

Validation de la Guinée
Rapport définitif de Validation
Valdateur Indépendant : Cowater-Sogema
24 janvier 2019

1. RÉSUMÉ

Malgré sa richesse en ressources naturelles, la Guinée occupe la 175^e place sur 189 dans l'indice de développement humain du PNUD¹. Son revenu annuel par habitant est inférieur à 800 dollars US². Le renforcement de la bonne gouvernance, particulièrement dans le secteur minier, occupe une place centrale dans la stratégie nationale de développement économique et social qui s'étend de 2016 à 2020. Dans ce contexte, la Norme ITIE joue un rôle clé pour la Guinée qui a maintenu sa mise en œuvre pendant la transition démocratique de 2010 et l'épidémie de l'Ebola en 2014.

Depuis 2010, le gouvernement guinéen applique un programme de réforme ambitieux dans le secteur minier. Le code minier a été révisé en 2011 et 2013, notamment pour obliger tous les détenteurs de licences minières à participer au processus de déclaration ITIE et à respecter les principes de l'Initiative. Le code minier définit solidement les obligations sociales et environnementales applicables aux entreprises minières ainsi que les modalités de leur contribution au développement local. Cependant, la mise en œuvre de ces réformes minières souffre d'un manque de capacités institutionnelles. Bien que le secteur minier soit prospère depuis 2016 sous l'effet de la croissance rapide de la production de bauxite, les régions minières continuent de faire face à de fortes tensions sociales liées à la dégradation de l'environnement et à la faiblesse des retombées économiques.

Le gouvernement guinéen s'est engagé à mettre en œuvre l'ITIE en avril 2005. Le Groupe multipartite (GMP) a ensuite été constitué en juin 2006. La Guinée a été admise en tant que pays candidat à l'ITIE en septembre 2007, puis déclarée conforme aux Règles de l'ITIE en juillet 2014.

Le 25 octobre 2016, le Conseil d'administration de l'ITIE a décidé que la Validation de la Guinée au titre de la Norme ITIE 2016 commencerait le 1^{er} juillet 2018. Le présent rapport expose les conclusions et l'évaluation initiale qui font suite à la collecte de données et aux consultations des parties prenantes effectuées par le Secrétariat international. Ce dernier a suivi les procédures de Validation et appliqué le guide de Validation pour évaluer les progrès réalisés par la Guinée dans la mise en œuvre de la Norme ITIE. Les recommandations et mesures correctives qui sont proposées dans le cadre de cette Validation concernent particulièrement la gouvernance du GMP, l'octroi des licences, les fournitures d'infrastructures et accords de troc, les paiements directs infranationaux, les dépenses quasi fiscales des entreprises d'État, le suivi des recommandations et l'évaluation des résultats et de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE.

Le présent projet de rapport de Validation fait suite à l'examen d'assurance qualité effectué sur l'évaluation initiale du Secrétariat international. Cette évaluation initiale établissait que sept Exigences de la Norme ITIE n'avaient pas fait l'objet de progrès satisfaisants. Le Valdateur estime pour sa part que les progrès considérés comme satisfaisants pour une autre Exigence devraient plutôt être considérés comme significatifs. Le nombre d'Exigences n'ayant pas fait l'objet de progrès satisfaisants serait ainsi porté à huit.

¹ Guinée, Index du Développement Humain, consulté [ici](#)

² Guinée, portail de données de la Banque Mondiale, consulté [ici](#)

2. CONTEXTE

La Guinée possède un sous-sol riche en ressources minérales. Les principaux minerais extraits sont la bauxite, 40 milliards de tonnes, l'or, 1 000 tonnes, et les diamants, entre 25 et 30 millions de carats³. Les principales zones géographiques concernées par l'activité extractive minière sont la zone Nord-Ouest pour la bauxite, la zone Nord-Est pour l'or et la zone Sud-Est pour les diamants. D'après la Banque mondiale, la Guinée possède d'importantes réserves de bauxite qui représentent environ un tiers des ressources mondiales. Sa production de bauxite est comparable à celle de pays comme la Chine, dont les réserves représentent seulement 15 % des ressources guinéennes. La valeur que le pays tire de ces ressources naturelles pourrait être considérablement augmentée⁴. Actuellement, la Guinée possède le plus bas ratio de production alumine-bauxite de tous les principaux pays producteurs et exporte 95 % de sa bauxite sous forme brute. En janvier 2018, la Guinée a autorisé une entreprise chinoise à investir 2,8 milliards de dollars dans le secteur de la bauxite et de l'aluminium⁵. La Guinée ne produit ni gaz ni pétrole et les activités d'exploration offshore n'ont pas trouvé de présence d'hydrocarbures.

Le gisement de Simandou est la plus grande réserve de minerai de fer non exploitée au monde et abrite un minerai d'une excellente qualité. Son projet d'exploitation a été marqué par des pratiques de corruption et des problèmes de gestion survenus dans l'octroi des licences à la fin du régime de Lansana Conté en 2008. Compte tenu du bas niveau des prix du minerai de fer et du manque d'infrastructures en Guinée, la viabilité économique du projet est régulièrement remise en question.

Le secteur minier, particulièrement la bauxite, a joué un rôle important dans la période de relèvement faisant suite à la crise de l'Ebola en 2014 et 2015. La mobilisation des recettes est passée à 15,4 % du PIB en 2017 (contre 15 % en 2016) grâce à la hausse des revenus miniers et des recettes fiscales directes. Les recettes fiscales minières représentaient 2,9 % du PIB (contre 2,2 % en 2016), ce qui prouve que le secteur est prospère⁶. D'après la Banque mondiale, le secteur minier représentait 35 % du PIB et environ 80 % des exportations en 2015.⁷

Le gouvernement guinéen s'est engagé à mettre en œuvre l'ITIE en avril 2005. Un GMP a été constitué en juin 2006. La Guinée a été admise en tant que pays candidat à l'ITIE le 27 septembre 2007, puis déclarée conforme aux Règles de l'ITIE en juillet 2014.

La Guinée a publié 12 Rapports ITIE couvrant les exercices allant de 2005 à 2016. Le premier Rapport ITIE, qui traitait du secteur minier, a été publié en 2007. Le dernier Rapport ITIE couvrant l'exercice 2016 a été publié en juin 2018. Il s'agissait du premier Rapport publié par la Guinée en vertu de la Norme 2016. De plus amples informations sur les Rapports ITIE de la Guinée sont fournies à l'annexe C.

Conformément au guide de Validation, le Secrétariat international a effectué la première phase de Validation, à savoir la collecte des données initiales, les consultations des parties prenantes et la préparation de son évaluation initiale des progrès accomplis dans la mise en œuvre des Exigences ITIE (« évaluation initiale »). Le cabinet Cowater Sogema a été nommé en qualité de Validateur Indépendant pour établir si le

³ Rapport ITIE 2015, accessible [ici](#)

⁴ World Bank Guinea Country Partnership Framework, mai 2018, consulté [ici](#) le 18/09/2018

⁵ Guinea approves new Chinese bauxite investment, Reuters, janvier 2018, accessible [ici](#)

⁶ Vue d'ensemble de la Guinée sur le site de la Banque mondiale, consultée [ici](#) le 18/09/2018

⁷ World Bank Guinea Country Partnership Framework, mai 2018, consulté [ici](#) le 18/09/2018

travail du Secrétariat avait été mené en conformité avec le guide de Validation. Les principales responsabilités de Cowater Sogema en tant que Validateur consistent à examiner et à modifier l'évaluation initiale, si nécessaire, et à résumer son examen indépendant dans le présent rapport de Validation qui sera soumis au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de Validation.

1. Travail effectué par le Validateur Indépendant

L'évaluation initiale du Secrétariat a été remise à Cowater Sogema le 17 novembre 2018. Pour entreprendre cette phase du processus de Validation, l'équipe de Validation a procédé aux étapes suivantes : 1) Examen approfondi et notation de l'évaluation ITIE par chaque membre de l'équipe ; 2) Examen détaillé et remarques, par le spécialiste multipartite, relativement aux dispositions de l'Exigence 1 et du protocole sur la participation de la société civile ; 3) Examen détaillé et remarques, par le spécialiste financier, relativement aux Exigences 4, 5 et 6 ; 4) Consolidation des conclusions tirées de ces examens et publication du présent projet de rapport de Validation, envoyé le 3 décembre 2018 au Secrétariat international. (5) Finalisation du rapport de Validation, tenant compte des commentaires du GMP le 24 janvier 2019.

2. Commentaires concernant les limites de la Validation

Le Validateur a examiné attentivement l'évaluation initiale du Secrétariat et n'a actuellement pas de commentaires concernant les limites éventuelles du processus de Validation.

3. Commentaires sur l'évaluation initiale du Secrétariat international

La collecte initiale des données, les consultations avec les parties prenantes et la rédaction de l'évaluation initiale ont été généralement menées par le Secrétariat international dans le respect du guide de Validation 2016. La collecte des données s'est déroulée en trois phases. Tout d'abord, un examen des documents disponibles concernant la conformité du pays à la Norme ITIE a été effectué, dont :

- le plan de travail de l'ITIE et d'autres documents de planification tels que les budgets et plans de communication ;
- les Termes de Référence du GMP et les procès-verbaux de ses réunions ;
- les Rapports ITIE et les informations complémentaires telles que les rapports de synthèse et les études préliminaires ;
- les supports de communication ;
- les rapports annuels d'avancement ; et
- toutes autres informations pertinentes pour la Validation.

La visite dans le pays s'est déroulée du 9 au 14 septembre 2018. Toutes les réunions ont eu lieu à Conakry. Le Secrétariat a rencontré le GMP et ses membres, l'Administrateur Indépendant et les autres parties prenantes clés, y compris les membres des groupes de parties prenantes qui sont représentés au GMP sans toutefois y participer directement. En plus de rencontrer le GMP dans son ensemble, le Secrétariat s'est réuni avec ses parties constitutives (le gouvernement, les entreprises et la société civile), soit individuellement, soit en collèges, selon des protocoles appropriés afin de s'assurer que les parties prenantes sont libres d'exprimer leurs points de vue et que les demandes de confidentialité sont respectées.

Enfin, le Secrétariat international a préparé un rapport contenant une évaluation initiale des progrès réalisés dans la mise en œuvre des Exigences conformément au guide de Validation. L'évaluation initiale ne propose pas d'évaluation générale de la conformité. Le rapport a été soumis au Validateur, le Coordinateur National (CN) en ayant également reçu une copie.

3. REMARQUES GÉNÉRALES

- Progrès dans la mise en œuvre de l'ITIE

Le soutien à l'ITIE a été régulièrement exprimé par de hauts représentants de l'État et le gouvernement a toujours été solidement représenté au sein du Groupe multipartite. La mise en œuvre de l'ITIE a contribué à renforcer la dimension consultative de la gouvernance du secteur minier. Le degré de confiance entre les parties prenantes s'est progressivement amélioré. La société civile a joué un rôle actif dans la diffusion des données ITIE. Elle s'est aussi appuyée sur le processus ITIE pour améliorer les divulgations sur les paiements directs infranationaux, qui posent particulièrement problème en Guinée. La société civile a activement soutenu la mise en œuvre de l'ITIE et les activités de diffusion. Elle a renforcé ses capacités et sa confiance à influencer sur le processus ITIE.

Les principaux problèmes identifiés lors de la Validation concernent l'amélioration des divulgations sur les paiements directs infranationaux, l'octroi des licences et les dépenses quasi fiscales des entreprises d'État. Le pays manque également d'un cadre clair pour le suivi des recommandations de l'ITIE et la description des résultats et de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE en Guinée. Les documents et pratiques relatifs à la gouvernance de l'ITIE Guinée devraient aussi être adaptés à la Norme ITIE 2016 et aux demandes formulées par les parties prenantes qui réclament d'être efficacement représentées. Le collège des entreprises manque de procédures claires pour choisir et nommer ses représentants au sein du GMP et pour s'accorder avec les entreprises qui ne sont pas représentées au sein du GMP. La société civile a mieux coordonné sa représentation au sein du GMP, mais son code de conduite adopté en 2017 n'a pas encore été publié.

Compte tenu des améliorations notables observées dans le rapportage ITIE l'année dernière, la Guinée doit désormais accorder moins d'importance au financement des Rapports ITIE pour privilégier l'application de réformes en vue d'assurer la divulgation systématique et régulière des données ITIE par le biais des systèmes gouvernementaux. À plus long terme, cette approche améliorera la rapidité et le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre de l'ITIE. Pour commencer, un plan de travail chiffré de l'ITIE Guinée débutant en 2019 pourrait décrire les étapes à suivre pour intégrer la mise en œuvre de l'ITIE dans les systèmes des entreprises et du gouvernement sous trois à cinq ans. Alors que le gouvernement guinéen comptait sur les financements des donateurs pour la préparation des Rapports ITIE, des fonds devront être débloqués pour établir un système de divulgation régulier et systématique s'appuyant sur les sources d'information des entreprises et du gouvernement. Les spécialistes des données ouvertes et de la transparence gouvernementale, de plus en plus nombreux en Guinée, pourront être mis à contribution.

L'ITIE Guinée pourrait aussi renforcer les liens entre l'ITIE et les grandes réformes telles que la mise en œuvre du Fonds de développement économique local. Les mesures correctives et recommandations présentées plus loin ont pour ambition de soutenir les parties prenantes guinéennes dans ces efforts.

- **Impact de la mise en œuvre de l'ITIE**

L'ITIE a aidé la Guinée à améliorer la transparence et la redevabilité dans le secteur extractif en publiant des informations actuelles et fiables, notamment pour la société civile, les médias et les populations vivant dans les zones minières. L'ITIE Guinée a apporté des informations utiles sur chaque étape de la chaîne de valeur, en soulignant les lacunes et les possibilités de renforcer le suivi des paiements sociaux et des paiements directs infranationaux. Ces dernières années, un portail remarquable a été créé sur la transparence des contrats, et des réformes du système d'octroi de licences ont été appliquées. La mise en œuvre de l'ITIE a aussi contribué à consolider la mission de la nouvelle Cour des Comptes chargée de vérifier les recettes du secteur extractif. Les Rapports ITIE sont de plus en plus complets et couvrent désormais le secteur des hydrocarbures et les entreprises d'État. L'ITIE est devenue un moyen pour le gouvernement de communiquer sur les réformes en cours. Le nombre d'articles qui citent l'ITIE ou y font référence a augmenté ces quatre dernières années. Les données ITIE servent à prévoir les recettes fiscales et à améliorer la mobilisation des ressources nationales. Enfin, l'ITIE est aussi utilisée par la Cour des Comptes dans ses audits sur le secteur minier et les financements publics.

S'il ne fait aucun doute que l'ITIE peut avoir un impact positif sur la gouvernance du secteur minier guinéen, son plein potentiel n'est pas encore atteint. Le GMP semble avoir essentiellement supervisé la préparation des Rapports ITIE et leur conformité à la Norme ITIE, plutôt que de résoudre les problèmes et d'éclairer les réformes particulièrement utiles à la Guinée.

Evaluation de conformité du Validateur Indépendant

Figure 1 – Evaluation du Validateur

Exigences ITIE		DEGRÉ DE PROGRÈS				
		Aucun	Inadéquat	Significatif	Satisfaisant	Dépassé
Catégories	Exigences					
Supervision par le Groupe multipartite	Engagement du gouvernement (1.1)				■	
	Engagement des entreprises (1.2)			←	■	
	Implication de la société civile (1.3)				■	
	Gouvernance du Groupe multipartite (1.4)		■			
	Plan de travail (1.5)				■	
Licences et contrats	Cadre légal (2.1)				■	
	Octrois des licences (2.2)			■		
	Registre des licences (2.3)				■	
	Politique sur la divulgation des contrats (2.4)					■
	Propriété réelle (2.5)	■				
	Participation de l'État (2.6)				■	
Suivi de la production	Données sur la prospection (3.1)				■	
	Données de production (3.2)				■	
	Données d'exportation (3.3)				■	
Collecte de revenus	Exhaustivité (4.1)				■	
	Revenus perçus en nature (4.2)	■				
	Accords de troc (4.3)			■		
	Revenus provenant du transport (4.4)				■	
	Transactions liées aux entreprises d'État (4.5)				■	
	Paiements directs infranationaux (4.6)			■		
	Désagrégation (4.7)				■	
	Ponctualité des données (4.8)				■	
	Qualité des données (4.9)				■	
Attribution des revenus	Répartition des revenus (5.1)				■	
	Transferts infranationaux (5.2)	■				
	Gestion des revenus et des dépenses (5.3)	■				
Contribution socio-économique	Dépenses sociales obligatoires (6.1a)				■	
	Dépenses quasi fiscales des entreprises d'État (6.2)			■		
	Contribution économique (6.3)				■	
Résultats et impact	Débat public (7.1)				■	
	Accessibilité des données (7.2)	■				
	Suivi des recommandations (7.3)			■		
	Résultats et impact de la mise en œuvre (7.4)			■		

Légende



Aucun progrès. Tous les aspects ou presque de l'exigence restent à mettre en œuvre et que l'objectif général de cette dernière n'est pas rempli.



Progrès inadéquats. Des aspects importants de l'exigence n'ont pas été mis en œuvre et que l'objectif général de cette dernière est loin d'être rempli.



Progrès significatifs. Des aspects significatifs de l'exigence sont en train d'être mis en œuvre et que l'objectif général de cette dernière est en voie d'être rempli.



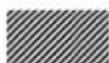
Progrès satisfaisants. Tous les aspects de l'exigence ont été mis en œuvre et que l'objectif général de cette dernière a été rempli.



Dépassé. Le pays va au-delà de l'exigence ITIE.



L'exigence est encouragée ou recommandée et ne doit pas être tenue en compte dans l'évaluation de la conformité.



Le Groupe multipartite a démontré que l'exigence n'est pas applicable au pays.

4. CONCLUSIONS DÉTAILLÉES

Dans cette section, le Validateur relève les aspects au sujet desquels il est en désaccord avec les conclusions de l'évaluation initiale ou pour lesquels des clarifications sont nécessaires.

L'Exigence 1.2 (Engagement des entreprises dans le processus ITIE) a fait l'objet de progrès significatifs plutôt que satisfaisants. D'une part, les lois n'ont pas été pleinement appliquées (particulièrement l'article 122 du code minier de 2011 qui oblige tous les détenteurs de licences minières à participer au processus de déclaration ITIE et à respecter les principes de l'Initiative). D'autre part, les entreprises extérieures au GMP sont peu impliquées et les questions non liées au processus de déclaration ITIE manquent globalement d'attention.

4. RECOMMANDATIONS

Le rapport suivant inclut des recommandations d'améliorations spécifiques que le GMP pourrait envisager de mettre en œuvre, vous trouverez ci-dessous une liste de recommandations stratégiques qui pourraient aider la Guinée à mieux encore utiliser l'ITIE comme un outil pour soutenir les réformes.

- 1) Conformément à l'exigence 1.2, les entreprises doivent montrer qu'elles participent pleinement, effectivement et activement au processus ITIE. Conformément à l'Exigence 8.3.c.i, le collège des entreprises devra élaborer et divulguer un plan d'action pour combler les lacunes en matière d'engagement de l'industrie qui sont documentées dans le rapport du Validateur dans les trois mois suivants la décision du Conseil, i.e. d'ici le <décision du conseil + 3 mois>.
- 2) Conformément à l'Exigence 1.4.b, le GMP devrait actualiser le décret et l'arrêté ministériel de 2012 portant création du GMP (Comité de pilotage) et les Termes de Référence de juin 2018 pour assurer la conformité avec la Norme ITIE 2016. Les collèges des entreprises et de la société civile devraient préparer, publier et appliquer des procédures inclusives, justes et transparentes sur la désignation de leurs représentants au sein du GMP. Le GMP pourrait aussi réfléchir aux possibilités qui permettraient d'élargir la participation des entreprises au GMP. Il pourrait également décider de clarifier son cadre de gouvernance qui est actuellement décrit dans quatre documents différents. Enfin, il pourrait convenir de combiner en un seul document l'arrêté ministériel établissant sa composition, son règlement intérieur et ses Termes de Référence.
- 3) Conformément à l'Exigence 2.2, la Guinée devrait s'assurer que les critères techniques et financiers détaillés des octrois et transferts de licences sont accessibles au public. Compte tenu de l'intérêt public manifeste pour les conséquences d'irrégularités non négligeables dans les procédures officielles d'octroi de licences, la Guinée devrait veiller à ce que son approche concernant la publication de tels écarts soit proportionnelle au nombre de licences octroyées et transférées au cours de l'année à l'étude.
- 4) Conformément à l'Exigence 4.3, la Guinée devrait vérifier s'il existe des accords en matière d'infrastructures pendant la phase de cadrage du prochain cycle de rapportage de l'ITIE, afin d'assurer la divulgation des accords ou ensembles d'accords afférents à la fourniture de biens et de services (y compris des prêts, des subventions et des travaux d'infrastructure) en échange partiel ou total de concessions pour la prospection ou l'exploitation de pétrole, de gaz ou de minerais, ou pour la livraison physique de telles matières premières. La Guinée devrait acquérir une bonne compréhension des conditions des contrats et accords concernés, des parties intéressées, des ressources qui ont été promises par l'État, de la valeur de la contrepartie en termes de flux financiers et économiques (par exemple travaux d'infrastructures) et de la

matérialité de ces accords par rapport aux contrats traditionnels.

- 5) Conformément à l'Exigence 4.6, la Guinée devrait s'assurer que les informations sur les paiements directs significatifs versés par les entreprises extractives aux entités infranationales de l'État sont exhaustivement divulguées et rapprochées des sommes reçues par chaque entité infranationale de l'État.
- 6) Conformément à l'Exigence 6.2, la Guinée devrait mener un examen exhaustif de toutes les dépenses engagées par les entreprises d'État du secteur extractif qui pourraient être considérées comme des dépenses quasi fiscales et mettre au point un processus de déclaration en vue d'assurer la transparence de toutes les activités quasi fiscales liées au secteur extractif à un niveau égal à celui qui existe pour les autres paiements et flux de revenus. Afin de consolider la mise en œuvre, la Guinée est fortement encouragée à examiner si la publication régulière des états financiers audités annuels des entreprises d'État pourrait accroître la confiance dans la qualité et l'exhaustivité des divulgations publiques sur les dépenses quasi fiscales.
- 7) Conformément à l'Exigence 7.3, le GMP devrait mettre au point un mécanisme systématique et structuré pour suivre la mise en œuvre des recommandations en fixant clairement les délais et responsabilités applicables. Le GMP devrait aussi faire preuve de plus d'initiative en formulant ses propres recommandations. Il pourrait également se servir de la Validation pour prêter une attention plus forte à la mise en œuvre. Enfin, le GMP pourrait envisager de confier au Comité de Supervision le suivi des recommandations des précédents Rapports ITIE et processus de Validation afin d'assurer la pérennité et l'efficacité continue des modalités de suivi.
- 8) Conformément à l'Exigence 7.4, le GMP devrait envisager d'utiliser le rapport annuel d'avancement pour évaluer l'impact de l'ITIE en allant au-delà de la description des résultats et réalisations des activités du plan de travail. Le GMP devrait également mener une évaluation d'impact en vue de recenser les possibilités d'accroître les effets positifs de la mise en œuvre en Guinée. De plus amples efforts pourraient aussi être déployés pour demander à l'ensemble des collègues de donner leur avis sur l'évaluation des résultats et de l'impact de la mise en œuvre de l'ITIE dans le cadre du rapport annuel d'avancement.
