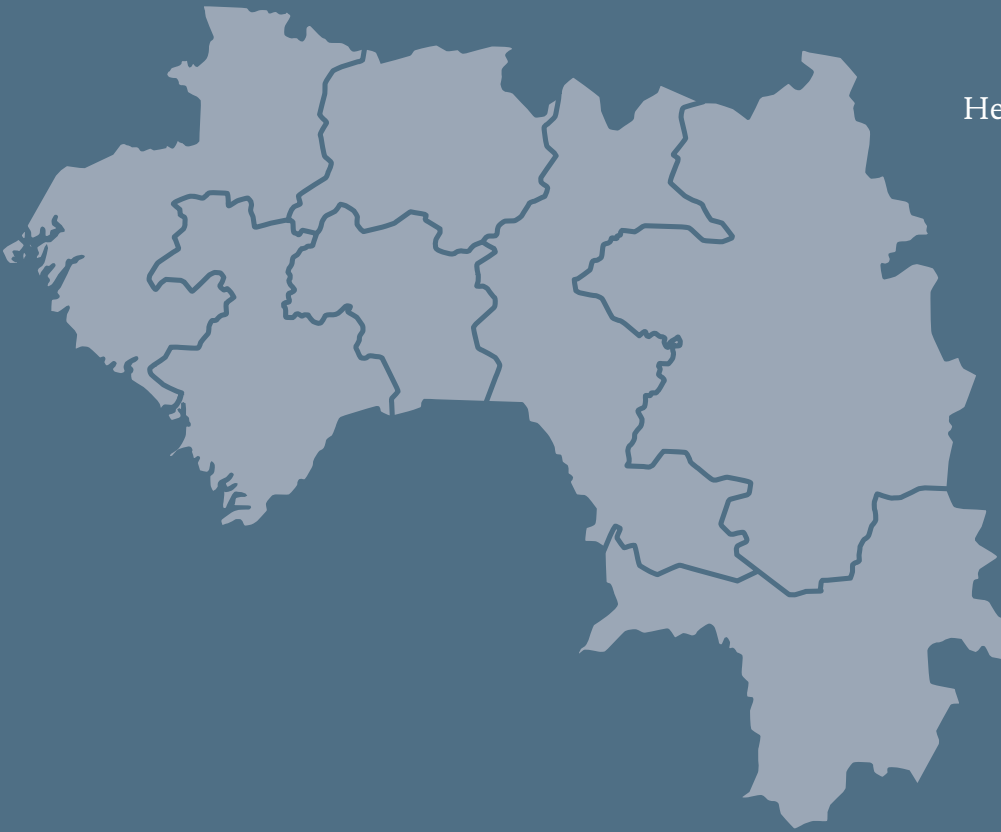


Les mécanismes d'appui au développement local dans la législation minière en Guinée

Hervé Lado et Sun-Min Kim



MAI 2019

Sigles et acronymes

AGR	Activité génératrice de revenus
ANAFIC	Agence nationale de financement des collectivités locales
BAD	Banque africaine de développement
CAGF	Comité d'appui à la gestion du FODEL
CDL	Contribution au développement local
DND/MATD	Direction nationale de la décentralisation du MATD
DNDL/MATD	Direction nationale du développement local du MATD
FNDL	Fonds national de développement local
FODEL	Fonds de développement économique local
GNF	Franc guinéen
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
MATD	Ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation
MMG	Ministère des Mines et de la Géologie
ONG	Organisation non gouvernementale
PACV	Programme d'appui aux communautés villageoises
PAI	Programme annuel d'investissement
PDL	Plan de développement local
PNDES	Plan national de développement économique et social
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SFI	Société financière internationale
SRCL/MMG	Service des relations communautaires et du contenu local du MMG

Contents

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	2
INTRODUCTION.....	4
1. LES MÉCANISMES FISCAUX D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL	6
2. LES MÉCANISMES QUASI FISCAUX DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL PAR DES REVENUS MINIERS.....	16
3. LES MÉCANISMES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	20
4. PERSPECTIVES	23
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	27
RÉFÉRENCES.....	31

Messages clés

- En 2016, les revenus miniers reversés aux communes étaient de 61 milliards de GNF (6,7 millions d'USD), soit 2% des revenus issus du secteur extractif et 0,5% du budget national de la Guinée ; ils pourraient dépasser les 400 milliards de GNF annuels à partir de 2020.
- Les revenus miniers locaux étaient composés à 72% des paiements sociaux des entreprises envers les communautés, et le Fonds national de développement local (FNDL) en aurait représenté 61% s'il avait été effectivement reversé aux communes.
- Les mécanismes de traçabilité, de transparence et de redevabilité sur les différents flux de paiements locaux, ainsi que les compétences, doivent être renforcés dans les communes pour garantir l'efficacité de l'utilisation de ces revenus.
- Avec les budgets qui vont augmenter de manière inédite dans l'ensemble des communes du pays au cours des prochaines années grâce aux revenus miniers locaux, l'Etat doit instaurer des règles de discipline budgétaire dans les communes pour limiter leur dépendance vis-à-vis des revenus miniers.
- Grâce à ces nouveaux revenus, les communes guinéennes pourraient s'investir dans de nouveaux champs d'intervention, comme le soutien massif à l'entrepreneuriat local, notamment dans l'agriculture familiale et l'industrie manufacturière locale, pour à la fois diversifier leurs sources de revenus et contribuer, depuis la base, à l'effort national de diversification économique.

Résumé exécutif

L'appui au développement des communautés locales est devenu un impératif pour les projets extractifs et les gouvernements au cours de ces deux dernières décennies. Le type et l'ampleur des mécanismes mis en œuvre varient d'un pays et d'un projet à l'autre, et dépendent de la nature des impacts et des forces en présence, ainsi que du pouvoir de négociation des différentes parties prenantes¹. En Guinée, le code minier de 2011 amendé en 2013 contient des mécanismes fiscaux (redevance superficière, contribution au développement local, transfert infranational), ainsi que des mécanismes quasi fiscaux (paiements sociaux volontaires et obligatoires) et socio-économiques (contenu local).

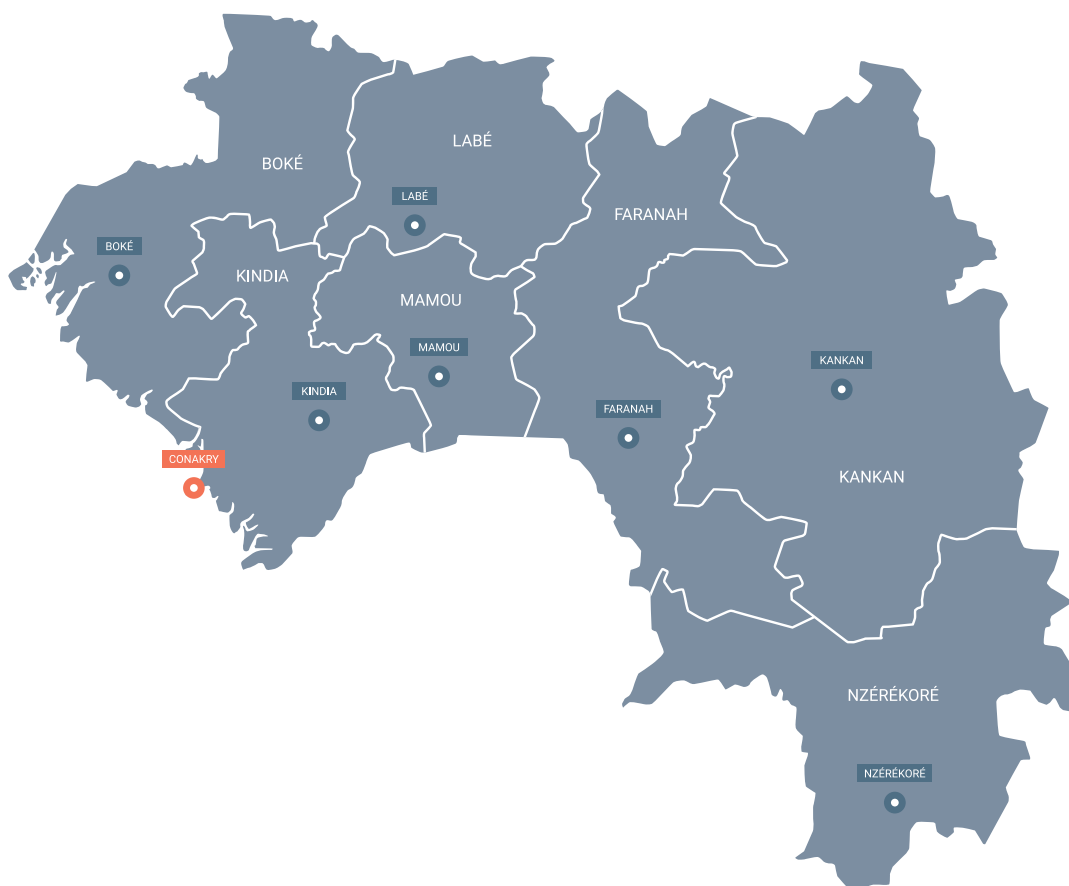
En 2016, les revenus miniers locaux qui en découlent ont globalement représenté un montant de 61 milliards de GNF (env. 6,7 millions d'USD) transféré aux communes et localités minières, soit 2 % des revenus publics issus du secteur extractif et 0,5 % du budget national². Ils étaient composés à 72% des paiements sociaux des entreprises minières, et auraient plus que doublé si le transfert infranational relatif au Fonds national de développement local (FNDL) au titre de 2016 (96,7 milliards de GNF) avait été effectivement reversé aux communes. Pour 2017 et 2018, les revenus miniers locaux ont sans doute significativement augmenté du fait de l'expansion minière, dépassant les 100 milliards de GNF, et leur proportion par rapport aux revenus extractifs et au budget de l'État devrait rester à peu près la même. Mais à partir de 2019, ils vont connaître un véritable bond (en valeur et en proportion) avec la mise en œuvre complète du FNDL et de la Contribution au développement local (CDL) qui abonde le Fonds de développement économique local (FODEL), et ils pourraient dépasser les 400 milliards de GNF en 2020.

C'est ainsi que les budgets des communes vont connaître un redressement inédit. Une commune minière rurale comme Banora, qui abrite une grande exploitation industrielle d'or, devrait voir ses ressources effectives augmenter de plus de 80 % après 2020 par rapport à son budget annuel moyen de ces dernières années. Pour les communes, cette manne représente une opportunité unique de prendre davantage en charge le développement local. Elles pourraient cibler la diversification des activités économiques locales pour soutenir la diversification économique nationale depuis la base. Il se trouve qu'une politique de contenu local par trop concentrée sur l'approvisionnement du secteur minier produit une diversification économique toujours liée à ce secteur, de sorte que les chaînes de valeur économiques et les emplois créés demeurent dépendants des fluctuations des activités minières. Un appui massif à l'agriculture familiale et à l'entrepreneuriat local indépendamment du secteur minier semble plus susceptible de développer l'auto-emploi et de garantir la sécurité alimentaire à long terme dans ces zones rurales et à l'échelle du pays. Les communes seront par ailleurs confrontées au risque de dépendance vis-à-vis des revenus miniers, et devront alors adopter des règles de discipline budgétaire et travailler de manière proactive à la diversification de leurs sources de revenus.

1 Andrew Bauer et coll., *Natural Resource Revenue Sharing*, 2016. resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing

2 Calculs effectués sur la base du Rapport ITIE 2016. Dans ce document, le taux de change USD/GNF est de 1 USD = 9 000 GNF.

Le gouvernement guinéen se trouve ainsi devant la nécessité de renforcer les règles de gouvernance et de gestion des collectivités locales. Dans cette perspective, l'opérationnalisation du FODEL, du FNDL ainsi que des politiques de RSE et de contenu local, l'encadrement des relations communautaires et des paiements sociaux des entreprises minières (qui ont représenté près des trois quarts des revenus miniers locaux en 2016), et le renforcement des mécanismes de transparence et de redevabilité sur les transactions liées aux revenus miniers locaux sont des mesures susceptibles d'entretenir la confiance entre les parties prenantes et de garantir in fine une contribution efficace des revenus miniers locaux à l'amélioration des conditions de vie des populations guinéennes.



Introduction

Depuis 2014, la Guinée connaît une forte croissance de son secteur minier. En trois ans, la production de bauxite est passée de 20,2 millions de tonnes (Mt) en 2014 à 51,7 Mt en 2017, soit une augmentation moyenne de 37 % par an, et les perspectives de production sur les prochaines années s'inscrivent dans la même tendance^{3,4,5}. Pour les communautés proches des mines, les impacts négatifs se mêlent aux retombées positives. La série de tensions communautaires observées en 2017 dans la principale région bauxitique, Boké, a souligné l'urgence non seulement de traiter les impacts négatifs des activités minières, mais aussi d'amplifier les retombées positives au niveau local. Ceci passe en particulier par l'application de l'ensemble du dispositif prévu dans le code minier pour soutenir le développement local.

Le présent document s'adresse à l'ensemble des parties prenantes du secteur minier en Guinée. Outil à visée pédagogique et de plaidoyer, il entend contribuer à accélérer, à l'échelle locale, les réformes minières engagées depuis 2011, en vue d'une plus grande diversification économique et d'un développement plus inclusif. Notre démarche s'inscrit dans la stratégie de NREGI pour la Guinée. Celle-ci vise à favoriser l'opérationnalisation complète du code minier, l'alignement des décisions majeures dans le secteur minier sur la stratégie nationale de développement et les stratégies sectorielles, ainsi que le renforcement de la redevabilité et de l'utilisation des données issues des processus de transparence. Ce document présente les mécanismes prévus dans le code minier guinéen pour soutenir le développement local grâce à l'exploitation minière, ainsi que les dispositifs complémentaires qui ont été mis en place, mais qui ne figurent pas dans le code minier.

Les bénéfices qui découlent de l'activité minière pour les populations locales sont de diverses natures : fiscale, avec des prélèvements spécifiques ; quasi fiscale, avec une prise en charge, souvent ponctuelle ou temporaire, d'une partie des responsabilités de l'État par les entreprises ; et socio-économique, avec des initiatives visant le renforcement du contenu local, notamment des emplois et de nouvelles chaînes de valeur économiques. Les mécanismes fiscaux et quasi fiscaux de financement du développement local en Guinée par les revenus miniers ont représenté en 2016 des paiements de l'ordre de 61 milliards de GNF (env. 6,7 millions d'USD). Ces revenus miniers locaux comptent pour seulement 2 % des revenus publics issus du secteur extractif, mais sont une somme importante pour les communes^{6,7,8}. Pour 2017 et

3 La bauxite est le principal produit minier en Guinée. D'après le Rapport ITIE 2016 (p.120), les revenus budgétaires tirés de la bauxite représentent 83 % de l'ensemble des revenus miniers dans le budget national, l'or comptant pour 13 %.

4 Cf. Bulletin Statistiques #1 du BSD/MMG : www.itiedoc-guinee.org/wp-content/uploads/2018/12/181212A.pdf

5 Cf. Blog d'Hervé Lado, « Les ambitions minières de la Guinée et la mutualisation des infrastructures », 15 août 2018 : resourcegovernance.org/blog/la-guinee-et-la-mutualisation-des-infrastructures

6 Calculs effectués sur la base du Rapport ITIE 2016. Dans ce document, le taux de change USD/GNF est de 1 USD = 9 000 GNF.

7 Les revenus publics issus du secteur extractif, c'est-à-dire ceux considérés comme collectés par l'ensemble des organismes étatiques et les collectivités locales, étaient de 3 108,3 milliards de GNF en 2016, et les revenus publics miniers représentaient 99,97 % de ces revenus. Cf. Rapport ITIE 2016, p.11 et 13.

8 Il est à noter qu'en 2016, seuls deux des trois mécanismes fiscaux ont été effectivement actionnés, le transfert infranational (15 % des revenus de six taxes minières) n'étant pas encore applicable. De ce fait, seule la vingtaine de communes minières du pays a pu en bénéficier, le transfert infranational étant l'unique revenu à répartir entre toutes les communes de Guinée. Si le transfert infranational avait été mis en œuvre, les revenus miniers locaux auraient été de 158 milliards de GNF (17,5 millions d'USD), soit 5 % des revenus publics issus du secteur extractif.

2018, les revenus miniers locaux ont sans doute significativement augmenté du fait de l'expansion minière, dépassant les 100 milliards de GNF, et leur proportion par rapport aux revenus extractifs et au budget de l'État devrait rester à peu près la même. Mais à partir de 2019, ils vont connaître un véritable bond (en valeur et en proportion) avec la mise en œuvre complète du FNDL et de la Contribution au développement local (CDL) qui abonde le Fonds de développement économique local (FODEL), et ils pourraient dépasser les 400 milliards de GNF en 2020.

Il faut noter par ailleurs que le gouvernement finance également les communes, et donc le développement local, à travers les dotations annuelles qu'il leur verse. Elles sont prélevées sur le budget national, qui est abondé à plus de 25 % par les revenus miniers⁹. De plus, il arrive que des projets de développement inscrits au budget national (par ex. infrastructures), donc contenant des revenus miniers, génèrent des retombées positives à l'échelle locale. Cela étant, le présent document traite plutôt des mécanismes expressément prévus dans la législation minière pour financer les communes et soutenir le développement local.

La Guinée compte 7 régions administratives, 1 région spéciale à Conakry, 33 préfectures, 307 sous-préfectures, 38 communes urbaines (dont 5 à Conakry) et 304 communes rurales¹⁰. Les communes sont subdivisées en districts et quartiers, et ces derniers en secteurs. Le code des collectivités locales (révisé en décembre 2017) a défini comme collectivités locales les régions, les communes urbaines et les communes rurales, et a consacré leur autonomie financière, organique et décisionnelle (art. 2). L'État exerce un contrôle sur les collectivités locales au regard de la légalité des actes et des activités, et non de leur opportunité. Par conséquent, ce contrôle n'implique pas la subordination hiérarchique des organes décentralisés et ne doit pas entraver la libre administration des collectivités locales (art. 69).

Les termes « commune » et « collectivité locale » employés dans ce document sont interchangeables, étant donné que les régions, en tant que collectivités locales, ne sont pas encore opérationnelles à ce jour en Guinée. Autrement dit, le terme « local » se référera ici aux 342 communes urbaines et rurales. Nous abordons d'abord les mécanismes fiscaux (1), puis les mécanismes quasi fiscaux (2), les mécanismes socio-économiques (3), et enfin les perspectives (4) pour évoquer le lien entre ces mécanismes et la politique de responsabilité sociétale des entreprises minières en Guinée. En outre, nous proposons des pistes pour réussir un développement local pérenne grâce aux revenus miniers. Les données exploitées dans ce document proviennent des rapports ITIE, essentiellement le Rapport 2016, de documents comptables collectés auprès de quelques communes guinéennes et, bien entendu, de la législation minière de la Guinée¹¹.

9 En 2016, les revenus extractifs représentaient 25,1 % du budget national et cette proportion augmente d'année en année.

10 Cf. l'article 19 du Code révisé des collectivités locales, décembre 2017.

11 Il n'y avait pas de version officielle exploitable du Rapport ITIE 2017 au moment de la réalisation de ce rapport.

1. Les mécanismes fiscaux d'appui au développement local

Le code minier prévoit trois mécanismes fiscaux pour contribuer au budget des communes et au développement local : la redevance superficière, la Contribution au développement local et le transfert infranational (Tableau 1). À l'instar des autres dispositions financières du code minier, ces trois mécanismes ont été rendus applicables par le décret de 2014 portant application des dispositions financières du code minier, et les modalités spécifiques en ont été précisées dans des arrêtés subséquents¹².

Mécanisme	Description	Destinataire
Redevance superficière (art. 160 du code minier)	Versement des redevances superficières annuelles à chaque collectivité au prorata de la superficie occupée par le titre.	90 % aux collectivités locales au sein du périmètre du titre d'exploitation. 10 % à la trésorerie préfectorale.
Contribution au développement local (CDL – FODEL) (art. 130)	Versement d'un prélèvement sur le chiffre d'affaires de 0,5 % (bauxite et fer) et 1 % (autres) pour financer les projets de développement des collectivités locales. La CDL alimente un Fonds de développement économique local (FODEL).	Principalement les collectivités impactées, mais aussi les administrations publiques locales.
Transfert infranational (art. 165)	Versement de 15 % de six taxes minières par l'État central (via l'ANAFIC) aux collectivités locales.	L'ensemble des collectivités locales du pays.

Tableau 1. Les trois mécanismes fiscaux de financement du développement local par les revenus miniers

En 2016, les mécanismes fiscaux ont représenté 17,3 milliards de GNF (2 millions d'USD), soit 28 % des revenus miniers locaux et 0,6 % de l'ensemble des revenus extractifs¹³. Il est à noter que seules les redevances superficières et les contributions au développement local ont été versées aux communes au titre de 2016. Les mécanismes fiscaux se seraient élevés à 114 milliards de GNF si le transfert infranational (FNDL) avait été rendu opérationnel¹⁴.

1.1 LA REDEVANCE SUPERFICIAIRE

La redevance superficière est le prélèvement fiscal classique qu'on retrouve dans nombre de législations sur les ressources naturelles pour financer les communautés qui abritent les ressources exploitées. Instituée par l'article 160 du code minier guinéen, la redevance superficière est due aux communes minières au prorata des superficies occupées par le titre minier et selon les taux fixés dans le même article

12 Décret D/2014/013/PRG/SGG du 17 janvier 2014 : <http://mines.gov.gn/docs/PDF/Decret-Relatif-a-L-Application-Des-Dispositions.pdf>

13 Les revenus publics issus du secteur extractif étaient de 3 108,3 milliards de GNF en 2016, cf. Rapport ITIE 2016, p.13.

14 Calculs effectués sur la base du Rapport ITIE 2016.

et repris dans l'arrêté conjoint de 2016 fixant les taux et tarifs des droits fixes, des taxes et redevances résultant de l'octroi, du renouvellement, de la prorogation, du transfert et/ou de l'amodiation des titres miniers et autorisations¹⁵.

Les modalités de répartition de la redevance ont été précisées dans la décision de 2013 du ministre de l'Administration du territoire et de la Décentralisation (MATD) portant modification de la décision de 2011 relative aux modalités provisoires de gestion de la redevance superficielle allouée aux collectivités locales. Cette décision fixe les taux applicables selon la nature du titre minier, ainsi que pour l'octroi du titre et les deux renouvellements^{16,17}.

Le paiement de la redevance à la commune se fait annuellement, de manière solennelle, en présence des populations. Il est effectué par l'entreprise sur la base de l'avis de recouvrement émis par l'administration minière¹⁸. La décision de 2013 indique également la répartition de la taxe entre la commune et la préfecture : 85 % de la redevance doivent être alloués aux investissements de la commune, en priorité dans les zones d'exploitation, et 5 % à son fonctionnement, tandis que 10 % sont versés à la préfecture, dont 4 % à son fonctionnement, 3 % au service des études techniques et de suivi des marchés et 3 % au service préfectoral des mines. La commune rend compte de l'utilisation de cette redevance dans son compte administratif et dans son compte de gestion¹⁹.

Pour l'année 2016, les entreprises minières ont reversé aux communes des redevances superficielles d'un montant de 2,3 milliards de GNF (255 000 USD), soit 4 % des revenus miniers locaux et 0,07 % de l'ensemble des revenus publics issus du secteur extractif^{20,21}.

D'une commune à l'autre, les montants sont très variables en termes de valeur et de proportion des budgets communaux. Pour une commune rurale comme Banora dans la préfecture de Dinguiraye, la taxe superficielle que doit verser la SMD est de 60 489,5 USD, soit 544 405 230 GNF, c'est-à-dire 12 % du budget prévisionnel de la commune en 2016 et 42 % du budget effectivement réalisé en recettes et dépenses. Elle constitue donc la première source de revenus effectifs pour cette commune^{22,23}.

15 Arrêté conjoint A/2016/6074/MEF/MMG/SGG du 26 septembre 2016.

16 Décision n°001/MATD/CAB/2011.

17 Décision n°0021/MATD/CAB/DNDL/SGG/2013 du 30 avril 2013.

18 Cf. le huitième alinéa de l'article 3 du décret D/2014/013/PRG/SGG du 17 janvier 2014 portant application des dispositions financières du code minier et l'article 3 de l'arrêté conjoint A/2016/6074/MEF/MMG/SGG du 26 septembre 2016 fixant les taux et tarifs des droits fixes, des taxes et redevances résultant de l'octroi, du renouvellement, de la prorogation, du transfert et/ou de l'amodiation des titres miniers et autorisations.

19 Afin de séparer les rôles d'ordonnateur et de comptable, le compte administratif de la commune est tenu par le secrétariat général de la commune dans le rôle d'ordonnateur, qui est celui de l'autorité exécutive municipale tandis que le compte de gestion est tenu par le receveur, qui agit en tant que comptable public. (Art. 454, 539 et 543 et 544 du code des collectivités locales).

20 D'après le Rapport ITIE 2016, p.121.

21 Les revenus publics issus du secteur extractif étaient de 3 108,3 milliards de GNF en 2016, cf. Rapport ITIE 2016, p.13.

22 Le calcul a été fait en appliquant le taux (150 USD/km²) à la superficie de Banora couverte par le permis de la SMD (403,26 km²), d'après les données collectées auprès du CPDM le 18 janvier 2019. Par ailleurs, dans ce document, le taux de change USD/GNF est de 1 USD = 9 000 GNF.

23 Le budget 2016 de la commune rurale de Banora s'est élevé à 4 604 862 070 GNF et s'est exécuté à 28 % en recettes et dépenses (cf. comptes administratifs du 29 mars 2017). Par ailleurs, la part de la taxe superficielle dans ce budget est sans doute un peu plus élevée si on prend en compte l'ensemble des titulaires de permis présents dans la commune, à l'instar de petits opérateurs comme EVEMAS Mining ou encore SUPER MAN Business.

Points de suivi sur la redevance superficielle

- a La transparence sur le paiement de la redevance superficielle est un acquis en Guinée, garanti par les paiements solennels qui permettent aux populations de témoigner de ce flux des entreprises vers les communes. Cependant, il n'existe pas encore de mécanisme permettant de connaître à l'échelle nationale et dans un délai raisonnable les paiements reçus par chaque commune et d'en assurer la traçabilité. Les entreprises minières sont tenues de déposer copie de leurs quittances libératoires au CPDM, mais les communes ne sont pas astreintes à des règles similaires de remontée de l'information, ce qui rend la réconciliation des flux particulièrement fastidieuse, notamment lors de la réalisation des rapports ITIE.
- b Par ailleurs, la redevance superficielle ne fait pas l'objet d'une traçabilité spécifique des dépenses dans les comptes annuels des communes. Les organisations de la société civile et tout citoyen qui s'y intéressent sont ainsi dissuadés d'en assurer le suivi, qui nécessiterait des enquêtes de terrain complexes pour identifier les dépenses et réalisations correspondant à la redevance reçue.

1.2 LA CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT LOCAL POUR LE FODEL

La Contribution au développement local est un prélèvement sur le chiffre d'affaires des entreprises minières qui est reversé aux communes pour financer le développement local. Aux termes de l'article 130 du code minier, les titulaires d'un titre d'exploitation minière doivent, à partir de leur première production commerciale, verser annuellement une Contribution au développement local (CDL), qui est fixée à 0,5 % du chiffre d'affaires pour les substances minières de catégorie 1 (bauxite et fer) et à 1 % pour les autres substances minières. Cette contribution vient abonder un Fonds de développement économique local (FODEL).

Le même article prévoit la mise en place d'une convention de développement local entre la communauté locale abritant ou avoisinant un site d'exploitation et le titulaire du titre afin d'encadrer les réalisations en faveur du développement de la communauté locale. Les nouvelles conventions minières incluent désormais systématiquement une clause relative à l'élaboration de ladite convention de développement local. C'est le cas par exemple des conventions de Chalco et de la SBG, toutes deux signées en 2018^{24,25}.

Si le FODEL est nouveau, la CDL ne l'est pas dans le contexte guinéen. Quatre entreprises dont les projets sont entrés en production avant la réforme du code minier avaient déjà convenu du versement de la CDL dans leurs conventions de base (ou les avenants) sur une base individuelle et à des taux variés (Tableau 2). De plus, ces entreprises avaient des modes de liquidation différents : en 2016, la CBG versait sa contribution aux collectivités, tandis que la SAG et la CBK passaient par la préfecture et que la SMD payait directement les entreprises adjudicataires des marchés.

24 Cf. le deuxième alinéa de l'article 25 de la Convention de Chalco : www.contratsminiersguinee.org/contract/ocds-591adf-5699672631/view#/pdf

25 Cf. l'article 20 de la Convention de la SBG : www.contratsminiersguinee.org/contract/ocds-591adf-7227443979/view#/pdf

Tableau 2. La CDL dans les projets entrés en production avant le code minier 2011/2013

Entreprise	Année convention de base	Substance	Taux de la contribution au développement local	Source	Préfecture
CBG	1963	Bauxite	Contribution volontaire annuelle dont le taux initial était à hauteur de 500 000 USD. En janvier 2017, le conseil d'administration de la CBG a décidé d'augmenter le montant à 2,5 millions d'USD.	Contribution volontaire ²⁶ . Pas de dispositions dans la Convention de 1963 ni dans les avenants de 2002 et 2005.	Boké
CBK	2000	Bauxite	0,1 USD par tonne nette de bauxite exportée au cours du trimestre payé	Annexe C (2006) de la Convention de base, art. 3 ²⁷	Kindia
SMD	1990	Or	Taux forfaitaire maximum de 0,4 % du chiffre d'affaires hors toutes taxes À partir du 21 mars 2019, un taux forfaitaire de 1 % du chiffre d'affaires	Avenant 1 (1993), art. 18-2 h) Avenant 3 (2018), art. XIX.2 f)	Dinguiraye
SAG	1993	Or	0,4 % des recettes brutes annuelles sur les ventes 0,6 % du chiffre d'affaires à partir de 2028.	Convention de base (1993), art. 13.19 Avenant (2016), art. 19.9 ²⁸	Siguiri

Les dispositions relatives à l'article 130 du code minier ont pour effet d'harmoniser progressivement les régimes disparates existants. Le décret de 2017 définit les modalités de constitution et de gestion du FODEL (ci-après « décret FODEL »)²⁹. Il a été complété par l'arrêté de 2018 (ci-après « arrêté FODEL »), qui précise les modalités d'utilisation, de contrôle et de gestion du FODEL, ainsi que par un Manuel de procédures en novembre 2018, qui doit faire l'objet d'un autre arrêté conjoint (cf. l'article 17 de l'arrêté FODEL)³⁰.

Étant donné l'importance des montants attendus, le FODEL représente une occasion unique d'améliorer les conditions de vie des populations et de corriger les écueils observés dans la gestion des précédentes CDL. Les textes d'application susmentionnés mettent un accent particulier sur la transparence et la redevabilité aux niveaux communal et préfectoral.

D'après l'arrêté FODEL (art. 12), le FODEL est réparti au niveau local de la manière suivante : 35 % aux collectivités abritant les mines en exploitation dans le périmètre du titre d'exploitation, au prorata des superficies occupées (la moitié étant allouée aux districts abritant les mines) ; 25 % aux collectivités hors exploitation situées au sein du périmètre, au prorata de la population ; 20 % aux collectivités impactées, selon l'étude d'impact environnemental et social, dans le périmètre du titre, au prorata de la population ; 15 % aux autres collectivités de la ou des préfecture(s) abritant le titre, au prorata de la population ; 5 % à différents services préfectoraux et régionaux.

26 guinee7.com/la-cbg-multiplie-par-5-sa-contribution-pour-le-developpement-communautaire-cest-desormais-plus-de-22-milliards-gnf-par-an/

27 Cf. document sur www.contratsminiersguinee.org/contract/ocds-591adf-0621960018/view#/pdf

28 Cf. document sur www.contratsminiersguinee.org/contract/ocds-591adf-2707180369/view#/pdf

29 Décret D/2017/285/PRG/SGG portant modalités de constitution et de gestion du Fonds de développement économique local (FODEL). <http://mines.gov.gn/docs/PDF/decrets/Decret-285-FODEL.pdf>

30 Arrêté conjoint A/2018/7932/MMG/MATD/SGG du 22 novembre 2018.

L'article 6 de l'arrêté FODEL institue un Comité d'appui à la gestion du FODEL (CAGF) dans chaque préfecture minière. Ce comité multipartite qui comprend, entre autres, des représentants de la société civile, des jeunes et des femmes, est présidé par le représentant du Comité préfectoral de développement (CPD) et doit examiner les projets proposés par les communes, en veillant à ce qu'ils concourent à un développement local pérenne. Seuls les projets inscrits dans le Plan de développement local (PDL) et le Plan annuel d'investissement (PAI) comme prévu dans le code des collectivités locales pourront être éligibles au FODEL (art. 11). En tout état de cause, les entreprises verseront les paiements chaque année sur un compte *ad hoc* du CAGF (art. 14) et les quotes-parts que le CAGF reversera ensuite aux communes selon la clé de répartition appartiendront définitivement à ces dernières (art. 15)³¹.

Le rapport général annuel du CAGF doit être accessible aux populations (art. 5) et la gestion du FODEL fera l'objet d'au moins un audit annuel (art. 14). Un comité conjoint MMG-MATD a été institué par un arrêté de 2019 pour assurer la supervision et le contrôle du FODEL, notamment le fonctionnement des CAGF³².

En 2016, la CDL a été payée, selon l'ancienne formule, par six sociétés et s'est élevée à 15 milliards de GNF (1,6 million d'USD), dont 9,8 milliards versés par la SMD, 3 milliards par la CBK et 1,1 milliard par la CBG³³. La CDL a ainsi représenté 24 % des revenus miniers locaux et 0,5 % des revenus publics issus du secteur extractif en 2016³⁴. À partir de 2019, avec l'entrée en vigueur des nouveaux textes, dont le Manuel de procédures du FODEL, les paiements devraient être beaucoup plus importants, d'autant plus qu'ils démarrent par l'apurement des versements des années précédentes (2017, 2018), qui avaient été suspendus par le gouvernement pour se donner le temps de réorganiser la gestion de la CDL.

À titre d'illustration, nous procédons ci-après à une estimation de l'ordre de grandeur de la CDL en 2020 pour la commune minière de Banora dans la préfecture de Dinguiraye, ainsi que de l'importance de la CDL par rapport à son budget. La principale entreprise minière que la commune abrite est la SMD, qui détient le permis d'exploitation industrielle pour l'or dans la région. Les hypothèses de calcul sont les suivantes :

- La production d'or de la SMD en 2020 est équivalente à sa production en 2017 : 208 800 oz³⁵.
- Le prix moyen de l'once d'or en 2020 est équivalent au prix moyen observé en 2018 : 1 269 USD/oz³⁶.
- Le budget 2020 de la commune est équivalent à son budget prévisionnel 2016 : 4 604 862 070 GNF³⁷.

31 Le ministère des Mines et de la Géologie est en train de procéder au calcul des quotes-parts respectives des bénéficiaires du FODEL par titre minier, afin de fournir aux entreprises et aux bénéficiaires les montants correspondants.

32 Arrêté conjoint AC/2019/089/MMG/MATD/SGG du 30 janvier 2019 portant mise en place, attributions et fonctionnement du Comité conjoint MMG-MATD de supervision et contrôle du FODEL.

33 Cf. Rapport ITIE 2016, p.123.

34 Les revenus publics issus du secteur extractif étaient de 3 108,3 milliards de GNF en 2016, cf. Rapport ITIE 2016, p.13.

35 Cf. le site de Nordgold : www.nordgold.com/operations/production/lefa/

36 Cf. la Pink Sheet de la Banque mondiale : [www.worldbank.org/en/research/commodity-markets et http://pubdocs.worldbank.org/en/550191549309123169/CMO-Pink-Sheet-February-2019.pdf](http://pubdocs.worldbank.org/en/550191549309123169/CMO-Pink-Sheet-February-2019.pdf)

37 Une telle estimation pour 2020 est plutôt vraisemblable, quelle que soit la progression du budget entre 2016 et 2020 et la prise en compte des nouvelles recettes, surtout lorsqu'on sait que le budget 2016 n'a été exécuté effectivement qu'à 28 % en recettes et dépenses.

La CDL de la SMD payable en 2020 sera calculée sur la base du chiffre d'affaires de 2019 et du taux de CDL de 1 %³⁸.

- Chiffre d'affaires de la SMD en 2019 : 208 800 oz x 1 269 USD/oz = 264 967 200 USD
- CDL de 2019 payable en 2020 : 264 967 200 USD x 1 % = 2 649 672 USD, soit 23 847 048 000 GNF³⁹.

Selon l'article 12 de l'arrêté FODEL, la part qui revient aux collectivités abritant la mine est de 35 % et est répartie entre elles au prorata de la superficie. Cette part est donc égale à 23 847 048 000 GNF x 35 %, c'est-à-dire 8 346 466 800 GNF. La part de la CDL payable à la commune de Banora est proportionnelle à la superficie de la commune (403,26 km²) dans le permis de la SMD (1 105 km²), soit 36,5 %, c'est-à-dire 3 045 969 413 GNF.

Autrement dit, sur la base des hypothèses ci-dessus, en 2020, la part de la CDL de la SMD revenant à la commune rurale de Banora sera de 3 045 969 413 GNF. Pour Banora, la CDL représenterait alors à elle seule 66 %, c'est-à-dire les deux tiers, de son budget 2020, devenant ainsi sa principale source de financement.

Points de suivi sur la Contribution au développement local (CDL-FODEL)

- a À la différence de la redevance superficière, la traçabilité du paiement de la CDL par les entreprises n'est pas aisée. Comme souligné plus haut, les modalités de liquidation de la CDL étaient différentes d'une entreprise à l'autre. La mise en place progressive du dispositif CAGF-FODEL en 2019 permettra d'harmoniser les pratiques, avec le calcul des quotes-parts des différents bénéficiaires actuellement effectué par l'administration minière selon la formule de répartition, le versement de la CDL dans les comptes FODEL des CAGF (cf. l'article 14 de l'arrêté FODEL 2018) par les entreprises, le versement de la quote-part de chaque commune dans son sous-compte FODEL par les CAGF, la réalisation des dépenses par les communes au fur et à mesure de l'approbation des projets communaux par le CAGF, et le suivi de l'ensemble de ces transactions par le Comité conjoint MMG-MATD institué en 2019 par le biais des rapports d'activités et d'audit des CAGF. Le rapport général annuel des CAGF doit être accessible aux populations (art. 5 de l'arrêté FODEL 2018).

En l'état actuel du dispositif, la remontée officielle de l'information sur les paiements du FODEL en temps réel sera assurée exclusivement au bénéfice de l'administration publique (Comité conjoint MMG-MATD), sans obligation pour elle de divulguer ces informations au public. Le MMG et le MATD pourraient rendre ces données sur les transactions disponibles au public. En parallèle, la société civile, qui est représentée au sein des CAGF, devrait organiser une veille citoyenne autour de ces transactions, aussi bien pour les paiements des entreprises aux CAGF et les paiements des CAGF aux entités bénéficiaires que pour les dépenses réalisées par les entités bénéficiaires.

38 Ce taux est celui applicable pour la SMD à partir du 21 mars 2019. Cf. l'avenant 3 de 2018 à sa convention.

39 Le taux de change utilisé dans ce document est : 1 USD = 9 000 GNF.

- b Par ailleurs, en l'état actuel du dispositif CAGF-FODEL et tout comme pour la redevance superficière, il n'est pas prévu de mécanisme permettant de connaître, à l'échelle nationale et au moins une fois par an, l'ensemble des transactions financières relatives au FODEL réconciliées. Le mandat du Comité conjoint MMG-MATD précisé à l'article 2 de l'arrêté de 2019 ne prévoit pas explicitement qu'un tel rapport soit réalisé, et encore moins qu'il soit public. Étant donné la multiplicité des flux que le dispositif CAGF-FODEL va occasionner, la réconciliation des flux du FODEL, notamment lors de la réalisation des rapports ITIE, sera donc encore plus fastidieuse que pour la redevance superficière.
- c De plus, comme évoqué pour la redevance superficière, la CDL-FODEL devrait faire l'objet d'une traçabilité spécifique des dépenses dans les comptes annuels des communes pour faciliter les opérations de suivi entreprises par des organisations de la société civile ou tout citoyen qui s'y intéressent.
- d Enfin, l'article 17 de l'arrêté FODEL 2018 indique que le Manuel de procédures fera l'objet d'un arrêté conjoint des ministres en charge des mines, des collectivités locales, des finances et du budget. Si le Manuel de procédures a été finalisé fin 2018, l'arrêté conjoint n'a pas encore été produit.

1.3. LE TRANSFERT INFRANATIONAL

Le terme « transfert infranational » désigne le mécanisme inscrit à l'article 165 du code minier qui prévoit que l'État apporte un « *appui direct au budget local de l'ensemble des collectivités locales du pays* » à hauteur de 15 % de la somme des six taxes minières suivantes : les droits fixes, la taxe sur l'extraction des substances minières autres que les métaux précieux, la taxe sur la production industrielle ou semi-industrielle des métaux précieux, la taxe sur les substances de carrières, la taxe à l'exportation sur les substances minières autres que sur les substances précieuses et la taxe à l'exportation sur la production artisanale d'or.

Nous parlons de « transfert infranational » parce qu'il est l'unique mécanisme prévu par le code minier pour transférer spécifiquement les revenus miniers de l'État aux collectivités locales. Ainsi, contrairement à la redevance superficière et à la CDL versées directement aux collectivités par les entreprises, le transfert infranational provient de recettes minières collectées par le Trésor public. En outre, toutes les collectivités de la Guinée sont éligibles au transfert infranational, alors que la redevance superficière et la CDL bénéficient uniquement aux collectivités et préfectures impactées directement ou indirectement par les activités minières.

Le transfert infranational abonde un compte au Trésor public dénommé Fonds national de développement local (FNDL), institué par la loi de finances 2016 et chargé d'accueillir des revenus de diverses sources pour le financement des collectivités locales⁴⁰. Un décret de 2017 crée l'Agence nationale de financement des collectivités locales (ANAFIC), l'organisme public en charge de la gestion du FNDL⁴¹. Aux termes du décret de 2014 (art. 2, al.4), le Trésor public transfère au FNDL les 15 % destinés aux collectivités dans le mois qui suit la perception des taxes

40 Article 20 de la loi de finances 2016/001/AN de la République de Guinée : www.droit-afrique.com/uploads/Guinee-LF-2016.pdf

41 Décret D/2017/298/PRG/SGG du 11 novembre 2017.

minières concernées⁴². D'après l'article 1 de l'arrêté de 2018 portant application de l'article 165 du code minier, le montant doit être publié au Journal officiel ainsi que sur les sites internet des ministères en charge des mines, de la décentralisation et des finances⁴³. L'article 5 du même arrêté prévoit que chaque commune fasse figurer la part du transfert infranational qui lui a été attribuée dans son budget annuel et rende compte de son utilisation dans ses comptes (administratif et de gestion) annuels. La répartition entre les communes doit faire l'objet d'un Manuel de procédures (art. 6 de l'arrêté), et le rapport de gestion de l'ensemble du FNDL sera réalisé par l'ANAFIC et transmis aux ministres (art. 7).

En ce qui concerne les paiements de l'État aux collectivités, la procédure en vigueur consiste à s'appuyer sur les trésoriers préfectoraux pour mettre les transferts effectués par l'administration centrale à la disposition des collectivités. Le gouvernement a réalisé que cette pratique de règlement, qui se fait souvent en espèces, génère des difficultés de traçabilité des fonds⁴⁴. Un enjeu majeur pour l'ANAFIC sera donc d'établir un système de transfert qui permette d'assurer la traçabilité des flux avec les collectivités et de renseigner plus efficacement les citoyens.

En 2016, les taxes concernées par le transfert infranational se sont élevées à 644,3 milliards de GNF. Le transfert infranational (15 %) aurait donc dû être de 96,7 milliards de GNF (10,5 millions d'USD)⁴⁵. Si le transfert 2016 avait été réalisé, il aurait représenté 61 % des revenus miniers locaux et 3,1 % des revenus publics issus du secteur extractif^{46,47}. Par ailleurs, en faisant l'hypothèse d'école d'une répartition à parts égales entre les 342 communes de Guinée, la part de chacune se serait élevée à 282,6 millions de GNF. Un tel montant aurait représenté une part importante des budgets des communes, par exemple la moitié du budget 2016 de la commune rurale de Tournifily (564 millions de GNF) dans la préfecture de Boffa et un tiers du budget 2016 de la commune urbaine de Fria (892 millions de GNF)^{48,49}.

Points de suivi sur le transfert infranational

- a Le manuel de procédures qui doit préciser la clé de répartition du FNDL n'est pas encore en vigueur. S'il est acquis que le FNDL profitera à l'ensemble des communes de Guinée, il reste à fixer la répartition entre les communes. Le projet de répartition à l'étude évoque un versement fixe d'un montant fixe à chaque commune et une répartition du reste selon divers critères, dont la population ou encore la superficie. En tout état de cause, le mécanisme à mettre en place doit pouvoir garantir l'efficacité et l'équité du système.

42 Décret D/2014/013/PRG/SGG du 17 janvier 2014 portant application des dispositions financières du code minier : <http://mines.gov.gn/docs/PDF/Decret-Relatif-a-L-Application-Des-Dispositions.pdf>

43 Arrêté conjoint A/2018/5212/MEF/MMG/MB/MATD/SGG du 13 juillet 2018. http://mines.gov.gn/docs/PDF/arretes/Arrete_2018_application-Art165_Code-Minier_Transfert-Infranat.pdf

44 Compte rendu du Conseil des ministres du jeudi 30 mars 2017. <http://guineematin.com/actualites/politique/conseil-des-ministres-de-ce-jeudi-30-mars-2017-voici-le-compte-rendu-complet/>

45 Ce montant du FNDL aurait doublé en 2017, passant à 180,2 milliards de GNF (20 millions d'USD).

46 Cf. Rapport ITIE 2016, p.73.

47 Les revenus publics issus du secteur extractif étaient de 3 108,3 milliards de GNF en 2016, cf. Rapport ITIE 2016, p.13.

48 Budget remanié de la commune rurale de Tournifily – exercice 2016, selon la délibération du conseil communal du 27 décembre 2016.

49 Budget communal de développement de la commune urbaine de Fria – exercice 2016, selon la délibération du conseil communal du 09 février 2016.

- b La traçabilité du virement des 15 % au FNDL par le Trésor public est garantie par l'article 1 de l'arrêté conjoint de 2018 portant application de l'article 165 du code minier, qui exige la publication du montant au Journal officiel et sur les sites internet des ministères concernés. Cependant, la traçabilité des versements aux communes n'est pas encore organisée. Le Manuel de procédures pourrait prévoir de rendre public le montant versé à chaque commune et la date de paiement.
- c Le budget d'affectation spéciale de 518 milliards de GNF prévu pour le FNDL dans la loi de finance 2019 (article 8) pourrait ne pas être reconduit en 2020 et les années suivantes. L'abondement annuel du FNDL n'atteindra pas un tel montant qui, en 2019, résulte probablement du cumul des années précédentes restées impayées. Il conviendrait de le prendre en compte dans la communication envers les communes pour qu'elles ne soient pas surprises plus tard de la baisse brutale de leurs ressources FNDL.
- d Enfin, comme pour la redevance superficière et la CDL-FODEL, le FNDL devrait faire l'objet d'une traçabilité spécifique des dépenses dans les comptes annuels des communes pour faciliter les opérations de suivi entreprises par des organisations de la société civile ou tout citoyen qui s'y intéressent.

1.4. DÉFIS COMMUNS AUX MÉCANISMES FISCAUX

Les mécanismes fiscaux d'appui au développement souffrent tous d'un déficit de transparence et de traçabilité à l'échelle nationale. Ce point a fait l'objet d'une recommandation dans le Rapport ITIE 2016 en 2018, et de la recommandation 5 dans la décision de Validation de la Guinée de mars 2019 : « *La Guinée devra s'assurer que les informations sur les paiements directs versés par les entreprises extractives aux gouvernements infranationaux, dans le cas de paiements significatifs, sont divulguées dans leur intégralité et rapprochées avec les récépissés de ces paiements de chaque gouvernement local*⁵⁰ ». Dans le cas des paiements infranationaux, aucun seuil de matérialité (au sens des paiements pris en compte pour les rapports ITIE) ne devrait être retenu, car ces flux pourraient être insignifiants au niveau national, mais significatifs à l'échelle locale. Au-delà de l'exercice ITIE, les flux infranationaux devraient faire l'objet d'une traçabilité adéquate et d'un audit, dans la perspective de l'intégration de ces pratiques de bonne gouvernance dans les institutions nationales. Nous mettons ici en exergue la question du suivi de l'efficacité des dépenses et celle de la dépendance des communes vis-à-vis des revenus miniers.

Les investigations menées régulièrement par des organisations de la société civile montrent que la gouvernance au sein des communes minières n'est pas de nature à garantir la capacité des revenus miniers à soutenir le développement local. À titre d'exemple, l'enquête réalisée par l'ONG Action Mines en 2018 avec l'appui de NRGi sur l'utilisation de la redevance superficière et de la CDL dans deux préfectures minières a montré d'importantes défaillances dans la chaîne de collecte et d'utilisation de ces revenus, notamment au sujet de la publicité des marchés publics, de la traçabilité des paiements effectués aux prestataires ou encore du

50 Cf. le rapport de Validation ITIE de mars 2019 au lien eiti.org/BD/2019-17

contrôle des marchés réalisés⁵¹. Dans le prolongement de ces investigations, l'atelier organisé à Kindia en février 2019 pour préparer les receveurs et les secrétaires généraux des communes minières à la gestion du FODEL a permis de confirmer que la mise à disposition du citoyen qui le souhaite des comptes de la commune, ou du Plan de développement local (PDL) et du Programme annuel d'investissement (PAI) conformément aux articles 558, 577 et 580 du code guinéen des collectivités locales n'est pas encore une pratique courante et que leur élaboration n'est pas toujours inclusive⁵². Par ailleurs, il est apparu que les obligations fiscales des entreprises et les données sur leurs permis miniers sont encore largement méconnues des populations et autorités locales concernées, malgré l'ouverture à tous des contrats miniers, du cadastre minier ou encore des rapports ITIE^{53,54,55}.

Avant que des revenus miniers additionnels n'affluent, il apparaît donc essentiel de poser les bases d'une bonne gouvernance sur ces différents aspects au niveau local. Les CAGF vont jouer un rôle actif dans l'accompagnement technique des communes qui bénéficient de la CDL, mais l'ANAFIC devrait par ailleurs mettre en place un programme conséquent d'appui technique destiné à toutes les communes du pays. Ces appuis pourraient ainsi viser à mettre les pratiques de planification locale (activités, projets, investissements, budgets), de transparence, de redevabilité et d'audit des comptes des collectivités en conformité avec les dispositions du code des collectivités locales et du code des marchés publics.

Pour illustrer l'importance des mécanismes fiscaux par rapport au budget d'une commune, nous allons poursuivre le raisonnement pour la commune rurale de Banora. Sur la base des calculs effectués précédemment, nous avons le tableau 3 suivant :

	Valeur (GNF)	% Budget annuel
Redevance superficière ⁵⁶	544 405 230	12 %
Contribution au développement local (CDL-FODEL)	3 045 969 413	66 %
Transfert infranational ⁵⁷	282 602 339	6 %
TOTAL	3 872 976 982	84 %

Tableau 3. Importance des mécanismes fiscaux par rapport au budget de la commune de Banora en 2020

L'ensemble des revenus miniers de la commune rurale de Banora provenant des mécanismes fiscaux en 2020 pourrait donc représenter plus de 84 % de son budget, signalant ainsi une forte dépendance de la commune vis-à-vis des revenus miniers.

51 Rapport du suivi de l'utilisation des paiements infranationaux dans la commune rurale de Banora (Dinguiraye) avec la SMD et la commune rurale de Friguigbe avec la CBK, décembre 2018 : www.actionminesguinee.org/wp-content/uploads/2018/12/RAPPORT-DE-SUIVI-FRIGUIAGBE-ET-BANNORA-VF-AMINES.pdf

52 Cf. blog d'Hervé Lado, « Les gestionnaires de communes minières en première ligne de la mise en œuvre du fonds de développement en Guinée », 19 février 2019. resourcegovernance.org/blog/les-gestionnaires-de-communes-minieres-en-premiere-ligne-de-la-mise-en-ouvre-du-fonds-de

53 www.contratsminiersguinee.org

54 guinee.cadastreminier.org/fr/

55 www.itie-guinee.org/rubrique/rapports-itie-guinee/

56 La part de la taxe superficière dans le budget de la commune de Banora est sans doute un peu plus élevée si on prend en compte les taxes versées par l'ensemble des titulaires de permis présents dans la commune, à l'instar de petits acteurs comme EVEMAS Mining ou encore SUPER MAN Business.

57 L'hypothèse ici est celle d'une répartition du transfert infranational à parts égales entre les communes du pays. Il faut remarquer qu'en 2020, le FNDL aura en réalité substantiellement augmenté (multiplication par 3 ou 4 par rapport à la valeur de 2016 retenue ici) et que la formule de répartition entre les communes sera sans doute différente.

2. Les mécanismes quasi fiscaux de soutien au développement local par des revenus miniers

Les mécanismes quasi fiscaux du code minier qui permettent de soutenir le développement local consistent en la prise en charge par les entreprises minières, souvent de manière ponctuelle ou temporaire, de projets et activités qui relèvent habituellement de la responsabilité régaliennne de l'État.

Dans le code minier, ils ne sont pas dénommés « mécanismes quasi fiscaux », mais nous regroupons dans cette catégorie ce que le Rapport ITIE 2016 désigne par les termes suivants⁵⁸ :

- Paiements sociaux volontaires, c'est-à-dire l'ensemble des contributions volontaires faites par les sociétés extractives en appui au développement local.
- Paiements sociaux obligatoires, c'est-à-dire les versements effectués par les sociétés extractives pour le financement de projets d'infrastructures sanitaires, scolaires, routières, maraîchères et ceux d'appui aux actions des communautés locales qui sont prévus dans la convention minière ou dans des accords *ad hoc*.
- Dépenses quasi fiscales proprement dites, qui incluent les accords par le biais desquels les entreprises d'État entreprennent des dépenses sociales, telles que les paiements pour des services sociaux, pour des infrastructures publiques, pour des subventions sur les combustibles ou le service de la dette nationale, etc.

Les entreprises minières ont développé des politiques très variées de dépenses et d'investissements sociaux dans les communautés en Guinée. Leurs interventions sont le fruit à la fois des attentes exprimées par les populations locales ou les autorités, et des engagements pris par leurs maisons-mères à l'échelle mondiale.

En 2016, le mécanisme quasi fiscal de financement local par des revenus miniers (paiements sociaux volontaires et obligatoires) a mobilisé 43,6 milliards de GNF (4,8 millions d'USD) auprès des entreprises minières (Tableau 4), soit jusqu'à 72 % des revenus miniers locaux et 1,4 % des revenus publics issus du secteur extractif⁵⁹. La SAG (17,4 milliards de GNF) et la CBG (16,4 milliards de GNF) ont représenté 77 % des paiements sociaux, contre 16 % pour la SMB (7,2 milliards de GNF). Autrement dit, les paiements sociaux représentaient en 2016 près des trois quarts des revenus miniers locaux⁶⁰, c'est-à-dire l'essentiel des ressources locales provenant du secteur minier. Cette réalité doit interpeller les parties prenantes sur la qualité du suivi effectué sur ces flux importants, et sur la nécessité pour l'État d'accélérer la mise en œuvre de l'ensemble des mécanismes fiscaux et des conditions d'une bonne gouvernance dans les collectivités locales.

58 Cf. Rapport ITIE 2016 de la Guinée, p.187.

59 Les revenus publics issus du secteur extractif étaient de 3 108,3 milliards de GNF en 2016, cf. Rapport ITIE 2016, p.13.

60 Les paiements sociaux des entreprises pourraient atteindre 90 % des revenus miniers locaux en 2017.

Tableau 4. Paiements sociaux par société et par nature (en GNF) ⁶¹

Société	Paiements sociaux obligatoires		Paiements sociaux volontaires		Total
	En numéraire	En nature	En numéraire	En nature	
CBG	11 200 000 000		5 205 641 204		16 405 641 204
SMB			1 820 139 658	5 395 839 176	7 215 978 834
SAG			17 398 484 343		17 398 484 343
CBK	92 000 000		605 979 626		697 979 626
SMFG				1 149 444 225	1 149 444 225
ALAME	23 500 000				23 500 000
AMG	23 500 000				23 500 000
SBG			850 723 552		850 723 552
Total	11 339 000 000		25 880 968 383	6 545 283 401	43 765 251 784

2.1. LES PAIEMENTS SOCIAUX VOLONTAIRES

Les paiements sociaux volontaires correspondent à des flux relatifs à des projets réalisés à l'initiative de l'entreprise. Les entreprises répondent ainsi aux demandes spontanées ou implicites des parties prenantes et retiennent les projets à la suite de concertations plus ou moins structurées avec elles.

En 2016, ces paiements ont représenté 32,4 milliards de GNF (3,6 millions d'USD), soit l'essentiel (74 %) des flux du mécanisme quasi fiscal et 53 % des revenus miniers locaux, à savoir 25,9 milliards de GNF en numéraire et 6,5 milliards de GNF en nature. La SAG a déboursé 17,4 milliards de GNF, soit 54 % des paiements sociaux volontaires, la SMB 7,2 milliards de GNF, soit 22 % et la CBG 5,2 milliards de GNF, soit 16 %.

Les engagements des entreprises couvrent des domaines très variés⁶². Quelques exemples sont évoqués ci-dessous :

- SAG : réalisation d'un forage à Siguiri (1,2 milliard de GNF), construction de logements à Bouré (588 millions de GNF) et Kintinian (504 millions de GNF), achat de matériel agricole à Balato (203 millions de GNF), subventions diverses à SAG Football Club, distribution de riz et de sucre aux autorités religieuses (83 millions de GNF), dépenses diverses pour la fête de Ramadan.
- SMB : les engagements déclarés en nature ici concernent des projets réalisés directement par l'entreprise, comme la participation à Conakry-Capitale mondiale du livre (3,5 milliards de GNF), l'achat de moutons pour les communautés (146 millions de GNF), la réalisation de 12 forages (904 millions de GNF).
- CBG : construction et équipement d'une école primaire à N'Djoun/Sangaredi (348 millions de GNF), construction et équipement d'un centre culturel à Missira (599 millions de GNF), restauration et extension du centre de santé de Kolaboui (122 millions de GNF).

61 Extrait du Rapport ITIE 2016 de la Guinée, p.123.

62 Cf. Rapport ITIE 2016 de la Guinée, annexe 10, p.159.

Points de suivi sur les paiements sociaux volontaires

Les paiements sociaux volontaires représentent plus de la moitié des revenus miniers locaux. En 2016, les rapports ITIE ont commencé à faire la lumière sur les bénéficiaires des initiatives volontaires des entreprises et permettent de plus en plus d'avoir une idée de la nature et du niveau des dépenses des entreprises dans ce domaine.

À l'heure actuelle, le gouvernement guinéen observe avec soulagement l'engagement social des entreprises, mais avec l'expansion minière, il arrivera un moment où il découvrira que dans certaines localités, il est en concurrence, voire en contradiction, avec les initiatives des entreprises dans ses domaines de compétence que sont la santé, l'éducation ou encore les infrastructures. Certains de ces engagements, qui servent le besoin de l'entreprise de s'intégrer dans son environnement social, sembleront incompatibles avec la stratégie gouvernementale de développement. Il serait prudent que le gouvernement travaille dès à présent sur un cadrage des interventions sociétales des entreprises minières afin de :

- Fournir des orientations et balises claires aux investisseurs sur le champ d'intervention et la méthode à suivre dans les relations communautaires. Sans ces balises opérationnelles, chaque entreprise continuera à suivre son inspiration, ce qui débouchera tôt ou tard sur une certaine anarchie.
- S'assurer que ces interventions sociétales sont alignées sur le Plan national de développement économique et social (PNDES) et sur les stratégies sectorielles des autres ministères⁶³.
- Valoriser les interventions des entreprises auprès de la communauté nationale en soulignant leur caractère temporaire et exceptionnel au regard des responsabilités de l'État.
- Pour l'appui au développement local, promouvoir une intervention plutôt indirecte des entreprises minières, en privilégiant l'établissement de partenariats avec des acteurs indépendants qui disposent de l'expertise requise dans l'ingénierie du développement.
- Orienter autant que possible les initiatives des entreprises vers des investissements productifs et diversifiants, en rendant plus marginaux le financement de voyages culturels et de réjouissances populaires, la distribution de riz et autres produits de consommation immédiate, ou encore le financement d'activités sportives.

63 Ministère du Plan de la coopération internationale (MPCI). PNDES - *Plan national de développement économique et social 2016-2020*. invest.gov.gn/document/pnds-document-principal.

2.2. LES PAIEMENTS SOCIAUX OBLIGATOIRES

Les paiements sociaux obligatoires correspondent à des engagements sociaux pris par l'entreprise dans sa convention ou dans des accords *ad hoc*. C'est le cas principalement pour la CBG, qui assume de manière permanente un certain nombre de dépenses sociales du fait de son histoire particulière et du rôle important que l'État continue à jouer au conseil d'administration de l'entreprise (49 % du capital). Pour la CBG, il s'agit de la contribution aux frais de fonctionnement de l'hôpital ANAIM de Kamsar, qui s'est élevée en 2016 à 11,2 milliards de GNF (1,2 million d'USD), soit 99 % des paiements sociaux obligatoires de l'année.

Dans le Rapport ITIE 2017 à venir, font également partie de cette rubrique les paiements versés aux populations affectées par le projet minier dans le cadre des compensations pour expropriation. Ce mécanisme ne figure pas explicitement dans le code minier. Il dépend de la nature et de l'ampleur des impacts spécifiques d'un projet minier, et répond aux recommandations de certains prêteurs ou partenaires internationaux au développement comme la Société financière internationale (SFI) ou la Banque africaine de développement (BAD) lorsqu'ils sont partie prenante d'un projet minier. Le plan d'action de réinstallation ou le plan de restauration des moyens d'existence recommandés dans la Norme de performance 5 de la SFI consistent souvent en des plans communautaires ou régionaux de développement qui vont au-delà de la simple restauration et visent une amélioration des conditions de vie des populations. Pour la BAD, un tel plan « *doit viser à améliorer les conditions de vie, la capacité de gagner leur vie et le niveau de production des personnes déplacées. Il doit être conçu et exécuté dans le cadre d'un programme de développement*^{64,65} ».

Points de suivi sur les paiements sociaux obligatoires

L'ANAIM prend des responsabilités croissantes dans les dépenses quasi fiscales en finançant, par exemple, des infrastructures énergétiques, voire sécuritaires à la demande du gouvernement. Compte tenu des risques observés dans d'autres pays et liés à une extension incontrôlée de la prise en charge d'activités régaliennes par les entreprises publiques du secteur extractif, il conviendrait d'encadrer ces interventions sociétales par des mesures de transparence et de redevabilité adaptées.

Pour mémoire, ce point a fait l'objet de l'observation 6 dans la décision de Validation ITIE de la Guinée de mars 2019 : « *La Guinée devra procéder à un passage en revue exhaustif de toutes les dépenses engagées par les entreprises d'État assimilables à des dépenses quasi fiscales, et élaborer un processus de déclaration visant à atteindre un certain niveau de transparence sur toutes les activités quasi fiscales liées aux recettes extractives, comparable à celui appliqué aux autres paiements et flux de revenus*⁶⁶ ».

64 SFI. Norme de performance 5 : Acquisition de terres et réinstallation involontaire. 2012. www.ifc.org/wps/wcm/connect/21e425004a58b436be99bf8969adcc27/PS5_French_2012.pdf?MOD=AJPERES

65 BAD (Banque africaine de développement), 2003, *Politique en matière de déplacement involontaire de populations*, novembre 2003, p. 8, www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000009-FR-POLITIQUE-DE-DEPLACEMENT-INVOLONTAIRE-DES-POPULATIONS.PDF

66 Cf. le rapport de Validation ITIE de la Guinée de mars 2019 au lien eiti.org/BD/2019-17

3. Les mécanismes socio-économiques de soutien au développement local

Figure dans cette catégorie toute autre initiative de développement liée aux activités minières qui profite directement ou indirectement au tissu social ou économique local. Il s'agit essentiellement des impacts locaux du contenu local en Guinée, mais dans certains pays, il existe aussi des mécanismes visant à favoriser la diversification économique aux niveaux national et local. Par exemple, le code des hydrocarbures du Congo-Brazzaville de 2016 prévoit une provision pour investissements diversifiés dans ses articles 161 et 162.

Défini comme « *la valeur qu'un projet extractif apporte à l'économie locale, régionale ou nationale, au-delà des revenus issus des ressources* », le contenu local a avant tout une vocation nationale, mais il peut générer des impacts locaux⁶⁷. Le contenu local peut être spontané, c'est-à-dire mis en œuvre à l'initiative du titulaire du permis minier en raison d'impératifs de réduction des coûts opérationnels, de la pression sociale locale autour des installations de l'entreprise, ou encore de la pression politique venant des autorités ou des acteurs politiques nationaux ou locaux. Le contenu local peut aussi, comme on l'observe de plus en plus dans les pays miniers et pétroliers, être obligatoire et inscrit dans la législation nationale.

En Guinée, le terme « contenu local » ne figure pas en soi dans le code minier. Le contenu local a été développé en tant que tel dans la politique de promotion du contenu local dans le secteur minier élaborée en 2017 par le ministère des Mines et de la Géologie. Elle faisait suite à l'adoption la même année par le ministère en charge de l'industrie, d'une politique nationale de contenu local prescrivant la définition de politiques sectorielles.

La politique du secteur minier énonce la vision de « *créer un cadre de partenariat "gagnant gagnant" où tous les intervenants impliqués [...] collaborent et joignent leurs efforts afin d'assurer le succès de tout projet minier, y compris la maximisation des impacts économiques en Guinée* ». Il s'appuie sur deux axes classiques des politiques de contenu local, à savoir :

- Le développement des entreprises locales. « *Afin d'accroître les opportunités d'approvisionnement pour les entreprises guinéennes, tout investisseur majeur dans le secteur minier devra, en collaboration avec les autorités gouvernementales et communautés locales pertinentes, mettre en place un plan visant à faciliter l'approvisionnement en biens et services locaux.* »
- La formation et la création d'emplois. La politique souligne que « *tout investisseur majeur dans le secteur minier devra, en collaboration avec les autorités gouvernementales et communautés locales pertinentes, mettre en place un plan visant à créer des emplois pour les Guinéens* ».

Ces deux axes s'appuient tout de même sur les articles 107, 108 et 109 du code minier.

67 Cf. NRGJ. *Local Content - Strengthening the Local Economy and Workforce*. 2015. resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-local-content

3.1. L'ARTICLE 107 : PRÉFÉRENCE AUX ENTREPRISES GUINÉENNES

L'article 107 du code minier dispose que « *le titulaire d'un titre minier ou d'une autorisation ainsi que les entreprises travaillant pour son compte doit accorder la préférence aux entreprises guinéennes de son choix pour tout contrat, à condition qu'elles offrent des prix, quantités, qualités et délais de livraison comparables* ».

Une part minimale (Tableau 5) des PME, PMI et entreprises appartenant ou contrôlées par des Guinéens est fixée pour la fourniture des biens et services aux entreprises minières.

Phase de recherche	Phase de développement	Périodes d'exploitation		
		1re à 5e année	6e – 10e	11e – 15e
10 %	20 %	15 %	25 %	30 %

Tableau 5. Parts minimales des entreprises locales dans la fourniture des biens et services

Les titulaires de titres ou autorisations d'exploitation doivent exécuter un Plan de soutien à la création d'entreprises locales et/ou au renforcement des capacités des entreprises guinéennes pour la fourniture de biens et services largement utilisés dans leurs activités. Par ailleurs, chaque titulaire de titre minier devra soumettre chaque année un rapport sur son recours aux entreprises guinéennes, qui détaillera les progrès pour respecter les parts minimales définies, ainsi que ses activités en faveur de la création ou du renforcement des capacités guinéennes. Ce rapport doit être « *publié au Journal officiel et sur le site internet officiel du ministère en charge des mines* ».

3.1. L'ARTICLE 108 (EMPLOI DU PERSONNEL) ET L'ARTICLE 109 (FORMATION DU PERSONNEL)

L'article 108 du code minier dispose que « *le titulaire du titre minier ou de l'autorisation devra employer en priorité des cadres guinéens ayant les compétences requises* ». Dans cette perspective, le titulaire du titre ou autorisation d'exploitation doit, pendant la phase de développement, présenter un plan de formation des cadres guinéens « *pour leur permettre d'acquérir les compétences exigées par le management de l'entreprise afin d'occuper des postes d'encadrement dans les cinq premières années à compter de la date du démarrage de la production commerciale* ».

Les emplois ne nécessitant pas de qualification sont réservés aux Guinéens (cf. Tableau 6), certains pouvant, à la discrétion des entreprises, être réservés aux ressortissants de la communauté locale. Cette mention explicite concernant la communauté locale souligne que, comme dans nombre de pays, le contenu local en Guinée s'entend comme contenu guinéen sans exclusivité pour la communauté locale.

	Phase d'exploration	Exploitation	À la fin de la 5e année	À la fin de la 10e année	Après la 15e année
Cadres de direction	33 %	20 %	60 %	80 %	90 %
Encadrement	50 %	30 %	80 %	90 %	100 %
Ouvriers qualifiés	66 %	40 %	80 %	95 %	100 %
Ouvriers non qualifiés	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tableau 6. Quotas d'emplois locaux par catégorie et par phase d'activité

Par ailleurs, dès la première année de production commerciale, le directeur général adjoint doit être un Guinéen et au bout des cinq premières années, le directeur général doit être guinéen. Les sanctions applicables en cas de non-respect de ces quotas doivent encore faire l'objet d'un texte réglementaire.

Comme pour le recours aux entreprises, le rapport annuel de chaque entreprise sur l'emploi local doit être « *publié au Journal officiel et sur le site internet officiel du ministère en charge des mines* ». Les titulaires de titres ou d'autorisations devront établir « *un plan de carrière et de succession pour tous les employés, notamment ceux de l'encadrement et de la direction, ou pour tout emploi nécessitant une expertise particulière dans le cadre du respect des quotas* » (art. 109).

Points de suivi sur les mécanismes socio-économiques

- a La mise en œuvre de ce dispositif de contenu local en Guinée par le gouvernement a, à ce stade, mis l'accent sur la mise en relation des entreprises minières et des entreprises guinéennes, avec la création en 2018 d'une Bourse de sous-traitance et de partenariats (BSTP)⁶⁸. Association multipartite à but non lucratif dont les membres viennent du gouvernement, du secteur privé et des organisations professionnelles, la BSTP se veut être « une plateforme de référence qui met en relation les entreprises locales et les entreprises étrangères » pour accroître la participation des entreprises guinéennes à l'activité minière tout au long de sa chaîne de valeur. Il conviendrait de suivre sa capacité à assurer cette mise en relation de manière inclusive sans privilégier les entreprises locales déjà performantes, en associant les entreprises de toutes tailles et toutes les régions du pays, et à travers des programmes de mise à niveau qui génèrent de réels gains de productivité à la fois pour les PME et pour les entreprises minières.
- b Les rapports des entreprises sur l'emploi local et le recours aux entreprises locales prévus aux articles 107 et 108 sont censés être publiés au Journal officiel et sur les sites des ministères. À ce jour, les rapports, pourtant régulièrement reçus dans les ministères, n'ont pas été rendus publics. La mise en œuvre de cette bonne pratique traduirait en actes l'engagement du gouvernement pour la transparence en réduisant l'écart entre la règle de droit et la pratique, et faciliterait le suivi par toutes les parties prenantes, dont la société civile.
- c Les mécanismes de suivi de la politique de contenu local prévus dans la politique nationale de contenu local n'ont pas encore été mis en œuvre. Par exemple, le comité de pilotage institué par cette politique n'est pas opérationnel et n'a pas émis de rapport public.
- d Pour que l'État puisse jouer un rôle proactif dans la mise en œuvre de son dispositif de contenu local, il lui faudra dégager les financements nécessaires, car cela a un coût qui ne devrait pas être supporté essentiellement par les budgets des entreprises minières ou par les partenaires internationaux du gouvernement. Dans un certain nombre de pays, les politiques de contenu local sont financées par un dispositif fiscal spécifique, comme au Nigeria sur la valeur des contrats de fournisseurs des entreprises pétrolières ou au Cameroun sur le chiffre d'affaires des entreprises minières.

68 Bourse de sous-traitance et de partenariats (BSTP) de la Guinée : <http://www.sous-traitancegn.org/>

4. Perspectives

4.1. MÉCANISMES D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RSE

Nombre de mécanismes présentés dans ce document relèvent du domaine de la Responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Or, la RSE n'apparaît pas en tant que telle dans le code minier, elle est sous-entendue dans diverses dispositions environnementales, sociales et économiques. L'obligation faite aux entreprises de soigner leurs relations communautaires et de soutenir le développement local apparaît également dans la plupart des contrats miniers.

Le ministère des Mines et de la Géologie a élaboré une politique de RSE pour le secteur minier en 2017. La RSE y est définie comme « *la responsabilité des entreprises vis-à-vis des effets qu'elles exercent sur le pays et le territoire où elles opèrent* ». Elle mentionne aussi que « *la RSE peut être appréhendée comme la contribution des entreprises au développement durable dans ses différentes dimensions* ». De ce point de vue, la définition guinéenne de la RSE est identique à celle de la Commission européenne⁶⁹.

La politique de RSE dans le secteur minier en Guinée envisage pour les entreprises minières une triple performance : environnementale ; sociale et de « développement communautaire local » ; économique et de « contenu local ». Par ailleurs, elle prend le soin de distinguer les aspects obligatoires qui regroupent l'ensemble des dispositions inscrites dans la loi, la réglementation et les contrats et qui s'imposent aux entreprises, des aspects volontaires qui, eux, sont à l'initiative de l'entreprise, comme les paiements sociaux volontaires. Les trois mécanismes d'appui au développement traités ici ne couvrent, bien entendu, pas tout le champ de la politique guinéenne de RSE, mais si on devait les reclasser selon qu'ils sont obligatoires ou volontaires pour les entreprises, on obtiendrait le tableau 7 ci-dessous⁷⁰.

69 Commission européenne. *Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014*. COM 681, p. 7. eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0681&from=EN

70 Par exemple, alors qu'il fait partie du champ de la RSE, le traitement des impacts négatifs des activités minières, notamment les impacts environnementaux, n'est pas couvert dans ce document, car il ne s'agit pas en soi d'un mécanisme d'appui au développement local, mais plutôt de mesures correctives pour rétablir ce qui a été détérioré.

		Obligatoire	Volontaire
Mécanismes fiscaux	Redevance superficielle	X	
	Contribution au développement local (CDL-FODEL)	X	
	Transfert infranational ⁷¹	X	
Mécanismes quasi fiscaux	Paiements sociaux volontaires ⁷²		X
	Paiements sociaux obligatoires	X	
Mécanismes socio-économiques	Contenu Local	X	
	Plans de développement issus des Plans de gestion environnementale et sociale	X	

Tableau 7. Nature volontaire ou obligatoire des mécanismes d'appui au développement local

Point de suivi sur la politique nationale de RSE dans le secteur minier

- a Les mécanismes de suivi prévus dans la politique de RSE dans le secteur n'ont pas encore été mis en œuvre. Par exemple, la plateforme RSE dans le secteur minier instituée par cette politique n'est pas opérationnelle et n'a pas émis de rapport public.

4.2. QUELLES PISTES POUR DIVERSIFIER LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES LOCALES ET LES REVENUS DES COMMUNES ?

4.2.1. Diversification des activités économiques locales

Dans le PNDES et la politique minière nationale, les autorités guinéennes montrent, en affichant clairement leur ambition de diversification économique, qu'elles en ont déjà compris l'urgence. À présent, il conviendrait de diversifier les solutions et réponses concrètes pour éviter de voir s'installer une malédiction des ressources à l'échelle locale⁷³.

L'arrêté FODEL indique une série de critères susceptibles de garantir l'orientation des revenus miniers additionnels vers l'investissement, notamment dans le soutien à l'économie locale et à l'emploi local (art. 3). Pour le développement de l'économie locale, l'engagement de l'essentiel des populations rurales dans des activités agricoles de subsistance suggère déjà la priorité à considérer si les communes veulent assurer à leurs populations un emploi naturel plus gratifiant en termes de quantité, de qualité et de diversité. À cette échelle, il s'agit d'abord pour les communes, en complément des initiatives des ministères en charge de l'agriculture et de l'élevage, de soutenir l'agriculture familiale, c'est-à-dire cette agriculture que la plupart des ménages pratiquent en zone rurale et périurbaine, qui emploie la majorité de la population de la Guinée et dans laquelle « *la famille et l'exploitation sont liées, coévoluent et combinent des fonctions économiques, environnementales, reproductives, sociales et culturelles*^{74,75} ».

71 Ce mécanisme ne fait pas partie au sens strict de la responsabilité des entreprises. Les entreprises ne sont pas directement en lien avec les collectivités pour le paiement de cette taxe puisqu'elles versent des taxes à l'État central, qui en déduit la part du transfert infranational et se charge de le reverser aux collectivités via l'ANAFIC.

72 Il est à noter que la plupart des contrats miniers en Guinée disposent que l'entreprise a l'obligation d'apporter un appui aux projets des communautés locales. Autrement dit, le caractère volontaire ici se réfère surtout au choix des projets, de la durée, des montants, du moment de l'appui, des partenaires et du mode de mise en œuvre.

73 Cf. Osmel Manzano et Juan David Gutiérrez. The subnational resource curse: Theory and evidence. *The Extractive Industries and Society*. 2019. doi.org/10.1016/j.exis.2019.03.010.

74 L'agriculture est comprise ici au sens large de cultures et d'élevage.

75 FIDA. *Le FIDA et la Décennie des Nations Unies pour l'agriculture familiale (2019-2028)*. 2019. P.2. Lien webapps.ifad.org/members/eb/124/docs/french/EB-2018-124-R-40.pdf?attach=1

Dans cette agriculture, l'amélioration des pratiques culturales peut être un puissant vecteur d'inclusion sociale et de développement. Puisque l'agriculture familiale a démontré qu'elle peut être plus productive, plus nutritive et génératrice d'auto-emplois plus rémunérateurs, elle fait l'objet depuis une dizaine d'années de vives recommandations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou du Fonds international de développement agricole (FIDA). C'est ainsi que 2014 a été déclarée « Année internationale de l'agriculture familiale » par les Nations Unies et que 2019 marque le début de la Décennie des Nations Unies pour l'agriculture familiale⁷⁶. Cette démarche a aussi l'avantage de rentrer dans les priorités du PNDES 2016-2020, à savoir « *promouvoir une agriculture durable et productive, garantissant la sécurité alimentaire et nutritionnelle*⁷⁷ ». Comme les communes n'ont pas encore les compétences internes requises pour accompagner les paysans, elles pourront chercher à nouer des partenariats pertinents avec des ONG nationales et internationales spécialisées et des cabinets-conseils privés, mais aussi solliciter l'appui de l'ANAFIC.

Par ailleurs, une partie des revenus additionnels des communes devrait servir à développer de nouvelles chaînes de valeur au-delà du contenu local. En fait, les opportunités qui émergent dans le cadre du contenu local vont demeurer reliées aux chaînes de valeur du secteur minier, de sorte que le développement économique qui en résultera ne sera toujours pas protégé d'éventuelles mésaventures du secteur minier (baisse des cours internationaux ou fermeture de site). Nous suggérons ici d'identifier des chaînes de valeur pertinentes hors du secteur minier et d'y promouvoir l'entrepreneuriat. Comme évoqué avec les receveurs et secrétaires généraux des communes minières à Kindia en janvier 2019, les communes doivent explorer de nouvelles pistes au-delà de ce qu'on appelle communément les « activités génératrices de revenus » (AGR)⁷⁸. Les AGR ont toute leur place dans l'écosystème du développement, mais elles ont souvent une forte connotation de microprojets. La promotion de cette sémantique de l'entrepreneuriat n'est pas neutre ici puisqu'elle pourrait ouvrir la porte à une série de nouveaux outils, différents de ceux de l'univers des AGR. C'est ainsi que des partenariats innovants peuvent être imaginés entre les communes et les entreprises minières pour des projets d'une autre envergure, par exemple le développement d'industries manufacturières qui font sens dans une localité particulière au regard de l'accès aux intrants, des perspectives de marchés, des habitudes de consommation ou encore pour amplifier des initiatives existantes. Dans cette perspective, il conviendrait d'exploiter toute opportunité de coopération intercommunale qui pourrait rendre les ressources additionnelles de deux ou plusieurs collectivités plus pertinentes pour des projets industriels ou de développement plus ambitieux en termes d'emplois et de valeur ajoutée⁷⁹.

76 FAO. *Vers une agriculture familiale plus forte*. 2014. www.fao.org/3/a-i4171f.pdf

77 Ministère du Plan de la coopération internationale (MPCI). *Plan national de développement économique et social 2016-2020*. invest.gov.gn/document/pnds-document-principal, Domaine 3.1., p.98.

78 Cf. blog d'Hervé Lado, « Les gestionnaires de communes minières en première ligne de la mise en œuvre du fonds de développement en Guinée », 19 février 2019 resourcegovernance.org/blog/les-gestionnaires-de-communes-minières-en-première-ligne-de-la-mise-en-œuvre-du-fonds-de

79 L'intercommunalité est prévue à l'article 63 du code des collectivités locales.

4.2.2. Diversification des revenus des communes

Comme illustré avec le cas de la commune rurale de Banora, la forte dépendance à venir des communes vis-à-vis des revenus miniers interpelle. Les autorités guinéennes ne doivent pas attendre l'avènement de cette dépendance pour inciter les communes à générer davantage de revenus hors secteur minier. Elles pourraient travailler à un système d'incitations qui favorisent le versement aux communes de revenus miniers d'autant plus importants qu'elles génèrent de ressources propres. Un tel mécanisme pourrait être basé sur les indicateurs suivants :

- Le taux d'absorption des revenus miniers de la période précédente : il conviendrait alors de débloquer davantage de ressources seulement lorsqu'une commune parvient à les consommer rapidement, efficacement et sans gaspillage.
- Le taux de recouvrement des ressources propres : il va de soi qu'une commune qui ne parvient pas à recouvrer ses ressources propres sera d'autant plus tentée de réduire ses efforts pour utiliser les revenus miniers disponibles.
- La proportion de ressources propres dans le budget prévisionnel : une commune qui ne parvient pas à réaliser un taux de recouvrement adéquat de ressources propres pourrait être tentée de réduire ses ambitions de prévisions de ressources propres dans le budget suivant. Il conviendrait de l'en dissuader en définissant un niveau acceptable de ressources propres dans le budget prévisionnel.
- La proportion des ressources propres dans le budget réalisé : il s'agit ici d'affiner l'incitation ci-dessus à planifier plus de ressources propres, en prenant en compte l'effort de collecte effective.
- La proportion du budget de fonctionnement couvert par les ressources propres : il s'agit de s'assurer que la capacité d'une commune à financer ses dépenses de fonctionnement à partir de ses ressources propres reste à un niveau acceptable.

Ces mesures, qui pourraient rentrer dans le mandat de l'ANAFIC, devraient donner lieu à la mise en place d'un tableau de bord pour chaque commune, qui permettrait de suivre ces indicateurs et de décider en début d'année, en fonction des performances observées, des facilités ou contraintes à appliquer à chacune d'elles. Ces règles pourraient être perçues comme portant atteinte à l'autonomie des communes et au principe de la décentralisation. Mais elles ne sont pas une complète découverte pour les communes, car le Programme d'appui aux communautés villageoises (PACV) mis en œuvre depuis 2000 sur financements conjoints de plusieurs partenaires techniques et financiers internationaux a déjà expérimenté avec un certain succès le principe proche d'une participation financière de la commune au financement des projets pour lesquels elle sollicite un appui⁸⁰. Cela étant, pour favoriser la pleine adhésion des communes à cette démarche, qui est plus exigeante que celle du PACV, elle ne doit pas être uniquement contraignante ou punitive. Les indicateurs doivent aussi servir à identifier les opportunités d'assistance technique à mettre en place pour chaque commune en vue de l'amélioration de ses performances. En tout état de cause, la mise en place de ces dispositifs doit découler d'un débat entre l'État et les collectivités locales.

80 Cf. le site de l'ANAFIC au lien www.anafic-gn.org/archive-pacv/presentation-programme-dappui-aux-communaut-es-villageoises-pacv/

Conclusion et recommandations

Ce rapport a permis de recenser, d'analyser et d'évaluer l'état de mise en œuvre des mécanismes de la législation minière guinéenne destinés à soutenir le développement au niveau local, dans le but de renforcer la compréhension du code minier guinéen par les parties prenantes du secteur et d'éclairer leurs choix et décisions. Il s'inscrit dans l'ambition de NRG1 en Guinée, qui est de favoriser l'opérationnalisation complète du code minier, l'alignement des décisions majeures dans le secteur minier sur la stratégie nationale de développement et les stratégies sectorielles, ainsi que le renforcement de la redevabilité et de l'utilisation des données issues des processus de transparence. Dans ce document, nous avons ciblé les mécanismes explicitement prévus pour soutenir le développement local, et n'avons par conséquent pas pris en compte les projets nationaux auxquels contribuent de fait les revenus miniers par le biais du budget national et qui bénéficient directement ou indirectement aux collectivités locales.

	En Md GNF	En M\$	%
Mécanismes fiscaux	17,3	1,9	28 %
Redevance superficielle	2,3	0,25	4 %
Contribution au développement local (CDL-FODEL)	15	1,6	24 %
Mécanismes quasi fiscaux	43,6	4,8	72 %
Paievements sociaux volontaires des entreprises	32,4	3,6	53 %
Paievements sociaux obligatoires des entreprises	11,2	1,2	18 %
Total des revenus miniers locaux	61	6,7	100 %

Tableau 8. Les revenus miniers locaux effectivement réalisés en 2016

Les revenus miniers locaux étaient de 61 milliards de GNF (6,7 millions d'USD) en 2016, soit seulement 2 % des revenus publics issus du secteur extractif et 0,5 % du budget national. Pour 2017 et 2018, ils doivent avoir significativement augmenté du fait de l'expansion minière, dépassant les 100 milliards de GNF, et leur proportion par rapport aux revenus extractifs et au budget de l'État devrait rester à peu près la même. Mais à partir de 2019, ces revenus miniers locaux vont connaître un véritable bond avec la mise en œuvre complète du FNDL et de la Contribution au développement local qui abonde le FODEL, et pourraient être multipliés par sept en 2020, dépassant les 400 milliards de GNF. Il s'agira alors d'un afflux de ressources locales inédit dans l'histoire minière de la Guinée et des communes guinéennes. Les communes et le gouvernement n'ont pas le droit de rater ce défi du développement local, sous peine de voir les ambitions minières nationales compromises par le rejet des projets par les communautés locales et de voir perdurer la pauvreté. Pour relever ce défi, nos recommandations sont les suivantes :

Recommandation 1 : Rendre opérationnels le FODEL et le transfert infranational – FNDL

- Finaliser pour chaque préfecture concernée le calcul des quotes-parts du FODEL qui reviennent aux collectivités locales et à chaque bénéficiaire, conformément à l'arrêté conjoint FODEL 2018, et rendre publiques ces quotes-parts.
- Finaliser et publier l'arrêté conjoint qui accompagne le Manuel de procédures du FODEL.
- Définir de manière consensuelle, entre l'État, les collectivités locales et la société civile, une clé de répartition réaliste du FNDL entre les communes qui garantisse l'équité entre elles et l'efficacité du dispositif au regard du développement local.
- Finaliser et rendre opérationnel le Manuel de procédures du FNDL, accompagné de l'arrêté conjoint correspondant.
- Définir, par un arrêté du Premier ministre, les projets et programmes de type communautaire qui peuvent être financés par le budget d'affectation spéciale du FNDL en 2019, comme le prévoit la loi de finance 2019 dans son article 10.

Acteurs concernés : Premier ministre, MMG, MATD, ANAFIC, société civile.

Recommandation 2 : Assurer la traçabilité des revenus miniers à l'échelle des collectivités locales

- Mettre en place un système d'information entre l'État et les collectivités locales pour faciliter la traçabilité, à échéances raisonnables et à l'échelle nationale, des informations sur les revenus miniers reçus et les paiements effectués par les communes sur ces revenus (redevance superficielle, CDL-FODEL, FNDL).
- Instituer une traçabilité spécifique des recettes et dépenses liées aux revenus miniers dans les comptes annuels des collectivités.
- Rendre opérationnelle et ouverte au public une base de données nationale sur les comptes annuels des communes.
- La société civile pourrait en parallèle s'appuyer sur son réseau local pour mettre en place un système de suivi et de veille citoyenne sur les transactions financières liées aux revenus miniers locaux.

Acteurs concernés : MMG/SRCCL, MATD/DND-DNDL, ANAFIC, société civile.

Recommandation 3 : Assujettir la gestion des revenus miniers locaux à des règles de discipline budgétaire et à des modalités qui garantissent la diversification des revenus des communes et la diversification des activités économiques depuis la base

Acteurs concernés : MMG/SRCCL, MATD/DND-DNDL, ANAFIC, société civile.

Recommandation 4 : Renforcer les capacités techniques des communes avant l'afflux des revenus miniers

- Sur les textes d'application de la redevance superficière, du FODEL et du FNDL.
- Sur la planification budgétaire, la gestion des revenus et projets communaux, la diversification des revenus communaux, la diversification économique et l'appui à l'entrepreneuriat local.
- Sur les obligations légales et contractuelles des entreprises minières et le rôle de la société civile.
- Sur les mécanismes de participation, de transparence et de redevabilité prévus dans le code des collectivités locales et les textes d'application du FODEL et du FNDL.
- Sur les procédures de passation de marchés locaux prévues dans le code des collectivités locales et le code des marchés publics.

Acteurs concernés : MMG/SRCCL, MATD/DND/DNDL, CAGF, ANAFIC, société civile.

Recommandation 5 : Rendre les politiques de RSE et de contenu local plus opérationnelles

- Actionner les mécanismes de suivi de la mise en œuvre des politiques de RSE et de contenu local, notamment en activant les comités de suivi prévus, en élaborant des indicateurs d'impact du contenu local, et en définissant des sanctions adéquates.
- Définir un mécanisme adapté de financement par l'État de sa politique de contenu local.
- Rendre publics les rapports annuels des entreprises sur le contenu local, comme le prévoit le code minier.
- Envisager une politique de contenu local plus ambitieuse, qui aille au-delà des deux approches classiques (RH et PME) et vise, par des incitations adaptées aux entreprises minières, la création de valeur locale au-delà de la fourniture de biens et services au secteur minier (investissement des entreprises minières dans des industries manufacturières locales par exemple).

Acteurs concernés : MMG/SRCCL, Chambre des mines, entreprises minières, société civile.

Recommandation 6 : Rendre les relations communautaires et les paiements sociaux des entreprises plus transparents et plus efficaces

- Harmoniser les relations communautaires des entreprises minières en fournissant des orientations et balises claires aux investisseurs sur la méthode à suivre dans les relations communautaires : considérer l'idée d'élaborer une convention-type à mettre en place par chaque entreprise, et qui encadre l'ensemble des interactions entre l'entreprise et les communautés riveraines, y compris les paiements sociaux, le développement local et la gestion des conflits.
- Encadrer les initiatives volontaires des entreprises de manière à aligner leurs interventions sociétales sur le PNDES et les priorités des différents ministères sectoriels, et à privilégier le soutien à la diversification économique.
- Valoriser les interventions communautaires des entreprises auprès de la communauté nationale en soulignant leur caractère temporaire et exceptionnel au regard des responsabilités de l'État.
- Pour l'appui au développement local, promouvoir une intervention indirecte des entreprises dans les communautés par le biais de partenariats avec des acteurs indépendants qui disposent de la légitimité et de l'expertise requises en matière d'ingénierie du développement.
- Préciser, notamment dans les rapports ITIE, qui sont les bénéficiaires des paiements sociaux volontaires et obligatoires.

Acteurs concernés : MMG/SRCCL, Chambre des mines, entreprises minières, ANAIM, société civile.

Références

Action Mines. *Rapport du suivi de l'utilisation des paiements infranationaux dans la commune rurale de Banora (Dinguiraye) avec la SMD et la commune rurale de Friguiagbe avec la CBK*. 2018 : www.actionminesguinee.org/wp-content/uploads/2018/12/RAPPORT-DE-SUIVI-FRIGUIAGBE-ET-BANNORA-VF-AMINES.pdf

BAD (Banque africaine de développement). *Politique en matière de déplacement involontaire de populations*. 2003. www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/10000009-FR-POLITIQUE-DE-DEPLACEMENT-INVOLONTAIRE-DES-POPULATIONS.PDF

Baue, Andrew, Uyanga Gankhuyag, David Manley, Sofi Halling et Varsha Venugopal. *Natural Resource Revenue Sharing*. 2016. resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/natural-resource-revenue-sharing

Commission européenne. *Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014*. COM 681. 2011. eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0681&from=EN

Commune rurale de Toungnifily. *Budget remanié 2016 de la commune rurale de Toungnifily*. 2016.

Commune urbaine de Fria. *Budget communal 2016 de développement de la commune urbaine de Fria*. 2016.

FAO. *Vers une agriculture familiale plus forte*. 2014. www.fao.org/3/a-i4171f.pdf

FIDA. *Le FIDA et la Décennie des Nations Unies pour l'agriculture familiale (2019-2028)*. 2018. webapps.ifad.org/members/eb/124/docs/french/EB-2018-124-R-40.pdf?attach=1

ITIE Guinée. *Rapport ITIE 2016 de la Guinée*. 2018.

ITIE International. *Rapport de Validation ITIE pour la Guinée*. 2019. eiti.org/BD/2019-17

Lado, Hervé. *Les gestionnaires de communes minières en première ligne de la mise en œuvre du fonds de développement en Guinée*. 19 février 2019. resourcegovernance.org/blog/les-gestionnaires-de-communes-minieres-en-premiere-ligne-de-la-mise-en-ouvre-du-fonds-de

Manzano, Osmel et Juan David Gutiérrez. «*The subnational resource curse: Theory and evidence*.» *The Extractive Industries and Society*. 2019. doi.org/10.1016/j.exis.2019.03.010.

NRGI. *Local Content - Strengthening the Local Economy and Workforce*. 2015. resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/primer-local-content

MATD. *Code des collectivités locales de la République de Guinée*, révisé en décembre 2017

MMG. *Code minier de la République de Guinée*, 2011/2013

Ministère du Plan de la coopération internationale (MPCI). *PNDES - Plan national de développement économique et social 2016-2020*. 2016. invest.gov.gn/document/pnds-document-principal

SFI. *Norme de performance 5 : Acquisition de terres et réinstallation involontaire*. 2012. www.ifc.org/wps/wcm/connect/21e425004a58b436be99bf8969adcc27/PS5_French_2012.pdf?MOD=AJPERES

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé par Hervé Lado et Sun-Min Kim, et a bénéficié des précieuses contributions du personnel du Natural Resource Governance Institute de la région Afrique subsaharienne et d'ailleurs. Parmi ces personnes, nous tenons à citer en particulier Évelyne Tsagué et Thomas Lassourd.

*Ce projet a été financé avec
l'aide du gouvernement britannique.*



The Natural Resource Governance Institute, an independent, non-profit organization, helps people to realize the benefits of their countries' oil, gas and mineral wealth through applied research, and innovative approaches to capacity development, technical advice and advocacy.

Learn more at www.resourcegovernance.org

