

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021 Guinée



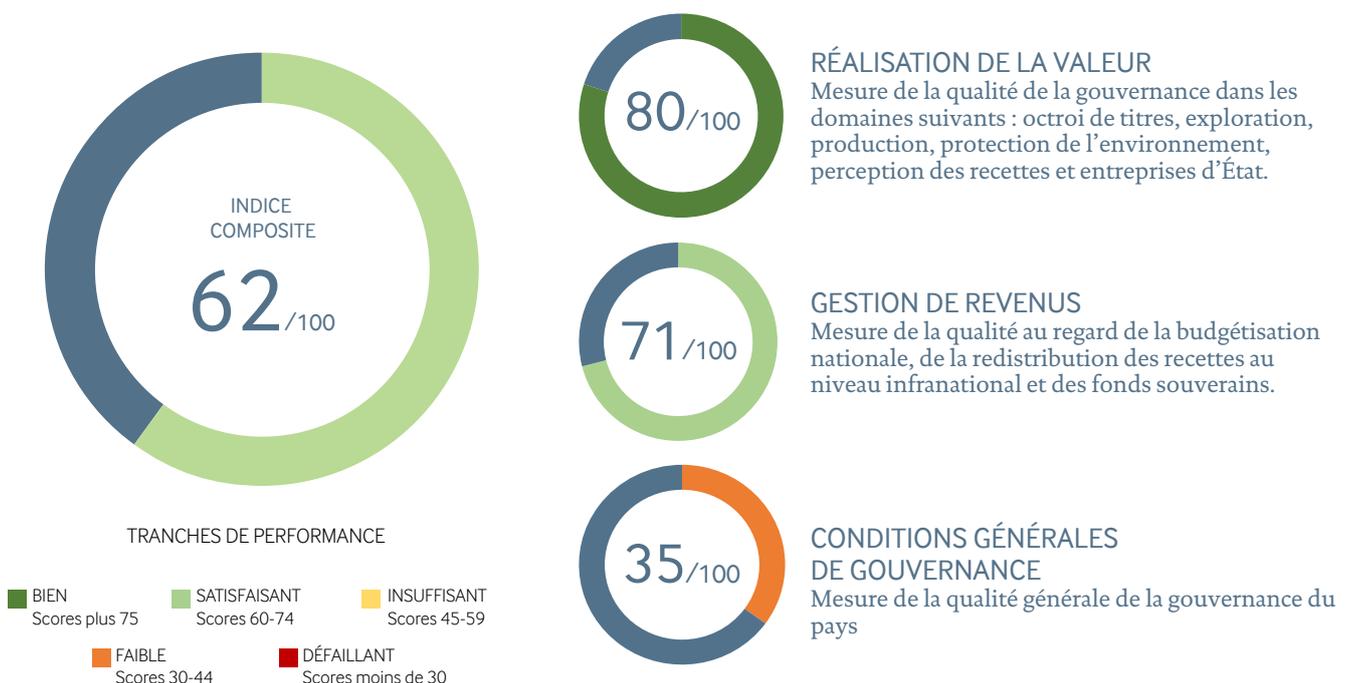
Secteur minier

Dans l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021 (RGI), la Guinée gagne 6 points par rapport à l'évaluation intermédiaire de 2019 et réalise un score de 62 sur 100. Le pays accède ainsi à la tranche de performance supérieure « Satisfaisant ». Cependant, sa progression est moins importante qu'entre le RGI 2017 et l'évaluation intermédiaire de 2019 (+12 points).

L'avancée la plus remarquable depuis l'évaluation intermédiaire de 2019 concerne l'application de l'article 165 du Code minier de 2011/2013 relatif aux transferts de revenus miniers aux collectivités locales. C'est ainsi que la composante « Gestion des revenus » enregistre une forte progression, de 52 à 71 points et rejoint la tranche « Satisfaisant ». Alors que la composante « Conditions générales de gouvernance » demeure dans la tranche « Faible », la composante « Réalisation de la valeur » se maintient solidement dans la plus haute tranche « Bien » avec un score de 80. Enfin, la contraction continue depuis le RGI 2017 de l'écart entre les pratiques et les règles (de - 32 à - 14) est le résultat de la mise en application progressive du Code minier.

- Le gouvernement guinéen devrait rendre obligatoire la divulgation des études d'impact et des plans de gestion environnementale et sociale, tout en finalisant les textes d'application du Code de l'environnement de 2019, notamment ceux relatifs aux indemnisations et à la réinstallation des personnes affectées par les projets miniers.
- Par ailleurs, le gouvernement pourrait accélérer la lutte contre les conflits d'intérêts et la corruption en rendant opérationnels la divulgation de la propriété effective des titres miniers et les déclarations des participations des personnels de l'Etat dans les entreprises.
- Enfin, la Cour des comptes pourrait auditer les transferts infranationaux réalisés depuis 2019.

Score de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021 pour la Guinée



Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Résultats de l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021 pour la Guinée

La publication de l'indice 2021 de la Guinée fait suite à celle de 2017 et à l'évaluation intermédiaire de 2019. Conduite par les équipes de NRGi en Guinée, la collecte des données a débuté en octobre 2020 et s'est déroulée jusqu'à la fin de l'année. Les données ont ensuite été soumises à l'examen minutieux d'un pair-évaluateur indépendant qui a rendu son rapport en février 2021, ouvrant ainsi la phase des consultations avec le gouvernement et celle des vérifications finales.

Nous présentons dans les sections suivantes les résultats de l'évaluation 2021 concernant la Guinée (cf. tableau ci-dessous), pour chacune des trois composantes du RGI : réalisation de la valeur, gestion des revenus et conditions générales de gouvernance. Pour mémoire, la ressource évaluée en Guinée est la bauxite, et l'entreprise d'État prise en compte est la SOGUIPAMI.

Score de la Guinée du RGI 2017, de l'évaluation intermédiaire 2019 et du RGI 2021

	Score 2017 (révisé)	Score 2019	Score 2021	Évolution (2019-2021)
SCORE GLOBAL DU RGI	44	56	62	6
RÉALISATION DE LA VALEUR	67	83	80	-3
Procédures d'attribution des titres	69	77	77	0
Imposition	64	75	77	2
Impact local	78	100	83	-17
Entreprises publiques	59	78	82	4
GESTION DES REVENUS	27	52	71	19
Budgétisation nationale	30	80	80	0
Partage infranational des revenus des ressources naturelles	23	23	62	39
Fonds souverains
CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE	37	35	35	0
Expression et redevabilité	45	46	45	-1
Efficacité du gouvernement	21	23	37	14
Qualité de la réglementation	37	33	37	4
État de droit	18	16	15	-1
Contrôle de la corruption	29	28	35	7
Stabilité politique et absence de violence	57	44	35	-9
Données ouvertes	50	53	42	-9
RÈGLES	77	84	88	4
PRATIQUES	45	69	74	5
ÉCART (PRATIQUES MOINS REGLES)	-32	-15	-14	1

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

RÉALISATION DE LA VALEUR

La composante « Réalisation de la valeur » permet d'évaluer les conditions de création et de réalisation des activités minières. Elle est restée robuste au cours de la période, avec un score de 80 sur 100 qui la situe dans la plus haute tranche de performance « Bien ». Elle se subdivise en quatre sous-composantes : l'attribution des titres, l'imposition, l'impact local, et les entreprises publiques.

Procédures d'attribution des titres

La sous-composante « Procédures d'attribution des titres » reste stable et dans la plus haute tranche de performance « Bien », avec 77 points sur 100. Le cadastre en ligne est demeuré opérationnel tout au long de la période. Toutefois, la mise à jour de ce cadastre en ligne par le Centre de promotion et de développement miniers (CPDM) pourrait être plus systématique, à l'instar des informations relatives à la Compagnie des Bauxites de Kindia (CBK).

La réglementation relative à l'attribution des titres semble respectée, ce qui a notamment été le cas dans le principal appel d'offres lancé au cours de la période concernant les blocs 1 et 2 du gisement de fer de Simandou, et ce depuis la réservation des parcelles jusqu'à la sélection de l'investisseur. Pour ce qui est de l'attribution du gisement d'or de Kiniéro — qui a défrayé la chronique —, nous comprenons que deux procédures d'appel d'offres ont été ouvertes en 2017 et 2018, donc antérieurement à la présente période d'évaluation. Ceci étant, nous recommandons au CPDM et aux services compétents du ministère des Mines et de la Géologie de divulguer périodiquement la liste des demandeurs de titres miniers, toutes procédures d'attribution confondues. Le ministère des Mines devrait par ailleurs rendre publics, et de manière formelle, les résultats des appels d'offres, et mettre en place en concertation avec l'ITIE-Guinée un mécanisme de suivi systématique de la publication exhaustive en ligne des contrats miniers.

Depuis le RGI 2017, l'absence d'adoption de deux réformes importantes touchant aux conflits d'intérêts et à la lutte contre la corruption pénalise le score de cette sous-composante. Elles concernent en particulier la divulgation de la propriété réelle des entreprises et des intérêts financiers des fonctionnaires et membres du gouvernement dans celles-ci. Certes, les rapports de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) contiennent de plus en plus d'informations sur les propriétaires réels, mais le gouvernement pourrait consolider ces efforts en finalisant le texte d'application actuellement en projet, en s'inspirant par exemple du Sénégal voisin qui a publié en 2020 un décret relatif au registre des bénéficiaires effectifs. En ce qui concerne la divulgation des participations détenues par les membres du gouvernement et les fonctionnaires dans les entreprises minières et leurs sociétés affiliées, prévue à l'article 8 du Code minier, le gouvernement guinéen a adopté en 2020 des textes relatifs au régime de déclaration de patrimoine, posant ainsi un jalon utile pour cette réforme.

Imposition

La sous-composante « Imposition » elle aussi demeure dans la plus haute tranche de performance « Bien ». Sa progression de deux points entre 2019 et 2021, à 77 sur 100, reflète la divulgation, pour la première fois fin 2020 et dans un format lisible par machine (Excel), des données sur la production, les exportations et les paiements, issues principalement du Rapport ITIE 2018. Ces formats avancés facilitent l'utilisation par les parties prenantes des données publiées. Par ailleurs, dans sa décision relative à la validation du mois de février 2019, l'ITIE avait jugé « significatifs » les progrès de la Guinée, ce qui explique la progression de 15 points — en lien direct donc avec la participation du pays au processus ITIE. Cependant, nous encourageons le ministère des Mines et l'ITIE-Guinée à progresser encore davantage vers la divulgation de données par projet pour en faciliter le suivi, et vers une publication plus régulière (comme il le fait avec les statistiques minières) des données sur les paiements des entreprises, notamment en utilisant les mécanismes assouplis de présentation des rapports offerts par l'ITIE. Enfin, depuis l'évaluation intermédiaire de 2019, nous encourageons la Cour des comptes à publier plus régulièrement ses rapports d'activités contenant les conclusions des audits de l'administration fiscale, la Direction nationale des Impôts (DNI), ainsi que le font une dizaine d'autres pays africains dont la Sierra Leone voisine et la Tanzanie. À défaut, le ministère du Budget pourrait rendre public le contrat de performance signé avec la DNI. À ce titre, nous comprenons que le Ministère du Budget envisage, à partir de 2021, avec ses partenaires dont la Banque africaine de développement (BAD), l'audit externe des régies de recettes des douanes et des impôts.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

Impact local

La sous-composante « Impact local » accuse un recul de 17 points depuis l'évaluation intermédiaire de 2019, bien que la Guinée ait enregistré un important progrès cette année-là grâce à la promulgation d'un nouveau Code de l'environnement. Ce recul est dû à l'abrogation des anciens textes d'application du fait de l'adoption de ce nouveau code. C'est pour cette raison que nous recommandons au ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, à son Bureau de gestion des études et évaluations environnementales (BGEEE) et au ministère des Mines, d'élaborer ou de mettre à jour, puis de rendre publics les nouveaux textes réglementaires d'application. Il conviendrait d'y intégrer l'obligation pour le gouvernement de publier les études d'impact environnemental et social (EIES) et les plans de gestion environnementale et sociale (PGES) des projets miniers, de manière à inscrire dans la durée les bonnes pratiques de divulgation que le BGEEE applique déjà dans ses bureaux et de plus en plus sur son site Web. Les autres chantiers majeurs concernent la finalisation des textes réglementaires relatifs aux indemnités, compensations et à la réinstallation des personnes affectées par les projets miniers, et du règlement d'application de l'article 144 du Code minier sur les comptes fiduciaires que doivent alimenter les entreprises pour la réhabilitation de l'environnement et la fermeture des sites miniers.

Entreprises publiques

La sous-composante « Entreprises publiques », au titre de laquelle la SOGUIPAMI est évaluée, montre une stabilité au sein de la plus haute tranche de performance « Bien », avec 4 points de plus, et un score maintenant de 82 sur 100. La publication exhaustive, dans son rapport annuel 2019, des informations (acheteurs, volumes, montants et dates) sur les ventes de bauxite auxquelles elle participe pour le compte de l'État y a largement contribué. Cela étant, les dépenses engagées par la SOGUIPAMI dans le cadre de ses participations continuent d'être publiées de manière agrégée, alors que la pratique recommandée consisterait à le faire projet par projet. Par ailleurs, dans la mesure où les activités commerciales de la SOGUIPAMI s'étendent depuis l'évaluation intermédiaire de 2019 à des participations autres que celles détenues dans la Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG), l'élaboration et la publication de procédures plus précises sur le choix des partenaires techniques et des acheteurs s'avèrent nécessaires. Elle pourrait à cet effet s'inspirer de la Norme ITIE 2019 qui contient des dispositions sur les types de procédures et de données à divulguer. Nous comprenons que la SOGUIPAMI travaille avec l'OCDE et la BAD dans cette perspective.

Par ailleurs, l'État pourrait considérer de rendre indépendant du gouvernement le conseil d'administration de la SOGUIPAMI. Il s'agit d'une bonne pratique émergente adoptée par certains pays africains, comme le Ghana, qui souhaitent mettre l'entreprise d'État à l'abri des influences politiques qui s'intensifient à mesure que ses revenus et ses champs d'intervention augmentent. Par ailleurs, nous recommandons à la SOGUIPAMI de rendre public son code de conduite. Un tel outil permet en effet de faire connaître aux parties prenantes les valeurs et principes sur lesquels reposent son fonctionnement. Ses parties essentielles portent sur la politique applicable en matière de cadeaux et dons, les sollicitations de faveurs ou pots-de-vin, l'indépendance des dirigeants et la divulgation de leur patrimoine. Enfin, la tutelle directe de la SOGUIPAMI exercée par la Présidence de la République depuis le mois d'avril 2019, ne semble pas une pratique recommandable, et devrait faire l'objet d'une vigilance afin de garantir que la bonne gouvernance de l'entreprise est préservée. Enfin, la pratique introduite par la SOGUIPAMI en 2021 qui est d'enregistrer au préalable toute personne souhaitant visiter son site Web doit être suivie et évaluée pour s'assurer que les Guinéens continuent de bénéficier d'un accès libre aux données divulguées par l'entreprise.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

GESTION DES REVENUS

Le score de la composante « Gestion des revenus » augmente substantiellement, de 19 points, et passe à 71 sur 100, en raison de la mise en œuvre depuis l'évaluation intermédiaire de 2019 des transferts infranationaux au profit de l'ensemble des collectivités du pays par le biais du Fonds national de développement local (FNDL). Elle comprend trois sous-composantes : la budgétisation nationale, les transferts infranationaux et les fonds souverains.

Budgétisation nationale

A cours de la période examinée, la sous-composante « Budgétisation nationale » est restée stable dans la plus haute tranche de performance, avec un score de 80 points sur 100. Ce score traduit le maintien par les ministères du Budget et de l'Économie et des Finances des bonnes pratiques déjà observées en 2019. Il s'agit notamment de la mise en œuvre des règles communautaires de prudence budgétaire comprenant des indicateurs chiffrés, avec un contrôle externe assuré par la Commission économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), et également de la divulgation de la projection des recettes minières, de la loi de finances, des rapports d'exécution budgétaire avec spécification des revenus miniers, et du niveau de la dette. Ces bonnes pratiques procurent aux citoyens les moyens de veiller à ce que l'État collecte et gère les revenus miniers dans l'intérêt de tous. Le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère du Budget pourraient consolider ces acquis en publiant plus régulièrement en ligne les statistiques sur la dette, et notamment celles sur les prêts adossés aux ressources minières. Ils pourraient aussi mettre en ligne les règles de prudence budgétaire ainsi que les rapports de convergence dans lesquels sont consignés les résultats du contrôle externe exercé par la CEDEAO concernant leur application.

La principale piste d'amélioration dans cette sous-composante concerne la mise en place d'un portail en ligne de données minières accessible à tous. Nous comprenons que le ministère des Mines est en train de finaliser une plateforme en ligne de cette nature qui reprendra les informations contenues dans son bulletin trimestriel des statistiques minières, tandis que l'ITIE-Guinée alimente depuis 2021, via son site Internet, un portail de données ouvertes contenant, en plus, des données tirées des Rapports ITIE. Nous recommandons au ministère des Mines et à l'ITIE-Guinée de considérer la présentation des données projet par projet, dans des formats lisibles par machine, en s'inspirant au besoin de l'exemple du Mexique.

Transferts infranationaux

Le RGI considère que les transferts infranationaux sont les transferts effectués par l'État central aux entités infranationales, c'est-à-dire pour la Guinée les transferts de revenus prévus à l'article 165 du Code minier pour approvisionner le Fonds national de développement local (FNDL) géré par l'Agence nationale de financement des collectivités locales (ANAFIC).

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du Code minier de 2011/2013, l'État a transféré à l'ensemble des collectivités locales des ressources au titre du FNDL pour 191 milliards GNF (20 millions USD) en 2019, et pour 225 milliards GNF (22 millions USD) en 2020. La Guinée fait ainsi, grâce à cette réforme, un pas en avant remarquable tant pour le pays que pour l'Afrique francophone. Les montants transférés et affectés au financement d'infrastructures et d'activités génératrices de revenus sont une « petite révolution » pour nombre de collectivités qui se voient ainsi allouer parfois l'équivalent de plusieurs fois leur budget annuel ordinaire. De plus, la démarche de transparence et de redevabilité adoptée par la Guinée est un exemple pour certains pays africains comme le Sénégal et le Cameroun dont les dispositifs de transferts infranationaux ne sont pas encore complètement opérationnels.

Pour aller plus loin, la Cour des comptes devrait auditer ces premiers transferts du FNDL effectués depuis 2019 afin d'identifier et de corriger à temps d'éventuelles mauvaises pratiques des acteurs et des institutions qui y contribuent. Nous recommandons en outre au ministère du Budget, au ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation, et au ministère des Mines de rendre public, par arrêté interministériel comme les textes le prévoient, le manuel de procédures du FNDL contenant la formule de répartition entre les collectivités. Par ailleurs, l'inefficacité dans l'allocation des fonds, la faible utilisation des dotations et la dépendance des municipalités vis-à-vis de ces importants revenus miniers, constituent des défis majeurs, raison pour laquelle le gouvernement devrait davantage affiner ses plans et mieux les communiquer, en s'appuyant sur l'assistance technique que l'ANAFIC apporte aux municipalités. Enfin, les montants annuels transférés au titre du FNDL apparaissent particulièrement élevés par rapport aux estimations fondées sur l'article 165 du code minier. Le gouvernement guinéen devrait y prêter attention, car il pourrait être en train de budgétiser et de dépenser le FNDL au-delà des provisions réelles.

Fonds souverains

La sous-composante « Fonds souverains » reste inapplicable car une telle institution n'existe pas encore en Guinée.

Indice de gouvernance des ressources naturelles 2021

CONDITIONS GÉNÉRALES DE GOUVERNANCE

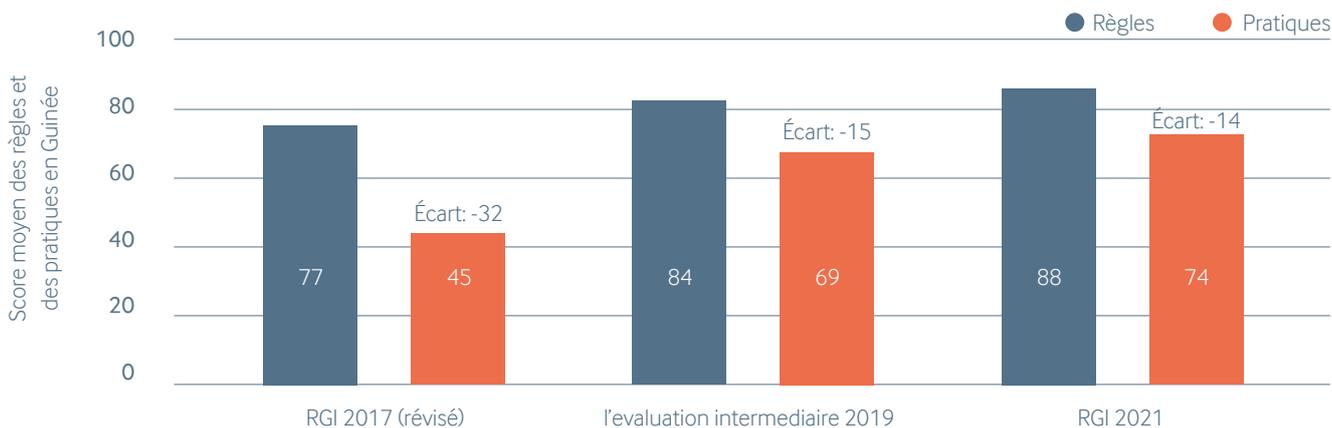
Pour mémoire, à la différence des deux premières composantes, NRGI ne produit pas elle-même les indicateurs de cette dernière, mais s'appuie sur les données de plusieurs sources externes et publiques crédibles. Cette composante permet l'évaluation des conditions de fond qui sont déterminantes pour le développement des activités dans tous les secteurs. Elle n'a pas vocation à varier significativement sur d'aussi courtes périodes, de sorte que son interprétation est plus particulièrement pertinente lorsqu'elle porte sur le moyen ou le long terme.

Cela étant dit, le cadre général de la gouvernance est resté stable en Guinée et se situe dans la tranche de performance « Faible », à 35 points sur 100. Un recul a été observé dans la sous-composante « Données ouvertes » (-11 points, pour un score de 42 sur 100), le gouvernement ayant notamment freiné son élan initial visant la mise en ligne de l'administration publique. Ce recul a également été observé en matière de « Stabilité politique et absence de violence » (-9 points, pour un score de 35), en écho aux troubles socio-politiques que le pays a connus depuis la seconde moitié de 2019 et jusqu'en 2020. Ces baisses ont été compensées par un sursaut dans le volet « Efficacité du gouvernement » (+14 points, pour un score de 37) ou encore le volet « Contrôle de la corruption » qui s'est redressé (+7 points) pour atteindre un score de 35 points sur 100.

ÉCART ENTRE LES RÈGLES ET LES PRATIQUES

L'écart entre les pratiques et les règles est un défi majeur de gouvernance dans plusieurs pays. Partant de -32 dans le RGI 2017 en Guinée, il se resserre légèrement et est passé de -15 dans l'évaluation intermédiaire de 2019 à -14 points dans le RGI 2021 (cf. graphique ci-dessous), reflétant ainsi la mise en application progressive du Code minier et plus récemment la mise en œuvre effective des transferts infranationaux.

Évolution de l'écart entre les pratiques et les règles en Guinée



RECOMMANDATIONS



1. **Au gouvernement** : Divulguer les participations financières détenues par les membres du gouvernement et les fonctionnaires dans les entreprises minières et leurs sociétés affiliées, tel que prévu à l'article 8 du Code minier, ou le cas échéant l'absence de telles participations.
2. **Au ministère des Mines et de la Géologie et à l'ITIE-Guinée** : Finaliser et adopter le texte d'application relatif à la propriété effective dans le secteur minier ; mettre en place un mécanisme de suivi systématique de la publication exhaustive des contrats ; et développer un portail en ligne de données intégrées sur les activités minières et les paiements, projet par projet, et dans un format lisible par machine.
3. **Au ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, au BGEEE et au ministère des Mines et de la Géologie** : Intégrer dans les textes l'obligation de rendre publics les EIES et les PGES des projets miniers. Finaliser les règlements d'application du Code de l'environnement de 2019, y compris celui sur l'indemnisation et la réinstallation des personnes affectées par les projets, et celui sur les comptes fiduciaires des entreprises pour la réhabilitation des sites miniers.
4. **À la SOGUIPAMI** : Rendre public son code de conduite, publier ses coûts dans les exploitations conjointes projet par projet, décrire les procédures relatives à la réalisation des partenariats techniques et à la commercialisation de la bauxite pour le compte de l'État, et maintenir des standards élevés de transparence et de redevabilité, quels que soient sa tutelle et le mode d'identification des visiteurs de son site Internet.
5. **Au ministère de l'Économie et des Finances, et au ministère du Budget** : Publier sur leurs sites en ligne les actes de la CEDEAO qui établissent les règles communautaires de prudence budgétaire avec les indicateurs chiffrés et les éventuelles décisions nationales qui les instituent, ainsi que les rapports périodiques de contrôle de la CEDEAO sur les progrès (rapports de convergence) ; être transparents sur la conclusion et l'exécution des prêts adossés aux ressources minières.
6. **À la Cour des comptes** : Auditer les dépenses engagées sur le FNDL depuis 2019 ; publier des rapports contenant l'audit de la Direction des Impôts (DNI), ou alternativement Au ministère du Budget, publier son contrat de performance avec la DNI.
7. **Au ministère du Budget, au ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation, et au ministère des Mines** : Rendre public, par voie d'arrêté interministériel, le manuel de procédures contenant la formule de répartition du Fonds National de Développement Local (FNDL) entre les collectivités locales.

Qu'est-ce que l'Indice de gouvernance des ressources naturelles (RGI)?

L'Indice de gouvernance des ressources naturelles de 2021 évalue la façon dont 18 pays riches en ressources naturelles gèrent leurs richesses pétrolières, gazières et minérales. L'indice composite compte trois composantes. Deux mesurent des caractéristiques essentielles du secteur extractif, à savoir la réalisation de la valeur et la gestion des revenus, et la troisième analyse le cadre général de la gouvernance, ou environnement favorable. Ces trois dimensions globales de la gouvernance comprennent 14 sous-composantes qui comptent 51 indicateurs, lesquels sont calculés à l'aide de 136 questions.

Dans chacun des 18 pays, des chercheurs indépendants supervisés par le NRGi ont rempli un questionnaire afin de recueillir des données primaires sur la réalisation de la valeur et la gestion des revenus. Pour la troisième composante, l'Indice de gouvernance des ressources naturelles exploite les données externes d'une vingtaine d'organisations internationales. L'évaluation porte sur la période 2019-2020. Pour davantage d'informations sur l'Indice et la façon dont il a été élaboré, consulter le document de méthode du RGI.

Ce projet a été financé avec l'aide de :



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.



Resource Governance Index

Learn more at www.resourcegovernance.org