la Cour suprême. En plus de la ratification de nouveaux contrats, le parlement guinéen doit également ratifier tous les contrats existants ayant subi des modifications par suite du processus actuel de révision des contrats³¹.

³⁰ *Le premier cas d'appel d'offre en Guinée est disponible ici: <http://www.projetboffa.com/>*

³¹ *Étant donné que les activités minières ont une durée de vie très longue, des clauses sont parfois nécessaires pour 'stabiliser' l'investissement et mettre les compagnies à l'abri de conditions changeantes, leur permettant de recouper les importants investissements nécessaires au démarrage et au développement du projet minier. Toutefois, l'application de ces clauses de stabilisation devrait être limitée aux questions fiscales et ne pas entraver l'évolution naturelle des normes de santé, de sécurité ou d'impact social et environnemental. L'art.182 du Code prévoit une durée maximale de 15 ans pour les clauses de stabilisation fiscales et les droits de douane.*

L'Article 217-II du Code Minier de 2011 rend obligatoire la publication de tous les contrats signés et de tous les nouveaux accords. C'est pourquoi, en février 2013, le gouvernement guinéen a rendu public l'ensemble des contrats extractifs signés dans le pays. Cela a été fait dans le cadre d'un processus de réexamen, guidé par le Comité Technique de Révision des Titres et des Conventions Miniers (CTRTCM) de l'ensemble des contrats existants.

Le Comité, secondé par des experts internationaux, va soumettre cette révision aux compagnies privées. Trois volets sont prévus: un premier volet non négociable, qui porte sur l'homogénéisation des clauses environnementales, de gouvernance et de développement local; un second volet progressif, concernant le contenu local; enfin, un troisième volet négociable, concernant les dispositions fiscales et la participation de l'État dans les projets miniers.

Société	Principaux actionnaires étrangers	Convention	Statut	Production
Rusal Fria	Rusal	02/1958	En Exploitation	Alumine
Compagnie des Bauxites de Guinée	Alcoa RT- Alcan Dadco	10/1963	En Exploitation	Bauxite
Compagnie de Bauxite de Kindia	Rusal	11/2000	En Exploitation	Bauxite
Société Aurifère de Guinée	Anglo Gold Ashanti	11/1993	En Exploitation	Or
SEMAFO	SEMAFO	02/2002	En Exploitation	Or
Société Minière de Diunguiraye	NordGold (Severstal)	05/1990	En Exploitation	Or

Guinée Alumina Corporation	BHP, Dubal, Mubadala, Global	10/2004	En Construction	Alumine
International Mining Development	Kakandé Alumina		Projet	Alumine
Kabata	Alcoa Rio Tinto Alcan	11/2005	Projet	Alumine
AMC Koumbia		03/2010	Projet	Bauxite
Helalin	ITOK, 3PL Trade	12/2005	Projet	Bauxite Alumine
Dian Dian	Rusal	07/2001	Projet	Bauxite Alumine
Henan Chine	Province du Henan	06/2005	En Construction	Bauxite Alumine
S. de Bauxite de Diabola Togue	République d'Iran	07/1992	Projet	Fer
Bellzone Kalia	Bellzone, China Sonangol	07/2010	Projet	Fer
Simfer	Rio Tinto, Chinalco, SFI	11/2002	En Construction	Fer
SMFG	BHP Billiton, Newmont, Areva	04/2003	En Construction	Fer
VBG Simandou	Vale BSGR	n/a	Projet	Fer
VBG Zogota	Vale BSGR	12/2009	En Construction	Fer

Forecariah Mining	Bellzone/ China International Fund	n/a	En Construction	Fer
Alufer	Alufer	n/a	Projet	Bauxite
CPIC	China Power Investment Corporation	n/a	Projet	Bauxite Alumine

Source : Document Thématique sur la Valorisation du Patrimoine Minier³²

La participation de l'État aux projets miniers

Sur les 58 analysés dans le RGI de *Revenue Watch Institute*, 45 prévoient la présence de compagnies nationales dans les activités extractives. Si elles sont bien gérées, ces compagnies peuvent réduire la présence des entreprises étrangères et contribuer au développement des compétences nationales dans le secteur. Si en revanche elles sont mal gérées, elles peuvent exacerber la corruption, ralentir le développement des projets ou réduire les revenus de l'État.


Selon le RGI, les compagnies publiques plus performantes comme Statoil (Norvège) respectent le principe de redevabilité: elles sont obligées de publier des rapports réguliers, leurs revenus, leurs volumes de production et leurs audits, et d'inclure leurs revenus dans le Budget National³³.

Participation de l'État dans le capital des entreprises en Guinée

La Guinée a détenu des actions dans certaines entreprises minières pendant des décennies, y compris une participation de 49% dans la Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG) et de 15% dans la Société

³² Document Thématique sur la Valorisation du Patrimoine Minier, Forum Économique de la Guinée, 2012

³³ Pour plus d'info voir le site: <http://www.revenuewatch.org/rqi/soc>



AngloGold Ashanti de Guinée (SAG). L'État a également détenu une part importante du complexe bauxite-alumine de Friguia jusqu'à ce que cette part soit vendue progressivement aux partenaires internationaux dans le cadre d'une privatisation effectuée en 2006.

Selon le rapport 2010 de l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE), les dividendes de la participation de l'État représentaient environ 6% des recettes totales issues du secteur minier.

Selon l'article 150 du Code Minier 2011 Amendé, tous les nouveaux titres miniers octroyés après la promulgation du Code doivent prévoir une participation libre de 15% dans l'entreprise détentrice du titre pour les minerais non raffinés en Guinée (par exemple la bauxite, le minerai de fer, l'or) et une participation plus faible pour les produits raffinés. L'État a également la possibilité d'acheter des actions supplémentaires, jusqu'à un plafond de 35% de capitaux propres. Ces nouvelles règles ne s'appliqueront pas uniformément aux projets qui existaient avant la promulgation du Code. En revanche, tout changement dans la participation de l'État sera négocié à travers le processus de révision du contrat minier en cours.

En 2011, le gouvernement a créé une société publique, la Société Guinéenne du Patrimoine Minier (SOGUIPAMI), dont la mission est de gérer les parts de l'État dans les projets miniers et d'ouvrir le capital aux entreprises privées. La SOGUIPAMI est gérée par un administrateur et deux vice-administrateurs ayant une longue expérience du secteur public. Le décret D/2012/093 PRG/SGG prévoit l'institution d'un Conseil de Surveillance composé du Ministre des Mines et de la Géologie, du Ministre de l'Économie et des Finances, du Ministre Délégué au Budget et de l'Administrateur Général des Grands Projets³⁴.

³⁴ La SOGUIPAMI est placée sous la tutelle du Ministère de Mines. A l'heure actuelle, le rôle et la relation de l'entreprise vis à vis des différents ministères n'a pas encore été clarifiés par décret. Voir: World Bank, Guinea Mineral Governance Support Project (P1229116), 2013: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/SDN/2013/11/06/090224b082042c03/1_0/Rendered/PDF/Guinea000Miner0Report000Sequence002.pdf



Que peut faire la Société Civile?

Dans le cas où les contrats sont publics, la société civile peut agir à trois niveaux: (1) le processus de passation des contrats, (2) l'analyse des contrats, permettant de déterminer si l'État retirera des bénéfices mais aussi de mieux en comprendre le contenu, (3) la surveillance de leur application (les dispositions contractuelles et la législation concernée doivent être respectées par chacune des parties concernées).

En général, la Société Civile devrait être en mesure de faire un travail d'analyse, si nécessaire avec le soutien d'experts indépendants nationaux et internationaux, pour mettre en exergue les points faibles des dispositions fiscales, réglementaires et contractuelles, et de rédiger des commentaires destinés à un vaste public et aux parlementaires. Elle devrait mettre à profit sa participation au sein d'organes tels que le CTRTCM et la Commission Nationale des Mines pour garantir le suivi des conventions.

Au niveau du processus de passation des contrats, la SC pourrait par exemple poser les questions suivantes:

- Dans le cas d'un appel d'offre: les critères de sélection ont-ils été publiés préalablement? Ont-ils été respectés?
- Quelles compagnies ont participé à l'appel d'offre? Ont-elles été traitées sur un pied d'égalité?³⁵
- Y a-t-il eu des cas où un appel d'offre aurait été possible mais n'a pas eu lieu?
- La liste des titres et des conventions a-t-elle été rendue publique? Si oui, est-elle à jour?
- Les textes réglementaires d'application du Code ont-ils été publiés? Si oui, les OSC ont-elles été consultées, et leurs recommandations prises en compte?

Dans le cadre de la surveillance de la mise en œuvre des contrats:

³⁵ Selon la nouvelle norme ITIE, c'est dans les rapports annuels que les États adhérents publient les informations concernant le processus d'octroi des titres et licences.

- Lorsque des entreprises se voient attribuer des conditions fiscales différentes de celles du Code minier, quelle en est la justification et quel en est l'effet estimé sur les recettes de l'État?
Le gouvernement s'est-il fondé sur les clauses contractuelles de stabilisation, telles qu'établies par le Code? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?
- Quelles mesures l'État a-t-il prises contre les systèmes d'évasion fiscale? Les indices de prix prévus par l'article 161 du Code sont-ils utilisés correctement pour combattre la pratique des prix de transfert? Si ce n'est pas le cas, pourquoi?
- Les différentes obligations contenues dans les conventions et les lois, qu'elles soient opérationnelles, fiscales, sociales ou environnementales, sont-elles respectées ? Dans quelques pays, la Société Civile a commencé à assurer le suivi des obligations légales, à savoir au Burkina Faso, au Cameroun, en Guinée, au Niger et en République Démocratique du Congo.³⁶

Concernant les entreprises publiques, la Société Civile doit veiller à leur bonne gestion. La SC plaide pour une bonne mise en œuvre de la SOGUIPAMI. Certains textes réglementaires n'ont pas encore été publiés et la société n'est pas encore totalement active. La SC pourrait faire pression sur le gouvernement pour la publication de ces textes. Le site web de la compagnie (<http://soquipami-gn.com/>) est riche en informations et la SC peut en profiter pour avoir une connaissance approfondie de sa gestion et de son fonctionnement. Aussi pourrait-elle demander à la SOGUIPAMI:

- d'envisager d'intégrer son solde financier dans le budget national,
- de se conformer aux normes comptables internationales,
- d'exiger de ses administrateurs et employés de divulguer toute information sur leur intérêt financier dans un projet minier (exigence qui pourrait être étendue à l'ensemble des fonctionnaires publics qui s'occupent de la gestion des IE),

³⁶ Voir par exemple l'étude de cas réalisé par RELUFA en 2013: *Suivi de Contenu Local et des obligations fiscales des compagnies minières au Cameroun*, <http://www.relufa.org/documents/suiviobligationscontractuellesCKMining.pdf>

- de se conformer aux nouvelles normes de l'ITIE (divulgation de rapports sur les activités, de règles et pratiques concernant sa gestion, de résultats d'audits indépendants, de déclarations relatives aux dépenses quasi-fiscales, etc.)³⁷.

Références et lectures complémentaires

Un outil très pratique pour analyser le suivi des contrats est le site <http://fr.contractroadmap.org/> de la Banque Mondiale. Constaté tout non-respect éventuel. Les rapports ITIE (Voire chapitre IV) fournissent également beaucoup d'informations concernant les dispositions fiscales et les revenus issus du secteur des IE.

- Baldé, I.B., *Fiscalité des Sociétés Minières en Guinée*, 2008

- Comité Technique de Révision des Titres et Conventions Miniers: <http://www.contrats-miniersguinee.org/>

- *La transparence et le suivi des contrats*, Briefing parlementaire RWI OSIWA, 2013: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_Transparence_20140130.pdf

- *Permettre au pays hôte de tirer la juste valeur de ses minéraux*, Briefing parlementaire, RWI OSIWA, 2013: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_Permettre_20140130.pdf

- *Participation de l'État dans les secteurs pétrolier et minier*, Briefing parlementaire, RWI OSIWA, 2013: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_Participation_20140130.pdf

- Rosenblum, P., Maples, S. *Contrat confidentiels: pour en finir avec les accords secrets dans le secteur extractif*, RWI 2009: <http://www.congominer.org/wp-content/uploads/2011/12/RWI-2009-ContractsConfidentialFrench.pdf>

- USAID, *Étude sur les revenus publics provenant de l'exploitation du diamant en Guinée*, Septembre, 2008: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADQ285.pdf

³⁷ Le Guide RWI de la Norme ITIE 2013 consacre un chapitre aux obligations des pays adhérents concernant les sociétés publiques: <http://www.revenuewatch.org/eitiguide/>



IV. Assurer la transparence des revenus


Les deux tiers des habitants les plus pauvres de la planète vivent dans des pays où abondent les ressources naturelles. Grâce à une gouvernance efficace et responsable, ces revenus pourraient favoriser le développement. La transparence est un élément essentiel de cette équation : elle permet de savoir si le pays obtient une part équitable des revenus tirés des ressources et s'il offre aux citoyens et à leurs représentants la possibilité de poser des questions sur la façon dont les revenus sont utilisés.

Le mouvement pour la transparence dans les industries extractives a fait beaucoup de progrès depuis quelques années en matière de promotion de la divulgation des revenus générés par le pétrole, le gaz et l'extraction minière. Il est nécessaire de comprendre comment les industries extractives créent une valeur ajoutée pour leur pays avant de promouvoir la responsabilité par le respect de la transparence.

Fondée sur les leçons tirées d'une décennie d'existence, une nouvelle Norme ITIE a été adoptée en 2013, à Sydney. Les nouvelles règles ITIE renforcent la transparence et la redevabilité du secteur. Cette Norme exige par exemple le respect de la transparence pour tout ce qui a trait aux procédures d'octroi de permis et d'agrément, aux cadres juridiques, aux dépenses des sociétés publiques pétrolières, gazières et minières, et à la redistribution des revenus aux gouvernements sous-nationaux. En somme, la transparence doit s'appliquer à toutes les informations essentielles à la compréhension des systèmes qui créent de la richesse par l'exploitation des ressources naturelles.

Aussi l'ITIE, qui reste une initiative volontaire, a-t-elle été complétée par des initiatives de déclaration obligatoire qui imposent aux entreprises cotées en bourse aux États-Unis et dans l'Union européenne de rendre leur chiffre d'affaire public dans tous les pays où elles sont implantées, et ce indépendamment de leur qualité de membres de l'ITIE³⁸.

³⁸ Il s'agit du Dodd Frank Act aux États-Unis et des nouvelles directives de l'Union



Malgré ces progrès, beaucoup de chemin reste encore à parcourir. Environ 80% des 58 pays riches en ressources naturelles inclus dans l'Indice de Gouvernance des Ressources³⁹ (une évaluation globale de la qualité de la gouvernance dans le secteur du pétrole, du gaz et des mines) ne répondent pas aux normes de bonne gouvernance, et plus de la moitié d'entre eux ne procèdent pas à la publication d'informations utiles sur le secteur extractif.

Qu'est-ce que l'ITIE?

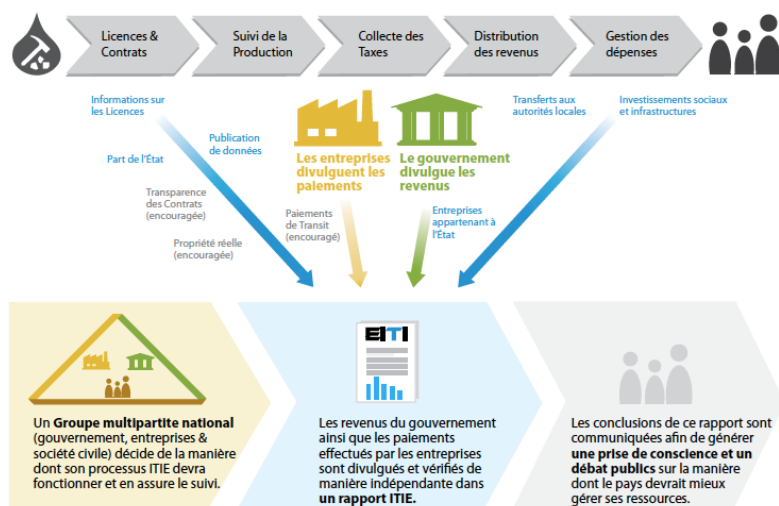
L'ITIE est une initiative internationale visant à améliorer la transparence et la responsabilisation dans le secteur du pétrole, du gaz et des mines. Les candidatures se présentent de manière spontanée et les pays doivent répondre à un certain nombre d'exigences de base pour obtenir et conserver leur statut de membre. Fin 2013, 25 pays étaient entrés en conformité avec la Norme ITIE, dont 6 en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Mali, Mauritanie, Togo). La candidature du Sénégal a récemment été validée.

Dans les pays participant à l'ITIE, les entreprises pétrolières, gazières et minières sont tenues de publier ce qu'elles versent aux gouvernements ; inversement, les gouvernements doivent déclarer ce qu'ils perçoivent. Ces chiffres sont ensuite compilés par un administrateur indépendant, le conciliateur, qui produit alors un rapport public dans lequel doivent apparaître les incohérences ainsi que leurs justifications. Les pays publient également des données sur les permis et leurs attributions, sur les revenus en nature, les dépenses sociales obligatoires, les paiements sous-nationaux, les revenus de transport et les données de production. L'ITIE encourage également la publication des contrats et la divulgation de l'identité des propriétaires réels des sociétés extractives (plutôt que la simple mention du nom de la société).

Européenne. Voir: <http://www.revenuewatch.org/fr/news/divulgation-en-vertu-de-la-loi-dodd-frank-d%C3%A9clarations-obligatoires-en-vertu-de-l%E2%80%99article-1504> et http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-541_en.htm

³⁹ Revenue Watch Institute, *Indice de Gouvernance des Ressources* 2013, p. 7: <http://www.revenuewatch.org/rqi>

LA NORME ITIE



Source: ITIE⁴⁰


Chaque pays membre de l'ITIE met en place un groupe composé de plusieurs acteurs, parmi lesquels figurent des représentants de la société civile, de l'industrie et du gouvernement chargés de superviser le processus de l'ITIE et la production des rapports. Ce groupe doit veiller à ce que l'ITIE aborde les défis majeurs de la politique de gestion des ressources naturelles des pays mettant en œuvre l'initiative.

L'ITIE en Guinée

La Guinée a adhéré à l'ITIE en 2005 et a obtenu le statut de pays candidat en 2007. Du fait d'une période d'instabilité politique, elle a volontairement suspendue sa participation en 2009. Après un retour à la stabilité et à l'État de droit, la Guinée a retrouvé son statut de pays candidat en Mars 2011 et a travaillé à entrer en conformité avec l'ITIE.

Le décret présidentiel D/2012/014/PRG/SGG du 3 Février 2012 a validé les structures de l'ITIE ainsi que le processus en cours; il a par ailleurs

⁴⁰ La Norme ITIE: http://eiti.org/files/French_EITI_STANDARD_11July2013.pdf



institué un Comité de Pilotage chargé de sa mise en œuvre, placé sous la direction d'un Conseil de Supervision de haut niveau. C'est le Secrétaire général du Ministère des Mines et de l'énergie qui préside le Comité de Pilotage de l'ITIE.


En Août 2012, la Guinée a préparé des rapports couvrant les années 2007 à 2010 mais n'a pas été en mesure de répondre aux exigences de conformité. Le 26 Octobre 2012, le Conseil International de l'ITIE, son instance de gouvernance au niveau mondial, a convenu que la Guinée avait fait des progrès significatifs dans la mise en œuvre de l'ITIE et son statut de pays candidat a été renouvelé pour 18 mois. La Guinée se penche actuellement sur les mesures correctives demandées par le Conseil et travaille à la «validation», un processus consistant à évaluer les progrès réalisées par un pays dans la mise en œuvre des exigences de l'ITIE.

Que peut faire la Société Civile?

La présence des OSC dans les groupes multi-acteurs et dans le conseil d'administration de l'ITIE, l'un des organes d'administration de l'ITIE au niveau mondial, démontre l'engagement des OSC du monde entier dans cette initiative. En Guinée, six membres du Comité de Pilotage sont issus des OSC, et le Président du Conseil National des Organisations de la Société Civile(CNOSC) est l'un des membres du Conseil de Supervision.

La coalition «Publiez Ce Que Vous Payez» (PCQVP) est un mouvement mondial lancé par les OSC qui soutiennent activement l'ITIE depuis sa création. Selon son site web, elle regroupe plus de 800 OSC dans le monde. En Guinée, la coalition nationale PCQVP a vu le jour en 2006. Tout comme les autres OSC qui prônent la transparence, sa mission est de soutenir la mise en œuvre de la nouvelle norme et de demander l'adoption de politiques publique pour une meilleure gestion du secteur.


Suite à l'adoption d'un nouveau Standard ITIE en 2013, les rapports vont dorénavant fournir des renseignements supplémentaires: une description actualisée du cadre réglementaire, des données détaillées



sur la production nationale, les titres et conventions octroyés pendant la période couverte par le rapport, des repères sur la gouvernance de toute société étatique intervenant dans le secteur extractif (comme la SOGUIPAMI en Guinée) et l'affectation budgétaire des revenus au niveau national, entre autres. Ces rapports permettent à la Société Civile de poser des questions sur le rôle du secteur minier et son évolution au fil du temps, mais aussi de plaider pour la résolution de toute incohérence relevée dans le rapport chiffré.

Les OSC devraient:

- participer à l'élaboration des règles de fonctionnement et au plan de travail du groupe multi-acteurs;
- participer à la sélection d'un administrateur indépendant et à l'élaboration des termes de référence de son travail;
- participer à l'identification des éléments devant figurer dans le rapport, surtout vis à vis des nouvelles normes (processus d'attribution des droits; registre des licences publiques; données sur la propriété réelle et la production, les entreprises publiques, la gestion des recettes, les impacts, les transferts infra nationaux, etc.);
- participer à la définition du seuil de matérialité et la maintenir à 90% au moins des recettes du secteur, comme prévu dans les rapports de 2011 et 2012;
- veiller à la désagrégation des données, par projet et non par compagnie uniquement;
- suivre la préparation des rapport, les analyser, diffuser les résultats et encourager le débat public;
- participer à l'élaboration annuelle d'un rapport relatif à l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE sur la gouvernance des ressources naturelles, comme demandé par le groupe multi-acteurs suite à la nouvelle norme;

- 
- poursuivre le travail de diffusion de l'ITIE afin de faciliter l'accès d'un large public aux informations contenues dans le rapport. Dans la mesure où elle offre un espace de dialogue et d'échange entre différents acteurs, l'ITIE pourrait contribuer au développement des capacités des OSC.

Références et lectures complémentaires

Le *Revenue Watch Institute* a produit un guide interactif sur la Norme 2013 de l'ITIE et élaboré des modules de formation et des exemples d'analyse que la SC peut mener à partir des données de l'ITIE. Voir le site: <http://www.revenuewatch.org/eitiguide>

Site ITIE et ITIE en Guinée: <http://eiti.org/fr> ; <http://www.itie-guinee.org/> Rapports ITIE 2007-2012: <http://www.itie-guinee.org/index.php?rubrique=rapports>

- *Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles*, FMI, 2007: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/guidef.pdf>

- *L'ITIE et le contrôle parlementaire*, Briefing parlementaire, RWI OSIWA, 2013: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_L'itie_20140130.pdf




V. Gérer des ressources volatiles

Les revenus pétroliers, gaziers et miniers sont volatiles, épuisables et susceptibles de déstabiliser l'économie d'un pays. De ce fait, leur gestion ne peut pas être la même que celle des autres types de revenus de l'État et il faut par exemple prévoir l'élaboration de règles fiscales spéciales ou la création de Fonds de ressources naturelles et de plans de développement à moyen terme.

Les revenus issus des ressources extractives sont volatiles, ce qui signifie qu'une dépendance excessive à ces ressources peut entraver l'efficacité des dépenses publiques et limiter la capacité du gouvernement à répondre efficacement aux ralentissements de l'activité extractive. Puisque ces ressources sont épuisables, une attention particulière doit être prêtée à la transition qu'opérera l'économie après leur épuisement. Par ailleurs, elles peuvent aussi porter atteinte à la compétitivité des autres secteurs du fait des fluctuations du taux de change dûs aux investissements étrangers et de l'attraction de la main d'œuvre qualifiée et des ressources nationales. Selon leur mode de gestion, elles peuvent améliorer la qualité de vie de millions d'habitants (par exemple au Botswana ou au Chili), ou au contraire dégrader la situation nationale (au Nigeria, par exemple).

La gestion des ressources implique en effet plusieurs défis, dont notamment:

- le gaspillage et les mauvais investissements;
- l'appréciation du taux de change réel, qui présente des risques pour les exportateurs et peut créer une dépendance vis-à-vis des ressources naturelles (le « mal hollandais »);
- l'aggravation du problème de la volatilité du budget gouvernemental (augmentation soudaine ou irrégulière des revenus issus des IE, incapacité du gouvernement à gérer cette manne);
- l'augmentation du taux de change et de l'inflation;

- 
- l'aggravation de crise de la dette du fait d' une baisse soudaine des revenus extractifs;
 - les conflits pour le contrôle des ressources.

Bien qu'il existe plusieurs facteurs influençant la capacité à maximiser les profits des ressources naturelles, une bonne politique macroéconomique ainsi qu'une bonne gestion des finances publiques sont nécessaires pour y parvenir.

La répartition des revenus issus des IE est normalement définie par la loi. En Guinée, le Code Minier de 2011 Amendé prévoit dans l' article 165 que 80% des revenus issus des IE doivent être inclus dans le budget national, 5% dans le financement du Fond d'Investissement Minier et 15% dans l'appui direct au budget local de l'ensemble des collectivités locales du pays.


Dans le présent chapitre, nous aborderons un peu plus en détail les Fonds de Ressources Naturelles et le partage de revenus entre les niveaux national et infra-national.

Les Fonds de Ressources Naturelles

Pour leurs choix d'investissements et de dépenses, plusieurs pays se sont dotés de Fonds de Ressources Naturelles. En 2009, on comptait 48 Fonds de Ressources Naturelles répartis dans 34 pays riches en matières premières. Ces Fonds sont en réalité des comptes gérés par le gouvernement et financés par les recettes issues des IE.

Les États peuvent adopter des règles fiscales limitant les dépenses publiques et la dette. Le Chili, le Ghana et la Norvège ont par exemple établi des règles équilibrant les dépenses volatiles afin d'optimiser les dépenses publiques et d'épargner les revenus du pétrole ou des minéraux en prévision d'éventuelles crises financières ou dans l'intérêt des générations futures.

Ces règles budgétaires limitent la proportion des recettes pétrolières




ou minières que l'État peut dépenser au cours d'une année donnée et prévoient que les excédents soient déposés dans un ou plusieurs Fonds spéciaux destinés à la réalisation des objectifs budgétaires. Lorsque la gestion de la volatilité devient une priorité, une règle budgétaire peut exiger qu'une partie des recettes soit investie dans un Fonds de stabilisation. Si les recettes diminuent (baisse des prix ou de la production), l'État peut alors s'appuyer sur ce fonds pour garantir les dépenses.

Lorsque les États sont particulièrement préoccupés par le caractère épuisable de ces revenus, ils en orientent souvent une grande part vers un fonds d'épargne. La rémunération de ces placements peut ensuite être utilisée pour financer les dépenses publiques, une fois le pétrole ou les minéraux épuisés. On peut citer les exemples du Ghana, du Koweït et de la Norvège. Un contre-exemple: l'État insulaire de Nauru, riche en minéraux, mais qui avait mal planifié la gestion de ses revenus extractifs, a dépensé l'intégralité de ses ressources. Au cours de son boom minier permis par l'exploitation du phosphate, en 1973, le PIB par habitant du pays, classé jusqu'alors parmi les plus pauvres du monde, a dépassé les \$25 000 (selon le taux de change de 2005). En 2007, il est redevenu l'un des pays les plus pauvres du monde avec un PIB par habitant inférieur à \$1 900.

Quel que soit le type de Fonds choisi par l'État, des règles strictes et des mécanismes de supervision et de contrôle sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de sa gestion. Selon le RGI, les Fonds les plus performants sont aussi les plus transparents: ils publient régulièrement des rapports sur leurs transactions et leurs actifs, leurs règles de déboursement et encaissement sont connues et respectées et les performances auditées sont aussi sujettes au contrôle législatif.

La législation guinéenne ne prévoit ni de constituer un Fonds de stabilisation, ni d'épargner pour l'avenir; elle a en revanche créé deux mécanismes d'investissement. Le Fonds de Promotion et de Développement, qui date de 1992, finance des actions de promotion du secteur minier. Sa gestion demeure pour le moment opaque et ses audits n'ont jamais été publiés. Les règles de dépôts et retraits n'ont jamais



été respectées⁴¹. L'article 152 du Code Minier de 2011 a transformé ce Fonds en un **Fonds d'Investissement Minier (FIM)** dont les règles de mise en œuvre n'ont pas encore été publiées⁴².

Le FIM finance uniquement les activités liées au secteur minier: les recherches géologiques, la formation des employés, la participation de l'État dans les exploitations des ressources, etc. Le Code prévoit que le montant alloué au FIM (5% de l'ensemble des recettes provenant des Industries Extractives) ainsi que ses dépenses et ses recettes soient inscrites dans la Loi des Finances. De plus, le décaissement des crédits devra être établi par un arrêt conjoint des Ministres de l'Économie et des Mines. Cependant, la gestion de ce fonds reste pour le moment totalement opaque.

Le Code Minier prévoit en outre la création d'un **Fonds de Développement Économique Local (FDEL)**. Il fait partie des obligations inscrites dans les Conventions pour le développement local que les compagnies entrées en phase d'exploitation doivent signer avec les communautés locales concernées. Le financement du Fonds se fait à travers les contributions locales (0,5-1 % du chiffre d'affaires de la compagnie) et les règles de fonctionnement et de gestion du Fonds sont définies par Décret du Président de la République.

Outre les Fonds établis par le Code Minier, il existe aujourd'hui un Fond de Développement. En 2012, suite au versement de 700 millions de dollars par Rio Tinto, la Loi de Finance de 2012 a prévu la création d'un **Fonds Spécial d'Investissement (FSI)** financé par les revenus exceptionnels du secteur (article 26). Ce Fonds alimente des projets définis par les programmes d'investissement publics gérés par un Comité de Pilotage. A en croire la lettre adressée au FMI⁴³ par le Ministre de l'Économie et le Gouverneur de la Banque Centrale, le Fonds aurait enregistré en Mars 2012 un apport initial de 250 millions de dollars. Les règles et la structure du Fonds ont été conçues conjointement par le

⁴¹ Voir par exemple: <http://www.minesdeguinee.com/nous-connaitre/faqs/257-le-dg-du-fonds-minier-baidy-aribot-a-pris-fonction>

⁴² Les rapports ITIE de 2011 et 2012 indiquent des transferts en faveur du FIM.

⁴³ Lettre d'intention, Mémorandum de politique économique et financière, et Protocole d'accord technique: <http://www.imf.org/external/np/loi/2012/gin/fra/021112f.pdf>



FMI et la Banque Mondiale et été approuvées en décembre 2013. Son directeur et ses experts seront nommés avant fin Mars 2014.

Le partage des recettes entre l'État et les Communautés Locales

Dans les pays riches en matières premières se pose la question du partage des revenus entre le niveau central et les niveaux régionaux ou bien provinciaux et municipaux. Selon le RGI, dans les 58 pays analysés, 30 redistribuent les revenus au niveau régional. Grâce à ces recettes, les autorités locales sont en mesure de combattre la pauvreté et d'investir dans les services communautaires. Ce type de transfert peut se faire soit directement, c'est à dire que les compagnies payent certains impôts au niveau local (paiements infranationaux), soit indirectement, auquel cas ces revenus sont inclus dans le budget national et redistribués au niveau local selon les modalités prévues par la loi (transferts infranationaux).

En ce qui concerne les paiements infranationaux, il incombe aux sociétés de verser une redevance superficielle, c'est-à-dire une taxe sur le chiffre d'affaires et une contribution au développement local. D'après le nouveau Code Minier, les compagnies sont obligées de signer une convention avec les communautés locales où elles sont implantées; elles leur versent ainsi directement un montant équivalent à 0,5-1% du chiffre d'affaires (cf chapitres IV et VI). Il n'est pas toutefois pas encore possible d'estimer clairement l'ensemble des revenus. Le Comité de Pilotage, dans les rapports ITIE de 2011 et 2012, a «jugé impossible la conciliation des paiements effectués par les entreprises extractives aux différentes structures décentralisées de l'État (Préfectures, Communes, CRD, etc.) et l'option retenue est d'inclure ces paiements infranationaux dans le référentiel ITIE, à travers une déclaration unilatérale des sociétés extractives»⁴⁴.

En ce qui concerne les transferts infranationaux, le nouveau code minier prévoit la redistribution de 15% des revenus et leur répartition entre l'ensemble des communautés locales du pays afin que les

⁴⁴ Les déclarations des paiements infranationaux des compagnies sont disponibles dans les Rapports ITIE de 2011 et 2012. <http://www.itie-guinee.org/index.php?rubrique=rapports>

collectivités non concernées par les activités minières puissent elles aussi bénéficier de leurs retombées. Ces dispositions figurent dans la présentation du Budget National⁴⁵. Les rapports ITIE 2011 et 2012 sont les premiers documents à intégrer les versements de l'État aux structures infranationales (FIM et Préfectures Minières) mais ne mentionnent pas leur inclusion dans le Budget National.

Transferts internationaux	Administration concernée	Bénéficiaires	Montant en GNF
Transferts au titre des taxes sur l'exploitation des carrières effectués au profit des préfectures, CRD et autres collectivités locales	DNM	Préfectures minières	3 844 321 277
Transferts au titre des taxes sur l'exploitation des carrières effectués au profit du Fonds d'investissement Minier	DNM	FIM	2 306 592 767
Transferts au titre des droits fixes effectués au profit du Fonds d'investissement Minier	CPDM	FIM	19 515 508 224
Transferts au titre des loyers des infrastructures minières effectués au profit du Fonds d'investissement Minier	DNTCP	FIM	2 823 388 175
Total			28 489 810 443


Les transferts infranationaux inclus dans le rapport ITIE 2012⁴⁶

Que peut faire la Société Civile?

La présence d'un contrôle indépendant renforce la bonne gestion des revenus. Au Ghana, par exemple, la loi régissant la gestion des revenus pétroliers prévoit la création de deux Fonds: un Fonds de Stabilisation et un Fonds pour les générations futures. Il prévoit aussi la création d'un Comité chargé de superviser la gestion des revenus. Ce comité (*Public*

⁴⁵ Toutefois, comme le nouveau Code est entré en vigueur le 8 avril 2013, les rapports ITIE 2011 et 2012 relèvent que les transferts infranationaux ne suivaient pas encore cette prévision.

⁴⁶ Rapport ITIE 2012: <http://www.itie-guinee.org/3-download/RapportITIEGuinee2012.pdf>



Interest and Accountability Committee), composé de différents acteurs issus de la société civile, des médias et des professions libérales (avocat, comptable, etc.), a pour mission de s'assurer de la bonne gestion des revenus pétroliers et de rédiger des rapports périodiques pour signaler tout dysfonctionnement ou action illégale⁴⁷.

La SC devrait analyser la façon dont les flux financiers sont canalisés entre le Budget National et les différents Fonds et faire part de ses éventuelles préoccupations aux autorités. Elle pourrait informer la population des enjeux en organisant des débats ou en publiant des rapports, avant tout au niveau des communautés locales. Voici une série de question qu'elle pourrait poser:

- La répartition des recettes est-elle claire et conforme à la loi?
- Qui est responsable de la gestion du FIM et du FSI? Les textes qui encadrent ce Fonds ont-ils été signés et rendus publics? Existe-t-il des systèmes de contrôle et de sanction? Si oui, lesquels?
- Quelles sont les règles de prélèvement et de déboursement de ces fonds? Où peut-on trouver les montants dus à ces Fonds? Les chiffres sont-ils certifiés par des organismes indépendants? Si oui, lesquels?
- Existe-t-il des Conventions pour le développement local prévoyant la mise en place d'un FDEL ? Si oui, lesquelles? Les communautés locales ont-elles connaissance du montant ?
- Le Comité de Pilotage publie-t-il des rapports sur la gestion du FSI? Les chiffres sont-ils publics et accessibles à tous ?

La SC devrait veiller sur les transferts et les paiements au niveau local.

- Le régime de partage de revenus prévoit-il la redevabilité des fonctionnaires? Les autorités locales prévoient-elles la publication de ces recettes?
- Les dispositions du code (art. 130 et 165) sont-elles suivies? Y-a-t il des organismes de contrôle au niveau local?

⁴⁷ Le PIAC a souvent dénoncé entre autres, le non-paiement des certains impôts par les sociétés pétrolières, l'allocation dans le Budget national d'argent destiné aux Fonds, et aussi le besoin de la ratification de directives d'investissement. Pour plus d'information, voir le site: <http://piacghana.org/>



Références et lectures complémentaires

Le site de *Revenue Watch* propose plusieurs cas d'étude des transferts au niveau infranational: <http://www.revenuewatch.org/issues/subnational>. Des vidéos sous-titrées en français sont aussi disponibles ici: <http://www.revenuewatch.org/issues/subnational/videos>

- *Bien gérer et dépenser les revenus des ressources naturelles*, Briefing parlementaire, RWI OSIWA 2013: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_Bien_20140130.pdf

- Bauer, A., *Subnational Oil, Gas and Mineral Revenue Management*, RWI Briefings, 2013: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_Sub_Oil_Gas_Mgmt_EN_rev1.pdf

- *Fonds et Accords de Développement Communautaire en Guinée suivant le Nouveau Code Minier*, VALE Columbia Center on Sustainable International Investment, 2013: http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/content/Report_CDF_and_CDAs_in_Guinea_FR.pdf




VI. Investir dans le développement durable

Ce chapitre décrit les avantages de l'investissement dans le développement durable.

Le caractère non renouvelable des ressources extractives devrait pousser les États à rationaliser l'exploitation de ces biens et à concevoir un plan de développement durable au niveau mondial consistant à sélectionner de manière stratégique les investissements à entreprendre. Les investissements prioritaires devraient avoir pour but de promouvoir l'efficacité de l'administration, de stimuler le secteur extractif (investissements dans les infrastructures, énergie, IT, etc.), mais surtout de répondre aux besoins de la population (investissements dans la santé publique, l'éducation, l'emploi, etc.). Enfin, il devrait s'agir d'un plan capable de protéger l'environnement, de diversifier l'économie et de favoriser le développement au niveau local.

La mise en œuvre du plan est souvent un défi majeur. Des efforts considérables sont bien souvent déployés pour la formulation d'un document solide, mais lors du vote du budget, ce sont pourtant les priorités politiques qui priment sur les objectifs de développement établis. L'application du plan pourrait être améliorée de plusieurs façons, notamment par la création d'un organisme gouvernemental (une unité rattachée au ministère des Finances, par exemple, ou encore une agence spécialisée dont le travail est d'aligner le budget annuel avec le plan de développement pluriannuel). L'État pourrait aussi créer un fonds de développement et y affecter les revenus des ressources pour des projets de développement, ou bien instituer une banque de développement pour financer les investissements du secteur privé.

Ce plan de développement devrait en outre contribuer à augmenter la capacité de gestion des finances publiques. Même si un pays dispose d'un cadre macro-économique solide et d'un plan de développement bien conçu, un mauvais système de gestion des finances publiques (GFP) pourrait menacer la transformation des revenus de l'extraction



en bénéfices tangibles. L'exécution budgétaire est assurée par la GFP, chargée des marchés publics de l'infrastructure, de l'élaboration des rapports et du suivi et l'évaluation des projets. Une bonne GFP des projets d'investissements publics implique une évaluation précise de tous les coûts et avantages, un examen technique indépendant, un processus de passation des marchés ouvert et compétitif, un suivi détaillé de l'exécution, une formation des travailleurs à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures et des procédures budgétaires efficaces.

La Guinée s'efforce actuellement de mettre en place un plan global de développement. C'est le gouvernement qui est chargé de proposer les priorités nationales et l'Assemblée Nationale, chargée à son tour de les adopter. L'une des priorités qui a été définie est l'élaboration d'un Plan stratégique pour la réduction de la pauvreté et la modernisation de l'administration publique (PREMA)⁴⁸. En matière d'IE, une stratégie globale de développement des infrastructures de transport pour le secteur minier, financée par la Banque Mondiale, est actuellement en cours d'élaboration⁴⁹.

La protection de l'environnement

Les activités extractives sont encadrées par les codes pétroliers et miniers et certaines lois spécifiques (loi sur l'environnement, la propriété foncière, l'expropriation, etc.). L'évaluation de l'impact social et environnemental de l'activité minière doit ainsi être faite en tenant compte de toute la durée de vie de la mine afin de protéger l'environnement⁵⁰. Pour accorder son soutien à un projet minier, la Société Financière Internationale a d'ailleurs fait de la publication de ces évaluations l'une

⁴⁸ Pour plus d'info, voir: <http://www.srp-guinee.org/>

⁴⁹ Plusieurs rapports sur la Guinée sont disponibles sur le site: <http://www.guineemergente.com/gn/>, pour le projet concernant les infrastructures de transport voir: <http://www.africaintelligence.fr/AMF/strategies/2013/11/05/les-recommandations-de-nodalis-setec-et-mtbs,107992971-BRE>

⁵⁰ Les impacts varient énormément selon les spécificités des projets et peuvent inclure: pollution de l'air; échauffement du climat; changements topographiques (montagnes rasées ou piscines créés) et hydrologiques (érosion, dégradations du sol, pénurie des eaux); contamination des eaux; disparition du flore et faune; perte d'accès aux ressources; migration massive; pertes culturelles; etc.



des conditions *sine qua non*⁵¹.

Grâce à ces études, on peut évaluer et limiter les risques courus par la population et l'environnement. Au cours de l'élaboration de l'étude et avant son approbation officielle, des consultations et des audiences publiques sont généralement organisées (les communautés ont aussi un droit à l'information, cf Chapitre II).

En Guinée ces études d'impact doivent respecter les normes définies par le Code de l'environnement et les décrets d'application⁵². Le Code Minier Amendé de 2011 prévoit que ces études doivent être rédigées par des organisations indépendantes et rendues publiques pour permettre l'obtention des différents titres miniers (art. 22, 26, 30, 37). En ce qui concerne l'avis des communautés, il ne conditionne pas encore l'attribution du permis de recherche. Toutefois, avant qu'une compagnie ne passe à la phase d'extraction, l'impact social et environnemental doit être minimisé pour que la Convention puisse être signée (voir ci-dessous).


Le développement local et le contenu local

Par développement local, on entend le soutien apporté aux populations locales touchées par la présence d'une activité minière. Pour les compagnies privées, il relève de ce qu'on appelle souvent la «Responsabilité Sociale de l'Entreprise» (RSE). La RSE s'est souvent traduite par une politique de dons (forages, financement de la construction d'écoles et centre de santé, etc.) accordés de manière volontaire. L'article 130 du Code Minier prévoit aussi un accord écrit et la signature d'une Convention de développement local entre la société et les autorités locales. Cette Convention prévoit une contribution régulière au Fonds du développement local (voir chapitre V), à hauteur de 0,5 – 1% du chiffre d'affaires de la société⁵³. Elle favorise la gestion de la

⁵¹ En Guinée, la SFI est présente dans le Projet de Simandou (géré par Rio Tinto et Chalco) et ces études sont disponibles en ligne: http://www.riotintosimandou.com/FRA/seia/924_stakeholder_consultation_process_schedule.asp

⁵² Présentation par Mamadou Saliou Diallo de Guinée Ecologie, 2010: http://www.sifee.org/static/uploaded/Files/ressources/actes-des-colloques/paris/session-2-3/4_DIALLO_RES.pdf

⁵³ En Guinée, la SFI est présente dans le Projet de Simandou (géré par Rio Tinto et Chalco) et ces études sont disponibles en ligne: http://www.riotintosimandou.com/FRA/seia/924_stakeholder_consultation_process_schedule.asp




Contribution au Développement Local payée par le titulaire du Titre minier et renforce les capacités de planification et de mise en œuvre du programme de développement communautaire.

Le «contenu local» (en anglais *local content*) est un concept relativement récent. Il désigne la contribution des compagnies extractives au développement économique et social par l'utilisation prioritaire des ressources nationales et le renforcement des capacités de la main d'œuvre du pays hôte.

Sur un plan microéconomique, le *local content* vise l'amélioration des infrastructures et des conditions sociales et économiques des populations riveraines. Sur un plan macroéconomique, il s'agit de toute action entreprise ou soutenue par les compagnies extractives permettant à un État hôte de tirer le plus grand profit possible de l'industrie extractive, indépendamment des *royalties* et des recettes fiscales versées à l'administration centrale. Le «contenu local» renvoie aux initiatives conçues pour soutenir l'emploi et consolider le tissu industriel du pays. Il s'agit donc de favoriser la présence d'écoles de formation, le développement d'entreprises nationales et la création de petites entreprises satellites (dans des domaines tels que la logistique, les transports, la restauration, l'hôtellerie, etc.).

En Guinée, en matière de sous-traitance, l'article 107 favorise les compagnies guinéennes à condition qu'elles offrent une qualité, une quantité et un prix comparables à ceux proposés par les compagnies étrangères. Ces conditions visent aussi à soutenir la création et la consolidation de PME de PMI guinéennes.

En matière de soutien à l'emploi et de formation professionnelle, l'article 108 du Code prévoit l'obligation pour les titulaires des titres miniers de donner la préférence aux travailleurs guinéens, d'employer un pourcentage (Quota) croissant de nationaux au fil des années et d'appliquer un plan de formation des cadres. L'article 109 impose quant à lui aux compagnies l'organisation d'un programme de formation et de perfectionnement favorisant au maximum le transfert de technologies et de compétences au bénéfice des entreprises et du personnel guinéen;



il leur impose également un programme de «guinéisation» fondé sur les quotas fixé dans l'article 108.

La diversification de l'économie


Le caractère non renouvelable des ressources extractives pose la question du remplacement des sources de revenus, c'est pourquoi les pays cherchent à diversifier leur économie et soutiennent d'autres secteurs de l'économie, en plus du secteur extractif. Une telle politique a pour vocation de minimiser la dépendance du pays dans la mesure où celle-ci pourrait entraîner, entre autres maux, la hausse de l'inflation (connue comme «le mal hollandais»).

Alors que les pays dépendants des ressources extractives ont souvent beaucoup de difficultés à entreprendre une diversification de leur économie⁵⁴. La Guinée a pour sa part la possibilité d'investir dans le développement d'autres secteurs primaires, tels que l'agriculture ou l'hydroélectrique, mais aussi dans les secteurs secondaire et tertiaire. Pour ce faire, le gouvernement devrait faire en sorte de créer les conditions favorables à l'attraction d'investissements étrangers dans d'autres secteurs que celui des mines et de favoriser la création d'entreprises locales. Un tel plan de diversification doit prendre en compte le capital humain et les capacités réelles du pays et édifier des institutions et des infrastructures physiques et sociales propices à cette diversification.

Que peut faire la Société Civile?

Un grand nombre de mesures peuvent être envisagées pour investir dans le développement durable. Les OSC devraient analyser les différents documents proposés par le gouvernement et les sociétés privées, mais avant tout développer leur propre conception de ce qu'est l'investissement dans le développement durable. La SC pourrait par exemple réaliser un suivi des contrats et confronter les obligations légales et contractuelles à la réalité du terrain. La SC pourrait en outre mener une campagne

⁵⁴ *Diversification in Resource Dependent Countries*, RWI, 2012: <http://www.revenuewatch.org/publications/diversification-resource-dependent-countries>



de sensibilisation forte sur les problématiques liées à l'environnement, favoriser le dialogue entre les parties prenantes, faire un suivi de la conformité socio-environnementale et du processus de compensation, etc. Bien qu'incomplète, la présente liste nous permet de formuler certaines questions:

En matière de choix d'investissements:

- L'État publie-t-il les stratégies de développement?
- Les priorités d'investissements proposées par le gouvernement et ratifiées par l'Assemblée Nationale sont-elles publiques et justifiées?
- Ses investissements sont-ils comptabilisés dans le Budget National?

En matière de protection de l'environnement:

- Les communautés riveraines ont-elles participé aux évaluations d'impact ?
- Les études d'impact ont-elles été rendues publiques?⁵⁵ Ont-elles été rédigées par des consultants indépendants?
- Ces études ont-elles été présentées aux communautés locales?
- Les études ont-elles procédé à une évaluation objective de l'impact des activités minières?


En matière de développement local

- Les Conventions de développement local ont-elles été signées?
- Comment la contribution du chiffre d'affaires est-elle calculée?

En matière de contenu local

- Les normes relatives au contenu local sont-elles respectées?
- Les compagnies locales ont-elles la capacité de fournir les biens

⁵⁵ Sur leur site les compagnies publient souvent ces études, des informations relatives à l'avancement des projets et à leur état financier ainsi que des études de faisabilité.



et les services nécessaires? Si ce n'est pas le cas, comment le gouvernement et ses partenaires envisagent-ils le développement d'entreprises locales compétitives sur le marché?

Lancer un débat pour identifier les secteurs potentiels d'investissement national:

- Existe-t-il une stratégie de diversification de l'économie?
- Dans quels secteurs pourrait-on investir?
- La passation des marchés publics répond-elle aux critères de transparence? La documentation, le suivi et l'évaluation des projets ont-ils été réalisés de manière indépendante?

Références et lectures complémentaires


- *Diversification in Resource Dependent Countries*, RWI, 2012: <http://www.revenuewatch.org/publications/diversification-resource-dependent-countries>

- *Un cas d'étude de suivi de contrats fait par la société civile au Cameroun: RELUFA, Suivi de Contenu Local et des obligations fiscales des compagnies minières au Cameroun*, 2013: <http://www.reluфа.org/documents/suiviobligationscontractuellesCKMining.pdf>

- *Un exemple de rapport entre la société privée et les communautés locales: Norme de Rio Tinto en matière de relations avec les communautés*, 2011: http://www.riotinto.com/documents/Communities_standard-FR.pdf

- *Esteves, A.M., Coyne, B., Moreno A., Enhancing the subnational benefits of the oil, gas and mining sectors*, RWI Briefing Paper, 2013: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/RWI_Sub_Enhance_Benefits_EN_20131118.pdf

- *Lopez, R.M., Les dépenses sociales directes des entreprises: Guide de suivi pour les organisations de la société civile*, RWI,



2013: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/Subnational-SocialExpenditures20131210_FR.pdf

- Tordo, S. et al., *Local Content Policies in the Oil and Gas sector*, World Bank, 2013: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/07/12/000445729_20130712141852/Rendered/PDF/789940REVISED000Box377371B00PUBLIC0.pdf

