

QUEL APPOINT DU PROJEG DANS LA
GOUVERNANCE DU SECTEUR MINIER EN GUINÉE ?

ARTICLE PAR ARTICLE :
LES ONG GUINÉENNES SE MOBILISENT
POUR ENCADRER LE SECTEUR MINIER



SE CONCERTER
POUR RELEVER ENSEMBLE
LES DÉFIS DE LA GUINÉE

ÉTUDE D'IMPACT
ET DE PROSPECTIVE

Introduction

Cette étude de cas est présentée dans le cadre de l'étude d'impact et de prospective menée pour le PROJEG¹ en 2018. L'étude est composée dans sa globalité de quatre études de cas liées à différentes initiatives soutenues par le PROJEG dans le secteur minier, et une note transversale reprenant les enseignements croisés de ces différentes initiatives. Un reportage vidéo d'une dizaine de minutes « Article par article: les ONG guinéennes se mobilisent pour encadrer le secteur minier » est associé à cette étude de cas. Vous pouvez le visionner à l'adresse suivante: <https://bit.ly/374Ml2k>

Cette étude de cas porte sur l'impact du PROJEG sur le Code Minier, sur son application et sur les dynamiques de la société civile impliquée dans le secteur minier au niveau national. En ce qui concerne les acteurs, elle s'intéresse surtout à PCQVP (Publiez Ce Que Vous Payez), la coalition que le PROJEG a soutenue tout au long du déroulement du programme. PCQVP fait partie des 11 collectifs (dont sept sur les mines) que le PROJEG souhaite plus particulièrement accompagner dans leur autonomisation (voir le document Synthèse de l'étude d'impact).

Après avoir présenté le contexte national, la coalition PCQVP et les appuis du PROJEG à cette coalition, l'étude de cas présente les principaux changements observés au niveau de PCQVP, au niveau des dynamiques de la société civile à l'échelle nationale et au niveau des relations entre acteurs du secteur. Cette section sur les changements alterne des constats rétrospectifs et des analyses prospectives à prendre en compte par PCQVP.

1. Le PROJEG (Programme concerté de Renforcement des capacités des Organisations de la société civile et de la Jeunesse Guinéennes) est un Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA). De 2008 à 2019, il a rassemblé plus de 150 organisations de nature diverse (syndicats, associations de femmes, de jeunes, défenseurs des droits de l'Homme, ONG internationales, plateformes, etc.) des sociétés civiles française et guinéenne, afin qu'elles contribuent à la consolidation de la démocratie et de la paix pour favoriser le débat et la mise en œuvre efficace des politiques publiques.

Table des matières

3 INTRODUCTION

I – CONTEXTE

- 6 1. Le Code Minier comme enjeu politique
- 8 2. La société civile avant et après la révision du Code Minier
- 9 3. L'encadrement du secteur minier
- 12 4. Présentation du collectif et rappel du soutien du PROJEG à PCQVP

II – LA CONTRIBUTION DU COLLECTIF AU CADRE NATIONAL DU SECTEUR MINIER

- 16 PCQVP, du suivi de la norme ITIE à un réseau national

III – LE CODE MINIER, UNE GRANDE VICTOIRE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

- 19 1. L'influence de la société civile sur le contenu du code
- 24 2. Les avancées du Code et ses limites
- 27 3. La mise en pratique du Code Minier sur le terrain : SOL

IV – L'ÉVOLUTION DU CODE MINIER COMME FACTEUR DE TRANSFORMATION DES RELATIONS ENTRE ACTEURS

- 31 1. Les relations entre société civile et entreprises minières
- 32 2. Les relations entre l'État et les sociétés minières
- 33 3. Les relations entre société civile et pouvoirs publics

ANALYSE PROSPECTIVE : QUELLES RECOMMANDATIONS POUR L'ÉVOLUTION DE PCQVP ?

- 37 1. Le besoin de se positionner dans un paysage plus large
- 38 2. Continuer à renforcer la structure
- 39 3. Préciser le focus principal de PCQVP et clarifier son plaidoyer

TABLEAUX ET FIGURES

- 23 **Tableau 1** : Appui du PROJEG au processus de révision du Code Minier
- 29 **Tableau 2** : Suivi des Obligations Légales, sujets retenus par les collectifs
- 42 **Tableau 3** : Mesures proposées par la société civile et prise en compte dans le Code Minier 2011
- 49 **Tableau 4** : Sujets retenus par les consortiums dans le cadre du SOL
- 10 **Figure 1** : Les moments clés de l'étude de cas Code Minier
- 14 **Figure 2** : Rôles et activités de PCQVP
- 21 **Figure 3** : Stratégies de mobilisation des OSC
- 30 **Figure 4** : Relations entre acteurs

ANNEXES

- 42 **Impact de la société civile sur le Code Minier**
- 49 **Sujets choisis par les consortiums dans le cadre du SOL**
- 52 **Art.130. – Développement de la Communauté locale**

I – Contexte

Entre 2000 et 2017, le secteur minier en Guinée a été traversé par deux grandes tendances structurantes (liées entre elles). D'une part, l'alignement sur des cadres internationaux et régionaux (notamment l'ITIE – Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives). D'autre part, sur le plan national, une politisation du sujet pendant quelques années (2007-2013) et la mise en place d'un nouveau cadre national, le Code Minier.

1. Le Code Minier comme enjeu politique

La période 2006-2007 est marquée par une situation sociale tendue avec des grèves générales et l'instauration de l'état d'urgence à la suite de soulèvements de la population. « L'intersyndicale qui réunit la Confédération nationale des travailleurs de Guinée (CNTG) et l'Union syndicale des travailleurs de Guinée (USTG) a décidé de déclencher ces actions, largement suivies, pour protester notamment contre la corruption et les détournements de fonds publics². »

La question minière apparaît dans les revendications du mouvement populaire en 2007, un mouvement de grèves au niveau national qui revendique « une gestion plus transparente et équitable de ces richesses³. »

En 2010, l'État s'engage dans la révision du Code Minier de 1995 et promet de rendre publiques les conventions minières. Des citations de cette époque montrent que le processus de révision a été participatif, avec une large implication de la société civile.

« La Guinée s'est illustrée en impliquant la société civile dans le secteur, au-delà de l'ITIE elle-même. La coalition PCQVP-Guinée a travaillé directement sur la révision du Code Minier en 2011, fournissant ainsi des données au gouvernement. »

OSIWA, 2015⁴

« (...) totale satisfaction pour l'implication complète et constante de la société civile par le Gouvernement sur la réforme de la loi minière et de ses textes règlementaires. »

Déclaration PCQVP, 2014

2. http://www1.rfi.fr/actufr/articles/085/article_48980.asp

3. AGT, rapport finale du projet de renforcement des capacités sur l'ITIE de la société civile nationale et locale des préfectures sites de sociétés minières de la république de Guinée, 2008

4. OSIWA, mettre les ressources naturelles au service du développement en Afrique de l'Ouest. De la transparence à une gestion plus efficace des ressources naturelles, 2015

À la suite d'un processus rapide, le nouveau Code Minier est approuvé en 2011 (Loi n°2011-06 du 9 septembre 2011). Mais certains aspects (en particulier la fiscalité minière) – ont mécontenté le secteur privé (compagnies minières, investisseurs) qui semble avoir été écarté de la consultation. Un mécontentement amplifié par le contexte de baisse des cours des produits miniers. Sous la pression⁵, l'administration a réagi en initiant un processus d'amendement du Code qui se déroule de septembre 2011 à avril 2013. Le code amendé est ratifié en avril 2013. Selon une étude « le nouveau code a été amendé (...) pour assouplir et clarifier le régime fiscal jugé particulièrement contraignant par les entreprises minières » (Lado, 2017).

L'importance du secteur minier comme enjeu politique au niveau national diminue après 2013. Cela se lit, par exemple, à travers le rythme de production des arrêtés et décrets d'application du Code Minier. Après la forte volonté de « nettoyage » du secteur, la plupart des interviewés constate une volonté moindre des pouvoirs publics de faire évoluer le secteur minier. Ainsi pour un répondant, aujourd'hui : « Les pouvoirs publics cherchent surtout à s'adapter plutôt qu'à changer les choses » (consultant proche du processus).

Plusieurs enjeux émergent en 2013 après l'adoption du nouveau Code Minier :

- ▶ Comment engager l'élaboration des textes d'application du Code Minier guinéen ?
- ▶ Comment suivre les obligations légales des sociétés minières ?
- ▶ Comment augmenter progressivement le nombre d'entreprises assujetties au nouveau Code Minier (par purgation des clauses dérogatoires) ?
- ▶ Comment aligner la mise en œuvre du Code avec les engagements internationaux de la Guinée ?

Article 122 : Respect des engagements internationaux de l'État :

Tout titulaire de Titre minier ou d'Autorisation, tout intervenant dans la commercialisation des diamants, autres gemmes et or, tels que définis à l'article 59, sont tenus de se conformer aux engagements internationaux pris par l'État et applicables à leurs activités pour l'amélioration de la gouvernance dans le secteur minier, notamment ceux relatifs à la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), au processus de Kimberley et à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE).

(Nouveau Code Minier)

5. « (...) les entreprises ont réussi à invoquer les clauses de stabilité pour faire valoir leurs droits. Compte tenu de leurs importants pouvoirs de négociation, elles se sont montrées prêtes à mener la bataille juridique et arbitrale, quelles que soient les conséquences financières » – Lado, La Renégociation des Contrats Miniers en Afrique Cas du Niger et de la Guinée, mai 2017

2. La société civile avant et après la révision du Code Minier

Dès 2005, les OSC s'impliquent dans le groupe multipartite qui met en place l'ITIE. On retrouve des OSC comme AGT qui travaille sur les questions de corruption et transparence. AGT participe ainsi à la préparation du rapport de Transparency International de 2006, qui classe la Guinée comme « le pays le plus corrompu d'Afrique⁶. »

PCQVP Guinée est créé en 2006, principalement pour impliquer la société civile guinéenne dans le suivi de la mise en œuvre de la norme ITIE. Les premiers membres sont des organisations nationales comme AGT, CECIDE, les syndicats, etc.

La société civile s'empare de la question minière lors des grèves de 2007. Le CNOSCG et l'inter-centrale syndicale sont en première ligne. À partir de 2010, la société civile s'implique fortement (notamment les syndicats) dans la réforme du Code Minier. Et à compter de 2012, les OSC participent au Comité de Pilotage de l'ITIE qui est créé à ce moment-là⁷.

De nouveaux acteurs apparaissent à partir de 2012 : Actions Mines (AMINES), Mines Contre la Pauvreté – AMSP, Créativité et Développement, etc. Ces nouveaux venus recomposent le paysage : les promoteurs sont plus jeunes, ont eu d'autres parcours (ils sont par exemple journalistes pour AMINES, tandis que l'on retrouve beaucoup d'ingénieurs minier dans la première vague). Ces nouvelles organisations constituent un défi nouveau pour les plus anciennes.

PCQVP, plateforme historique des OSC minières, participe aux nouvelles dynamiques et conserve son influence et son pouvoir fédérateur, notamment du fait de sa position au copil de l'ITIE. Celui-ci apparaît comme un lieu central où se joue cette partie d'influence entre OSC guinéennes. À partir de 2014, PCQVP prend une nouvelle dimension en donnant plus de place dans sa structure aux acteurs locaux.

La révision du Code Minier à partir de 2011 puis le Suivi des Obligations Légales des sociétés minières (SOL) constituent des nouveaux champs d'action pour les OSC, qui sont investis par des OSC nationales et des OSC locales ou régionales (dans le cas de SOL). PROJEG est à l'initiative de ce nouvel engagement de la société civile sur le Code Minier puis sur le SOL. Nous y reviendrons dans les pages qui suivent.

6. http://www.ipsinternational.org/fr/_note.asp?idnews=5042

7. « Depuis l'adhésion de la Guinée à l'ITIE en avril 2005, la société civile a participé à tous les niveaux dans la mise en œuvre, du processus ITIE et en particulier, l'élaboration, le suivi et l'exécution de son plan d'action. (...) En tant que partie prenante de l'ITIE, la société civile est en amont et en aval du processus étant chargée de la communication, du renforcement des capacités relatives à l'ITIE notamment de la large diffusion de tous les paiements effectués par les sociétés minières et les revenus perçus par l'Administration.» <https://www.itie-guinee.org/societe-civile/>

3. L'encadrement du secteur minier

Les deux grands changements de la période sont l'adoption du Code Minier et l'accréditation de la Guinée à la norme ITIE. Mis ensemble, ces deux événements ont considérablement modifié l'encadrement du secteur et le positionnement des acteurs.

Par ailleurs, entre 2000 et 2017, la Guinée a considérablement renforcé son encadrement du secteur minier. Adhésion au Processus de Kimberley en 2003, à l'ITIE en 2005, signature de la Directive sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier (C/DIR3/05/09 de la CEDEAO28) en 2009, révision du Code Minier en 2011-2013, adhésion à l'initiative pour un développement minier responsable (RMDI) en Guinée.

« Dans un contexte difficile, le Gouvernement de la République de Guinée a adhéré, en avril 2005, à l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE) comme premier pas vers une meilleure gestion des ressources dérivant du secteur minier national. En 2006, le comité EITI a aussi publié un premier rapport EITI, qui manifeste des carences évidentes mais représente un premier pas vers une gestion plus transparente de secteur minier. »

AGT, Rapport Final du « Projet de renforcement des capacités sur l'ITIE de la société civile nationale et locale des préfectures sites de sociétés minières de la république de Guinée », 2008.

Le nouveau cadre qui se met en place sert de support à l'action des OSC. C'est ce cadre normatif qui a orienté l'action des OSC durant la période d'étude. Nous n'identifions pas de groupe d'OSC dont le focus en rapport avec le secteur minier serait déconnecté de ce cadre (par exemple des OSC qui chercheraient à obtenir l'arrêt de l'exploitation minière). Ce cadre a permis l'émergence d'ONG au niveau national, en commençant par PCQVP créé en lien avec ITIE. Un peu plus tard, l'application du Code Minier a conduit à la création de nouvelles organisations.

Figure 1 : Les moments clés de l'étude de cas Code Minier

SOCIÉTÉ CIVILE

2007

La question minière apparaît dans les revendications du mouvement populaire (2006-2007).

2007

Création de PCQVP (suivi de la norme ITIE).

2012

Implication des OSC dans le Copil ITIE

Forte implication de la société civile

2010 - 2011
Révision du Code Minier.

CADRE LÉGAL

Révision des contrats miniers

2009

Signature de la Directive de la CEDEAO sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier.

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2010

Selon ITIE seulement six entreprises en phase d'extraction.

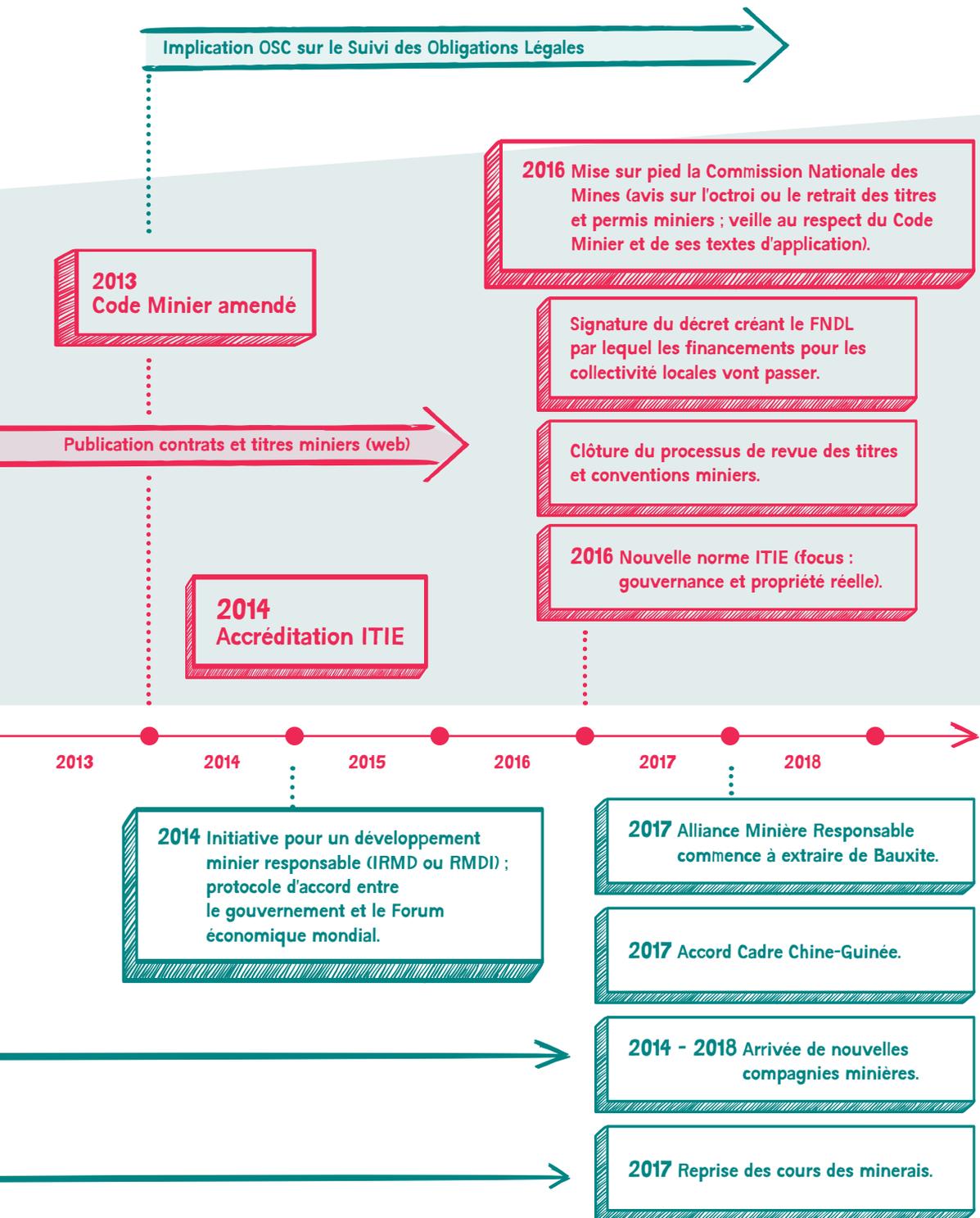
BUSINESS

2006 - 2008

Arrivé de grandes compagnies minières.

Pic des matières premières.

Baisse des cours.



4. Présentation du collectif et rappel du soutien du PROJEG à PCQVP

PCQVP

PCQVP est un réseau international créé par six ONG internationales en 2002. Ce réseau est présent dans de nombreux pays à travers des plateformes nationales. Actuellement, au niveau international, le réseau PCQVP compte 700 membres (source : site PCQVP). PCQVP a été créé essentiellement en réponse au développement de ITIE dans le but de structurer la participation de la société civile au processus, et plus largement, de créer une force collective autour des questions de transparence dans les industries extractives.

En Guinée, PCQVP est créé en 2006, avant donc le démarrage du PROJEG (2007). Comme dans de nombreux autres pays, la création de PCQVP se fait en parallèle du rapprochement de la Guinée au processus ITIE. PCQVP est une coalition de la société civile dont l'objectif initial est la participation au pilotage et au monitoring de la mise en œuvre de l'ITIE. Le décollage de PCQVP en Guinée est facilité par la présence de la plateforme au Comité de Pilotage de l'ITIE. Ceci contribue à rendre PCQVP incontournable. Dès lors, les associations guinéennes, qui s'intéressent au secteur minier, dont celles qui sont membres du CNOSCG, se rapprochent de PCQVP.

Initialement le membership de PCQVP est réduit à une dizaine d'organisations, parmi lesquelles AGT joue un rôle de leader (le président de AGT est d'ailleurs pendant une période assez longue également le président de PCQVP). AGT peut être considéré comme le point focal en Guinée de Transparency International, l'une des organisations à l'origine de PCQVP. Initialement les membres de PCQVP étaient seulement à Conakry et relativement déconnectés du terrain. À partir de 2011, PCQVP a mis en place ses premières antennes dans les sites d'exploitation et d'exploration. Mais selon certains répondants, elles étaient au début plus des « vues de l'esprit » que des réalités. À partir de 2014, PCQVP cherche à ouvrir son membership à des organisations basées en province, notamment les organisations qui sont actives sur la question minière, à travers l'appel à propositions du PROJEG. Cette ouverture à d'autres OSC locales se fait grâce au PROJEG avec pour objectif de permettre à PCQVP d'avoir un ancrage local. En 2018, PCQVP compte 30 organisations membres, ce qui en fait d'un point de vue nominal la plateforme la plus importante dans le secteur minier.

PCQVP est initialement une plateforme avec un objectif principal de « voix collective » centré sur la participation au processus ITIE. Ceci évolue ensuite avec la participation à l'effort d'influence sur le Code Minier puis avec l'engagement dans le Suivi des Obligations Légales (SOL) des sociétés minières qui nécessite une capacité de collecte de données et d'enquête sur le terrain, que PCQVP contribue à aider ses membres à

acquérir. « Agir ensemble » devient donc une autre dimension de la plateforme. Les deux objectifs se connectent en fin de période avec le montage d'un plaidoyer national nourri par la démarche SOL. Sur l'ensemble de la période, les priorités de PCQVP restent principalement la participation à ITIE et le plaidoyer national.

Sur le plan de son fonctionnement, PCQVP est caractérisée par un secrétariat central qui porte des positions élaborées par les membres et validées par le CA. Dans la pratique, il est possible que les positions de PCQVP aient été élaborées sans concertation de tous les membres. Historiquement PCQVP Guinée n'a pas été pas un réseau doté d'un fort niveau de partage (hormis les positions politiques). Il existait, pendant les premières années de sa création, peu de mutualisation de ressources et d'outils au sein de la Plate-forme, et peu de renforcement collectif des capacités des membres. Cela change cependant avec le programme SOL qui transforme PCQVP en animateur de dynamique collective incluant du renforcement de capacité et de l'action collective.

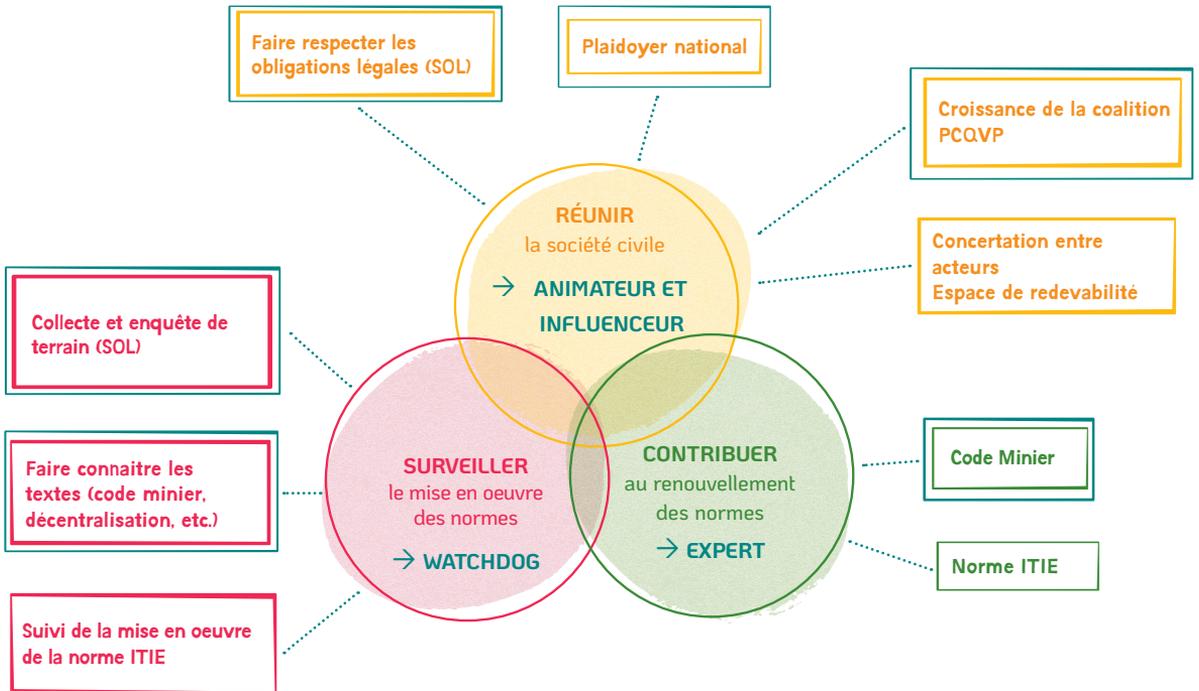
Au final, PCQVP est impliqué dans des activités que l'on peut regrouper au sein de trois grands rôles :

- ▶ Un rôle de « watchdog », particulièrement évident dans la responsabilité initiale de suivi de la mise en œuvre de la norme ITIE.
- ▶ Un rôle d'expert qui s'exprime surtout lors du renouvellement des normes (notamment le Code Minier en 2011-2013).
- ▶ Un rôle d'animateur de la société civile qui porte à la fois sur l'organisation de la voix collective de la société civile mais aussi sur l'organisation de l'action collective.

On retrouve donc chez PCQVP deux des trois grandes fonctions des collectifs (voix collective, action collective), tandis que la troisième (apprentissage collectif) est moins présente.

La figure ci-dessous présente les rôles et activités de PCQVP, en montrant les activités soutenues par le PROJEG (liseré bleu).

Figure 2 : Rôles et activités de PCQVP



APPUI DU PROJEG À PCQVP

Au niveau national, PCQVP a été l'un des partenaires principaux du PROJEG, sur lequel le programme s'est appuyé pour stimuler une série de dynamiques nationales durant toute sa période d'intervention.

« Au niveau national, le PROJEG est un partenaire privilégié de la coalition Publiez Ce Que Vous Payez (PCQVP). C'est avec cette coalition d'organisations de la société civile que le PROJEG a travaillé sur le processus de révision du Code Minier, sa diffusion et vulgarisation et sa mise en œuvre (suivi des obligations légales). »

Évaluation finale de la Phase 2 (2013-2015) du PROJEG - 2015

L'appui du PROJEG à PCQVP a connu plusieurs phases :

- ▶ L'appui à l'assemblée générale de PCQVP organisée en juillet 2011.
- ▶ L'appui à l'élaboration du Code Minier - version 2011. Cette étape a inclus la participation des acteurs français, notamment les syndicats (CGT et CFDT).
- ▶ L'appui à la discussion sur l'amendement du Code Minier (2012).
- ▶ Le dialogue entre PCQVP et OSC locales sur SOL et la vulgarisation du Code Minier (2013).
- ▶ L'appui, en 2014 (Ateliers) aux OSC pour qu'elles puissent fournir divers services en lien avec l'application du Code Minier. Les sujets qui émergent sont très variés.
- ▶ L'appui à PCQVP autour de l'initiative SOL (à partir de 2014).
- ▶ L'ouverture du membership à des OSC locales.
- ▶ L'appui à la production d'un Guide d'utilisation du Code Minier, démarrage en 2015 mais finalisation très tardive (2018).
- ▶ Une série d'appuis organisationnels en 2015, visant à aider PCQVP à sortir d'une période difficile sur le plan institutionnel.
- ▶ L'appui (en 2017-18) à la capitalisation et la valorisation des activités de SOL qui débouchent sur un plan de plaidoyer au niveau national.

II – La contribution du collectif au cadre national du secteur minier

PCQVP, du suivi de la norme ITIE à un réseau national RETROSPECTIF

Trois changements sont notables dans les rôles joués par PCQVP :

- ▶ PCQVP dépasse son rôle initial qui était de suivre au niveau national la mise en œuvre de la norme ITIE. En 2011, ayant eu vent du calendrier de la réforme du Code Minier, le PROJEG pousse PCQVP à s'intéresser et s'impliquer sur cet enjeu et à ouvrir le dialogue aux élus locaux et OSC locales. PCQVP s'appuie sur ses membres pour **mobiliser la société civile** sur le Code Minier⁸. Suite à l'adoption du Code Minier, PCQVP s'engage dans un nouveau champ, celui du suivi de son application. Aujourd'hui la participation au Copil de l'ITIE reste un des rôles centraux de PCQVP mais PCQVP a une volonté d'intervenir de manière beaucoup plus large, « sur l'ensemble de la chaîne de valeur ».
- ▶ PCQVP dépasse son rôle de voix collective de la société civile impliqué dans les questions minières pour s'impliquer dans d'autres types d'actions (notamment le **suivi des obligations légales**).
- ▶ PCQVP fait évoluer la composition de son membership pour devenir **un réseau équilibré entre des acteurs régionaux/locaux et des acteurs nationaux**. Des acteurs locaux et régionaux se sont joints à PCQVP, ils se sont renforcés et participent aujourd'hui à son administration⁹. Aujourd'hui PCQVP mérite l'appellation de réseau national. Le membership de PCQVP est proche de 30 membres mélangeant acteurs impliqués localement et acteurs d'envergure nationale.

8. Le PROJEG avait d'ailleurs suggéré à PCQVP d'ouvrir le dialogue aux élus locaux et OSC locales.

9. Arsyf (Fria), AJFH (Faranah), VAAC (Labé), ADC (N'zérékoré) CEGUIFED (Basse Guinée), AVODEEP (Tougué), AJVDM (Mandiana), Heré Guinée (Siguiri), CADC (Beyla), ADAPE (Kankan) » PROJEG – Rapport Final 2013-2015 HIVA_JANV2016



Quelle contribution du PROJEG ?

Le PROJEG a fortement appuyé ces évolutions de PCQVP. En 2015, alors que PCQVP traverse une période difficile⁹, le PROJEG appuie un processus de diagnostic institutionnel qui débouche sur une évolution de la gouvernance de PCQVP entraînant le renouvellement des leaders et une ouverture du membership vers les régions :

« *Le PROJEG a incité à l'intégration d'organisations locales au sein de l'AG de PCQVP [...] mais ces dernières disent n'avoir pas encore obtenu le droit de participer aux instances de décision. [...] Le président de PCQVP se dit conscient de la nécessité de renforcer sa gouvernance et son ancrage local pour crédibiliser l'organisation et la rendre plus fonctionnelle.* »

Évaluation finale de la phase 2 du PROJEG, 2015

Depuis, cette situation a progressé et les OSC régionales sont maintenant présentes au CA et de plus en plus actives dans la gouvernance de PCQVP.

Les études de cas montrent la volonté constante du PROJEG d'appuyer les dynamiques collectives multi-acteurs au niveau national et régional. Les collectifs appuyés par le PROJEG sont la plupart du temps impliqués dans les cas de mobilisations collectives qui ont compté au cours des années. Cependant les collectifs soutenus par le PROJEG (PCQVP notamment) n'est pas impliqué dans le plaidoyer pour les 12 revendications de Boké¹¹ qui inclut de nombreuses OSC et mobilise plusieurs bailleurs.

Aujourd'hui, grâce à cette évolution de sa composition, PCQVP dispose de sérieux atouts à mettre en avant : il s'agit d'un réseau multi-acteurs ayant à la fois la dimension internationale, nationale et locale. Un tel type de réseau permet de valoriser l'action locale au niveau national et international, de mettre en avant l'ancrage local comme source de légitimité, de monter des actions de plaidoyer impliquant les différents niveaux, de nourrir les différents niveaux avec de l'information appropriée, de renforcer les capacités de manière coordonnée et de faire de multiples économies d'échelle (administration ; formation ; etc.). Pour que cette valeur ajoutée se matérialise, PCQVP fait face à deux enjeux principaux :

- ▶ Améliorer et valoriser la composition multi-acteurs du réseau en développant les interactions et le dialogue entre acteurs de différente nature.

10. Durant cette période, certains bailleurs de fonds de PCQVP cessent de financer PCQVP car ils ne percevaient pas suffisamment d'impact.

11. La crise de Boké a lieu en septembre 2017. Elle est déclenchée par des pénuries d'électricité et d'eau. 12 revendications visant l'industrie minière omniprésente à Boké sont identifiées pour désamorcer cette crise.

- ▶ Favoriser les flux à double sens du local vers le national vers l'international. S'assurer qu'il y a une dynamique et une valeur ajoutée entre ces niveaux et non pas une simple juxtaposition.
- ▶ De même, la valeur ajoutée doit provenir d'une capacité d'action collective sur le long terme. Par action collective, nous voulons parler d'actions qui sont menées conjointement et produisent des bénéfices (qui peuvent être de nature différente) pour tous les acteurs impliqués. L'exemple à suivre est le processus SOL : ils associent les acteurs nationaux et locaux dans une activité qui produit des bénéfices à différents niveaux auxquels chacun peut se rattacher : modification des pratiques et des relations entre acteurs au niveau local ; influence sur le cadre national ; etc. C'est principalement dans la recherche de ces bénéfices partagés entre les niveaux local et national que se situe le challenge pour PCQVP sur le long terme.

III – Le Code Minier, une grande victoire de la société civile

1. L'influence de la société civile sur le contenu du Code

Les organisations de la société civile ont été parties prenantes du processus de réforme du secteur et d'élaboration du Code Minier. En 2011, la société civile participe à la révision du Code Minier sur la base de principes à partir desquels elle examine les versions successives. Elle contribue donc sur une base politique (le respect des principes qu'elle met en avant), mais non politicienne. La société civile n'intervient pas non plus comme « technicienne », elle tente de faire respecter les principes sans entrer trop avant dans les détails techniques.



Les principes mis en avant par la société civile dans la lecture du Code Minier

- Gestion transparente, démocratique et participative des ressources minières.
- Participation au développement communautaire à travers les communautés.
- Promotion de l'emploi et de la formation des ressources humaines locales.
- Uniformisation du traitement des travailleurs nationaux et expatriés dans toutes les sociétés minières.
- Responsabilité sociale et environnementale.
- Répartition juste et équitable des revenus miniers.
- Renforcement du rôle d'agent économique de l'exploitant artisanal.

La société civile a obtenu de nombreuses avancées dans le Code Minier de 2011.

« Une grande partie des propositions de la société civile a été prise en compte dans le Code adopté en septembre 2011. En particulier, les principes 3, 4 et 5 ont été largement pris en compte dans le Code ou dans d'autres textes légaux ou réglementaires qui traitent des relations de travail et de la responsabilité sociale et environnementale. »

PCQVP, rapport final rencontre projet amendement CM2, 2012

« Au début, on avait 50 propositions. Moins de cinq n'ont pas été prises en compte. »

Consultant proche du processus

Le tableau 3 en annexe précise les 50 demandes de la société civile et quels articles correspondant du Code les ont pris en compte.

Des personnes impliquées dans la phase d'élaboration du Code Minier se souviennent :

« Entre février et septembre 2011, quatre réunions se sont tenues avec la coordination par PCQVP en présence des organisations de la société civile nationale et régionales. »

Ce répondant insiste sur la qualité du processus multi-acteurs de cette époque :

« On travaillait beaucoup avec le Secrétaire Général du Ministère des Mines à ce moment-là, avec le MATD et la Chambre des Mines également. »

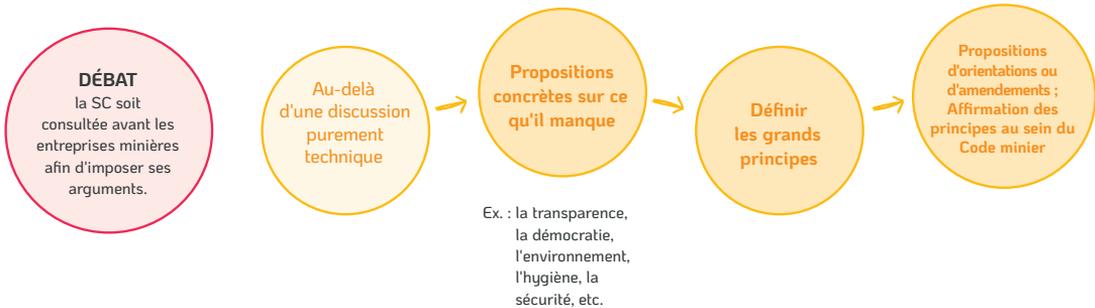
Consultant proche du processus

Parmi les facteurs qui ont permis à la société civile d'influer sur le contenu du Code Minier, on retiendra la concertation pluri-acteurs (cf. ci-dessus), l'accès à la sphère politique, les orientations claires proposées par la société civile (les principes et les 50 propositions) et la stratégie collective de la société civile (il n'y a pas de voix discordante). L'accès à la sphère politique est illustré par la connaissance de l'agenda de la révision du Code Minier par la société civile ainsi que par la présentation à l'assemblée nationale des propositions de la société civile pour le Code Minier. Pour certains répondants, ce moment est « inoubliable ».

Figure 3 : Stratégies de mobilisation des OSC

Source : CR GAT 2010/2011

DÉFINITION DE LA STRATÉGIE



ÉTAPES DE TRAVAIL



Le travail d'influence sur le Code Minier est un moment fondateur des dynamiques pluri-acteurs en Guinée. Inspiré par l'esprit du mouvement des forces vives, la société civile a travaillé de concert avec les autres acteurs et réussi à avoir un impact sur le texte. Ce moment a eu un impact fort sur les étapes suivantes du PROJEG.

La société civile en perte de vitesse lors de l'amendement du Code ?

Après le Code Minier de 2011, une étude de rentabilité des sociétés minières a montré que « ça ne passait pas pour la bauxite » (consultant proche du processus) ce qui a déclenché le processus d'amendement. En réponse, les organisations de la société civile se sont remobilisées en 2012. Cependant, l'appréciation est variée en ce qui concerne la qualité de cette mobilisation. Une personne impliquée directement se demande si « le débat était devenu trop technique », alors que pour un autre participant : « On a travaillé jusqu'à l'amendement (...) la société civile n'a pas lâché » (consultant proche du processus) mais « la menace de faire fuir les investisseurs a fonctionné ». Au bilan, la société civile semble avoir perdu une bonne partie de son influence dans les négociations lorsque le secteur privé a mis son poids dans la balance.

Le Code Minier de 2011 a donc été amendé en 2013 sous pression des entreprises qui ont repris du poids dans les négociations. Ainsi, certaines propositions prises en compte dans le Code Minier de 2011 ont été révisées : « Les points de révision principaux ont porté sur les exigences de la taxe minière, avec une réduction des redevances, des impôts sur les sociétés et des droits de douane¹². »

D'autres propositions restent en suspens, notamment celle « du versement direct des impôts, taxes et redevances aux collectivités locales [ainsi que celle des] paiements directs aux ayant droits aux dédommagements suite aux déguerpissements¹³. » Sur ce sujet, il y a eu un projet de décret portant indemnisation, compensation et réinstallation des populations affectées par les activités minières. Le PROJEG a organisé un atelier avec le Ministère des Mines, Ministère de l'agriculture, MATD, Ministère de l'Habitat, Ministère de l'Environnement, SOGUIPAMI¹⁴, Bureau Guinéen des Études Environnementales, CECIDE, NRGI en août 2014 qui a abouti à un rapport. Un Comité interministériel devait être créé pour prendre en charge cette question.



Quelle contribution du PROJEG ?

Le PROJEG a joué un rôle majeur dans la mobilisation des acteurs autour du projet de nouveau Code Minier. La révision du Code Minier s'est retrouvée au centre des préoccupations de manière très soudaine et avec un planning très resserré, créant une sorte de situation d'urgence qui a été favorable à la dynamique collective. Le PROJEG a saisi l'importance du moment et de l'opportunité qui se présentait et a joué un rôle de mobilisateur et d'intermédiaire entre les différents acteurs et notamment la société civile et les consultants en charge de travailler sur le nouveau Code Minier. Dans cette situation, le PROJEG a fait preuve de flexibilité et de vision.

12. Notre traduction. [NRGI, « Country Strategic Note, Guinea », 2016, p.3.

13. PCQVP, Observations et Recommandations sur le Projet de Loi portant modification de certaines dispositions du Code Minier de la République de Guinée, Conakry, 22 Décembre 2012

14. Société Guinéenne du Patrimoine Minier

Le tableau ci-dessous donne le détail de l'appui du PROJEG au processus de révision du Code Minier et à sa vulgarisation.

Tableau 1 :
Appui du PROJEG au processus de révision du Code Minier puis au processus SOL

Source : Évaluation finale de la phase 2 (2013-2015), 2015. Modifié lors de l'étude.

	2011	2012	2013	2014
Processus de révision du Code Minier et vulgarisation	<p>Mise en place (2010) d'un Groupe d'Appui Technique (GAT) composé de syndicats français et d'une personne ressource.</p> <p>Organisation de trois ateliers avec les OSC, les élus locaux, le Ministère des Mines, la Chambre des mines, le GAT.</p> <p>Rencontre avec la commission technique du CNT pour défendre les propositions d'amendements introduits par la société civile.</p>	<p>Ateliers relatifs à la mise en œuvre et révision du Code Minier.</p> <p>16-17 février 2012 (Kindia) : atelier de partage et d'amendement du projet de guide d'utilisation du Code Minier (mettre à la disposition des OSC, des élus locaux et de l'administration minière au niveau local un document rédigé dans des termes facilement accessibles et qui respectent l'esprit et la lettre du Code Minier).</p> <p>Atelier d'analyse et d'amendement du Code Minier revu : proposition de 22 amendements par la société civile.</p>	<p>Discussion sur la question du suivi des obligations légales des compagnies minières par PCQVP en partenariat avec des OSC locales.</p> <p>Atelier :</p> <p>Temps 1 : formation des OSC sur le SOL (28 participants), organisé avec RWI et OSIWA.</p> <p>Temps 2 : formation des formateurs sur le SOL (12 participants).</p>	<p>Atelier de formation des formateurs sur les obligations des compagnies minières et les méthodes de suivi.</p> <p>(Suivi en 2015 par un atelier à Sangarédi pour tester les outils de suivi élaborés en 2014 ; 17 participants pendant cinq jours).</p> <p>Processus de finalisation et de validation du guide pratique (version à destination des élus et OSC et version plus large public) – Août 2014.</p> <p>Atelier sur les textes d'application du Code Minier.</p> <p>Atelier de préparation des consultations communautaires sur le décret portant « compensation et réinstallation des populations affectées par les questions minières). Proposition de mise en place d'un comité ministériel.</p>

2. Les avancées du code et ses limites

En général le Code Minier est jugé comme une avancée par les observateurs externes :

« Le Code Minier a été considéré comme l'un des meilleurs en Afrique, en raison de ses dispositions sur la divulgation des contrats, sa prise en compte des questions de contenu local et de ses mesures de prévention de la corruption et de transparence dans l'attribution de nouveaux contrats.¹⁵ »

Globalement, les améliorations que comporte le nouveau Code Minier de 2011 portent sur le renforcement de la transparence, (avec notamment la diffusion publique des contrats miniers), une logique de taxation plus favorable aux communautés, et une prise en compte plus forte des enjeux de développement local et de l'environnement. Plus précisément, on peut noter les avancées principales suivantes :

- ▶ La participation gratuite de l'État à hauteur de 15% maximum dans le capital des sociétés minières.
- ▶ La mise en place du FODEL (Décret D/2017/285/PRG/SGG) prévoyant que 0,5% (pour la bauxite) à 1% (pour l'or)¹⁶ du chiffre d'affaire constitue la Contribution au Développement Local (CDL) directement affecté à la collectivité locale impactée.
- ▶ La mise en place du Fonds National de Développement des Collectivités Locales (FNDL) et de L'Agence Nationale de Financement des collectivités locales (ANAFIC) .
- ▶ La modernisation et la transparence du cadastre minier.
- ▶ La revue et publication des contrats et titres miniers.
- ▶ Les dispositions environnementales (étude d'impact par les sociétés minières).
- ▶ Le nouveau système de calcul des taxes d'exportation.

Parmi les propositions soutenues par la société civile, en particulier:

- ▶ Les propositions relatives aux principes (énoncés par les OSC) de « promotion de l'emploi et de la formation des ressources humaines locales », d'« uniformisation du traitement des travailleurs nationaux et expatriés dans toutes les sociétés minières » et de « Responsabilité Sociale et Environnementale » ont pour la plupart été inchangées par rapport aux contributions de la société civile.
- ▶ La demande de soumission des conventions à la ratification de l'Assemblée Nationale.
- ▶ Concernant les principes de « gestion transparente » et de « répartition juste et équitable des revenus miniers », de nouvelles propositions faites durant le processus

15. Notre traduction. NRG, Country Strategy Note. Guinea, May 2016, p. 5

16. Article 130 du code minier

d'amendement du Code ont été entendues. C'est le cas, par exemple, de l'article 217A « Publication des Titres miniers et des Conventions minières. » Face au poids des sociétés minières, la société civile a su jouer de la volonté de l'État guinéen d'être accrédité ITIE.

Les principaux effets du code :

- ▶ Le Code Minier constitue un cadre normatif sur lequel il est possible de s'appuyer pour suivre les pratiques des sociétés minières. Cet aspect a été largement valorisé par la suite.
- ▶ Le Code Minier permet de lier différents cadres législatifs guinéens (ex. : Environnement) d'une manière qui renforce certaines dispositions.
- ▶ Via l'alignement progressif du cadre national (Code Minier) et des cadres régionaux (CEDEAO) et internationaux (ITIE ; PK) une synergie propice à l'amélioration du secteur pourrait se dégager, à la condition que la progression de la mise en œuvre de ces différents cadres soit harmonisée (ce qui reste un défi).
- ▶ Le Code Minier, en fixant les termes de la participation des sociétés minières au développement local, a le potentiel de provoquer un changement important, en passant d'une charité opaque à une contribution transparente au développement local. La citation ci-dessous montre bien comment les sociétés minières ont eu pour habitude de gérer les relations avec les communautés riveraines au cas par cas et de manière peu transparente.

« La CBG (Sangaredi et Kamsar) a par exemple fixé sa contribution à 500 000 USD par an ; de son côté, la Guinea Alumina Corporation (GAC) [...] investit 500 000 à 1 000 000 USD par an (dans les deux cas ces sommes sont gérées par les sociétés elles-mêmes) et la CBK (Débélé/Kindia) a accepté de payer 100 000 USD par an à partir de 2001. (...) Rusal, qui a officiellement repris la mine de Débélé en 2001 ne semble pas avoir payé de taxes locales ni déclaré de mesures RSE jusqu'à la prise du pouvoir d'Alpha Condé en 2010. Après ce tournant politique, elle a pris des mesures allant dans les deux sens (Knierzinger 2015, p. 206). La CBG paye très peu des taxes locales et décide en même temps comment la commune doit les utiliser. »

Knierzinger, 2016, p.6

LES LIMITES DU CODE

Le pouvoir incantatoire du Code Minier. En pratique très peu de sociétés sont pour l'instant assujetties au nouveau Code Minier (du fait des clauses de stabilité).

Malgré cela, le Code Minier a un pouvoir non négligeable. De fait, les acteurs qui développent des activités de Suivi des Obligations Légales (SOL) se basent sur le Code Minier pour ce faire. Les OSC font donc comme si le Code était applicable. D'une certaine façon, le code se met donc de facto en place progressivement.

En même temps, le Code reste « déconnecté des conventions avec les entreprises et donc des pratiques sur place » (Knierzinger, 2016, p.6). **Ainsi, le Code s'applique peu : seulement deux entreprises sont assujetties au Code alors que les autres mettent en avant leurs « clauses de stabilité ».** Les deux sociétés régies par le Code Minier sont SMB et AMR. AMR ne disposant pas de moyens de production, c'est la SMB qui exploite en son nom (amodiation). Pour sa part, la SMD, lors des négociations pour son renouvellement de convention, a accepté d'aligner certaines de ses pratiques sur les dispositions du nouveau Code (notamment sur la Contribution au Développement Local).

*« L'un des objectifs du Code de 2011 et du processus de renégociation était d'opérer une harmonisation des régimes juridiques, fiscaux et douaniers applicables à l'ensemble des projets miniers afin de faire disparaître les nombreuses disparités entre exploitants. Ce projet d'harmonisation n'a pu être mené à bien **puisque les compagnies ont procédé d'une certaine manière à une sélection des meilleures dispositions qu'elles acceptaient de se voir imposer, et ce, malgré l'obligation posée par l'article 217 du Code Minier.** Ainsi, l'analyse juridique selon laquelle les clauses de stabilité des conventions minières préalablement signées à la publication du Code de 2011 prévalaient sur celui-ci en termes de force juridique s'est trouvée confortée dans la pratique. **L'État n'a pas eu d'autre choix que de reculer face au risque de voir les exploitants le renvoyer en arbitrage pour non-respect de leurs contrats.** »*

Étude Lado, La Renégociation des Contrats Miniers en Afrique, 2017

Les sociétés minières ont réussi à obtenir des délais : des tensions entre État et secteur privé ont eu lieu autour du nouveau Code Minier qui est apparu aux yeux des compagnies comme trop ambitieux et a été attaqué pour ses conséquences sur la rentabilité des activités minières. La résistance des acteurs privés du fait de leurs acquis (clauses de stabilité dans les conventions minières), leurs moyens financiers et humains (les sociétés sont prêtes à mener la bataille juridique et arbitrale avec des conseillers juridiques de haut niveau) et parfois leur menace (fermer les usines en cas de baisse de rentabilité) leur ont permis de garder des marges de manœuvre face à la mise en application du Code. Ils ont obtenu que les amendements soient mis en œuvre selon trois « ordres » (stipulé par le paragraphe 217 du code) qui différencie les temps d'application ; les clauses de stabilité pouvant exclure des changements de premier et deuxième ordre, c'est-à-dire ceux devant être mis en place directement ou à court-terme.

Les décrets et arrêtés se mettent en place lentement : les compagnies ont bénéficié de la lenteur de la réforme, notamment concernant les décrets d'application et la mise en place des outils de gouvernance (cadastre minier, commission nationale de mines, FNDL) et la revue des titres.

3. La mise en pratique du Code Minier sur le terrain : Le Suivi des Obligations Légales

Après la ratification de 2013, les OSC développent de nouvelles activités et s'emparent d'enjeux qui se situent surtout au niveau local, en lien avec l'application du Code Minier. Ces activités ont été regroupées sous le sigle SOL (Suivi des Obligations Légales) et ont été appuyées par des partenaires tels que PROJEG, NRGJ, GIZ-Mines, OSIWA, etc.

On peut lire par exemple dans un document du PROJEG, une définition assez exhaustive du rôle que les OSC ont décidé de jouer suite à l'adoption du Code :

« [Les OSC] ont pour rôle de veiller et d'interpeller sur les conditions d'accès aux ressources, le partage de la rente et de son utilisation, la prise en compte des intérêts des populations locales, les droits de l'Homme et la protection de l'environnement. Les normes édictées aux niveaux national et supranational pour la réglementation de ces aspects constituent en grande partie le fondement légal de l'intervention de la société civile dans la gestion des ressources naturelles. »

PROJEG, Pilotage SOL, 2014

Des spécialistes émergent au sein de la société civile. Ces spécialistes constituent un petit groupe de personnes (des hommes essentiellement) dans des organisations différentes qui monopolisent les positions de contact avec les pouvoirs publics et les acteurs miniers (notamment le Copil de ITIE) et qui occupent également les positions de la société civile dans les réseaux internationaux.

Ce contexte nouveau incite PCQVP à développer de nouvelles compétences et appuyer la montée en expertise de ses membres. Cela amène PCQVP à établir de nouvelles relations avec des acteurs en charge de la collecte de données au niveau local. Finalement, ce processus ramène PCQVP à son objectif de voix collective, puisque le projet SOL débouche sur un plaidoyer national porté par les organisations de terrain appuyées par PCQVP.

Le développement des activités SOL a favorisé le développement des liens entre acteurs nationaux et acteurs locaux. Dans le cas du PROJEG, les méthodologies et outils ont été développés lors d'ateliers qui ont rassemblé PCQVP et des OSC locales. Ils ont défini et testé ensemble les outils. En appuyant PCQVP dans le cadre de SOL, le PROJEG a contribué à cette dynamique. Le défi reste d'avoir la capacité d'utiliser efficacement ce qui est produit par les OSC locales pour en faire un support de plaidoyer national.



La dynamique SOL dans le cadre du PROJEG

La dynamique démarre en 2014. Elle a pour objectif de permettre à PCQVP et aux OSC en général, d'assumer leurs fonctions de veille et d'interpellation. Une formation portant sur le suivi des obligations légales (le suivi du respect des normes édictées) leur a été donnée en 2013 avec l'appui de OSIWA, NRI et du PROJEG.

Le PROJEG s'est engagé à soutenir cette initiative à travers le projet « Suivi des Obligations Légales » (Gestion et pilotage du projet Suivi des Obligations Légales)

Trois activités principales sont mises en place dans cette dynamique :

i) – la formation, ii) – la collecte et l'analyse des données recueillies auprès des compagnies minières et iii) – les restitutions et le partage des résultats.

PCQVP est l'acteur central du projet SOL et a pour responsabilités de :

- Rechercher l'appui et l'adhésion des Ministères en charge de l'administration du territoire et des mines, de la Chambre des Mines.
- Apporter son appui à la formation des OSC au niveau local en mettant à disposition une personne formée.
- Assurer le suivi des activités de collecte des OSC et de restitution des résultats du suivi des obligations au niveau local.
- Réaliser le rapport national du suivi des obligations légales.
- Présenter le rapport du suivi à un atelier national regroupant les représentants des pouvoirs publics, des compagnies minières, de la société civile et de partenaires.

Exemples d'activités associées à cette dynamique :

- 2014 : atelier formation de formateurs Kindia 11- 15 mars 2014.
- 2015 : atelier pilote SOL. Sangaredi 11-15 mars 2015. L'atelier a été organisé par PCQVP sur financement du PROJEG. Atelier mélangeant formation, collecte sur le terrain et rédaction d'un rapport.

- 2015 : mise en place des huit collectifs régionaux et signature des conventions de partenariat avec le PROJEG.
- 2015 : ateliers visant à définir les dispositions à documenter dans le cadre des activités SOL.
- 2016 : deux ateliers dans le cadre de la revue à mi-parcours.
- 2017 : collecte de données complémentaire sur les pratiques sur le terrain en rapport avec certains articles précis du Code Minier (cf. tableau ci-après)
- 2017 : restitution des résultats au niveau local (dans les collectivités et les Collèges)
- 2018 : trois ateliers de préparation du rapport national et du plaidoyer

Tableau 2 : Suivi des Obligations Légales, sujets retenus par les collectifs

RÉGION	CONSORTIUM	QUESTIONS
Kindia	CEGUIFED	Contribution au Développement Local : Article 130
Boké	ARSYF	Réhabilitation des carrières : Articles 64, 142 et 144
Nzérékoré	ADC	Redevances superficielles : Articles 24 et 160
Siguiri	GAAPE	Indemnisation des dommages et préjudices causés à l'environnement : Articles 64, 142, 143 et 144
Siguiri	Hèrè-Guinée	Contribution au Développement Local : Article 130
Mamou	AFVDD	Redevances superficielles : Articles 24 et 160
Tougué	AVODEPPE	Redevances superficielles : Articles 24 et 160

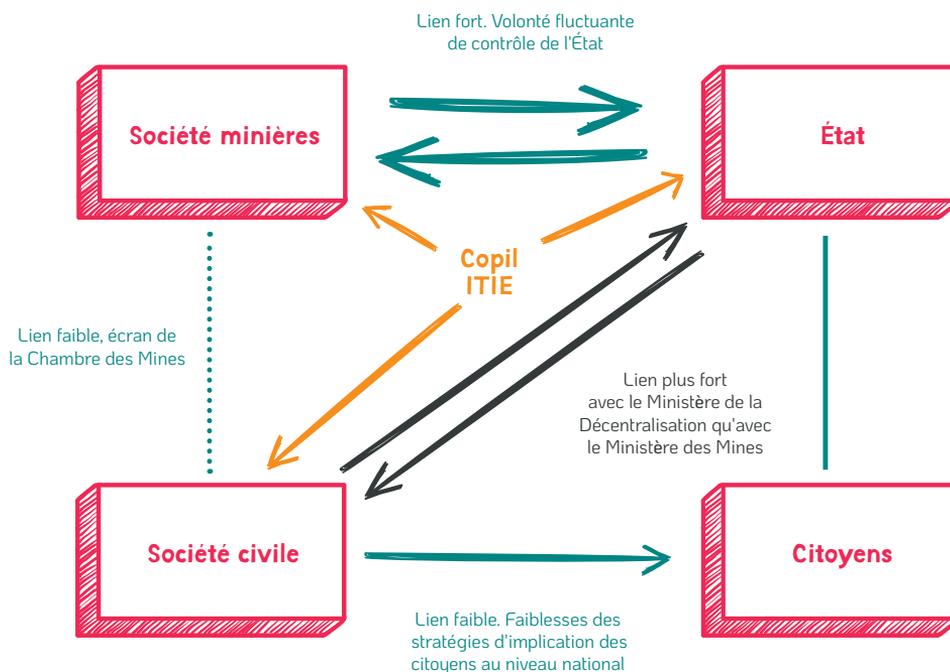
Ce tableau est repris en annexe avec les articles concernés in-extenso et les compagnies visées par les activités de SOL.

IV – L'évolution du Code Minier comme facteur de transformation des relations entre acteurs

La figure ci-dessous présente les liens et principales alliances entre les quatre acteurs principaux au niveau national.

Figure 4 : Relations entre acteurs

Alliance sociétés minières / État : ressources majeures de l'État ; Financement des services par les minières (créant des situations de conflits d'intérêt) ; opacité ; normes acceptables pour les sociétés minières.



Alliance sociétés minières / société civile : témoin des paiements locaux fait par les sociétés ; redevabilité et transparence ; médiation des conflits entre communautés et sociétés.

Alliance sociétés civiles / État : soutien à la reprise en main par l'État dans la période 2011-2012 ; Code Minier et autres normes ; Accréditation internationale ; Médiation dans les conflits locaux ; Mise à niveau des élus locaux.

1. Les relations entre société civile et entreprises minières

Force est de constater que l'accès de la société civile aux entreprises minières a très peu évolué entre 2007 et 2018 et ceci malgré la progression des plateformes et les ouvertures que les activités SOL ont créées au niveau local. Ce manque d'accès constitue la faiblesse principale de la société civile. Le meilleur accès que les OSC ont du secteur privé est dans le cadre du Comité de Pilotage de l'ITIE. Cela explique pourquoi les OSC membres du Copil ITIE souhaitent que plus de places soient réservées aux sociétés minières ; elles préfèrent perdre un peu de force au Copil mais améliorer leur accès aux secteurs privés.

En revanche, plusieurs dynamiques ont contribué à modifier les relations entre société civile et entreprises minières.

- ▶ La gestion des attentes des communautés a été le moteur d'une alliance contre-intuitive entre des sociétés qui souhaitent opérer dans un environnement calme (« acheter la paix ») et la société civile qui intervient dans l'accompagnement des communautés, autour d'un objectif de transparence.
- ▶ Le Code Minier a entraîné le développement de nouvelles activités (SOL) qui ont mis en contact de manière différente les sociétés minières et la société civile.
- ▶ Les nouvelles règles concernant les financements locaux provenant des entreprises (incluant l'obligation faite aux entreprises de signer des conventions de développement local dans le cadre du FODEL) débouchent sur une alliance entre secteur privé et société civile concernant la publication des redevances locales et la réconciliation des données. Lorsqu'une société minière s'acquitte de ses devoirs en respectant les termes de la loi, elle a tout intérêt à ce que cela soit médiatisé de manière claire. La société civile joue alors un rôle de « témoin », en plus de participer par ses actions à la transparence. Pour les sociétés privées, c'est d'autant plus important qu'elles ne font en général pas confiance aux collectivités territoriales et veulent donc se prémunir contre des plaintes de communautés qui auraient été en réalité flouées par les autorités.

La citation ci-après montre bien cette dynamique :

« Respectueuses des droits et législations de l'État guinéen, la société adhère à une politique anti-corruption, et met un point d'honneur à se conformer aux obligations du Code Minier et à travailler en toute transparence avec les autorités locales. À cet effet, Alliance Minière Responsable a payé en septembre 2015 les taxes minières et redevances annuelles en conviant à une cérémonie les Maires de Boké, Tanéné, Kolaboui et Malapouya, ainsi que de nombreux représentants du Gouvernorat, de la Préfecture, et de la société civile. Ainsi, la société se conforme aux obligations du Code Minier et travaille en toute transparence avec les autorités locales¹⁷. »

17. <http://amrbauxite.com/nos-valeurs/>

Le Code Minier et les activités SOL qui en ont découlé ont donc obligé les sociétés minières à modifier leur positionnement vis-à-vis des populations riveraines et des collectivités territoriales. D'une certaine manière, l'étau s'est resserré autour des sociétés minières qui n'ont plus la même latitude, et doivent se résoudre progressivement à une plus grande transparence et harmonisation de leurs pratiques.



Quelle contribution du PROJEG ?

PROJEG a joué un rôle majeur dans le changement des relations entre OSC et sociétés minières en appuyant la refonte du Code Minier et le développement des activités de SOL. Par contre, le PROJEG n'a pas su ou voulu inciter les OSC (et notamment PCQVP) à faire de l'accès direct aux sociétés minières une priorité.

2. Les relations entre l'État et les sociétés minières

La période 2005-2015 est marquée par la volonté de l'État de s'inscrire dans les dynamiques internationales, notamment ITIE, Kimberley, CEDEAO et refonte du Code Minier. Ces initiatives contribuent à augmenter le contrôle de l'État sur le secteur minier, à augmenter les ressources de l'État et la transparence. Elles font donc évoluer les relations entre État et sociétés minières.

En faisant le choix de s'inscrire dans ce cadre, la Guinée montre son intérêt pour son image internationale. Or, le gouvernement a besoin de l'appui de la société civile pour maintenir ses accréditations. C'est un élément à prendre en compte dans la stratégie d'influence de la société civile, qui lui permet de s'immiscer davantage dans les relations entre État et sociétés minières.

Sur certains sujets, l'État et les compagnies minières ont pu sembler par le passé être alliés, particulièrement en ce qui concerne l'organisation de l'opacité du secteur, et l'acceptation tacite que chaque acteur privé négociait séparément avec l'État. Une telle alliance est aujourd'hui remise en cause par le nouveau cadre sectoriel (notamment le Code Minier) qui accroît la transparence. Cependant elle reste visible par exemple concernant la non-publication des contrats miniers que l'on constate en pratique.



Quelle contribution du PROJEG ?

En appuyant PCQVP lors de la révision du Code Minier, le PROJEG a largement contribué à la progression de la transparence et à l'évolution des relations entre sociétés minières et État. Le projet SOL a également cherché à mettre l'État face à ses responsabilités dans l'application des normes.

3. Les relations entre société civile et pouvoirs publics

Dans la période 2008 - 2012, la société civile a été proche des positions du gouvernement en ce qui concerne le secteur minier. Elle a notamment appuyé la reprise en main du secteur par l'État. Puis, il y a une convergence des positions de la société civile et du gouvernement sur de nombreux points dans la préparation du Code Minier. Elle a notamment poussé pour que le gouvernement ait plus de contrôle sur le secteur et qu'il en retire plus de ressources (par exemple en appuyant les 15% minimum de propriété par l'État). Dans le même temps, elle a soutenu les mesures de redistribution aux communautés. Durant cette période, la stratégie d'influence de la société civile est plus basée sur la concertation que sur la confrontation. Dans diverses instances (notamment au sein du Copil de l'ITIE), il a été noté par exemple que PCQVP a poussé pour que ANAFIC / FNDL soient mis en place rapidement.

Le gouvernement et la société civile ont de nouveau tiré dans la même direction pour monter le dossier d'accréditation auprès de l'ITIE. PCQVP (soutenu par le PROJEG) a joué un rôle important. Plus récemment, toujours dans le cadre du respect de la norme ITIE, société civile et pouvoirs publics se sont retrouvés de nouveau alignés. C'est le cas, par exemple, sur le sujet de la divulgation de la propriété réelle.

Les relations entre pouvoirs publics et société civile ne se sont pas durcies entre 2013 et 2017. La société civile s'est renforcée techniquement mais pas politiquement ; sauf peut-être certains acteurs dans certaines régions (ainsi la « société civile de Boké [serait] plus contestataire »). La société civile est rarement en opposition frontale vis-à-vis des pouvoirs publics ou des sociétés minières. Il y a, dans la société civile qui s'intéresse au secteur minier, moins d'activisme que dans le secteur des droits de l'Homme par exemple¹⁸. La comparaison est utile dans le sens où elle peut permettre au OSC du secteur minier de réfléchir à leur positionnement et stratégies d'influence.

18. Les OSC droits de l'Homme sont très antérieures, ont des liens à l'international, sont outillées, etc. ce qui leur permet plus facilement d'avoir une parole politique. De plus elles évoluent dans un contexte récurrent et visible de violation des droits de l'Homme.

Après 2013, nous observons également que la société civile s'est positionnée plus fortement aux côtés des communautés des zones minières. La société civile joue fréquemment un rôle comme médiatrice des conflits entre État, sociétés minières et communautés. Ce rôle contient cependant un certain niveau d'ambiguïté puisque c'est la société civile qui informe les communautés de leurs droits, puis intervient en médiatrice lorsque celles-ci les réclament auprès des sociétés minières ou des autorités. Le même acteur joue le rôle d'appui à l'émergence des revendications puis intervient de nouveau parfois pour tempérer ces mêmes revendications. Plusieurs exemples sont relevés dans les autres études de cas : dans le cas de Fria, par exemple, les membres du collectif sont reconnus pour avoir joué un rôle majeur d'apaisement des populations durant les premières années de la crise et avoir contribué à éviter les soulèvements populaires et les violences qui l'accompagnent. Idem à Tougué où le collectif est impliqué dans la régulation des conflits locaux, et ce au-delà des conflits fonciers/miniers.

Nouvelles pratiques dans le secteur minier et décentralisation se combinent pour délimiter un nouveau champ de rencontre entre pouvoirs publics (élus locaux principalement) et société civile. Société civile et pouvoirs publics collaborent dans le cadre du renforcement des capacités des élus et cadres locaux. Cette alliance est cependant marquée par une tension concernant la transparence des fonds reçus par les pouvoirs publics locaux.



Quelle contribution du PROJEG ?

Le PROJEG s'est fortement lié au processus de décentralisation. Ceci a eu un impact important sur les choix stratégiques du programme et a imprégné les activités. Le PROJEG et ses partenaires ont été moins proches du Ministère des Mines que du Ministère de la Décentralisation et de l'Administration Territoriale. Ces deux ministères fonctionnent différemment et ne communiquent pas de la même manière avec les acteurs de la société civile. Le MATD a un ancrage local fort et des programmes (type PACV) qui permettent une ouverture à la société civile plus importante. De son côté, le Ministère des Mines a regardé pendant toute la période les effets de la décentralisation sur le secteur minier avec une certaine méfiance. Stratégiquement, il aurait pu être utile de chercher à équilibrer un peu plus les relations avec ces deux ministères.

LES CITOYENS

« En Guinée, les citoyens ont pu jouer un rôle catalyseur plus actif que par le passé, en raison de l'éveil des sociétés civiles nationales. Ces dernières ont pu mobiliser les opinions nationales et internationales, et même participer en Guinée à la préparation des négociations »

Étude Lado, La Renégociation des Contrats Miniers en Afrique, 2017

Nous observons un changement dans la visibilité du sujet « Mines », et une progression de la couverture média nationale de cet enjeu. Par exemple, il y avait jusqu'à récemment une émission sur le secteur minier le dimanche soir sur Espace FM, très écoutée en particulier par les jeunes.

Actions Mines diffuse ses propres documentaires sur sa chaîne YouTube et des bulletins d'informations. Les journalistes guinéens couvrent ce qui se passe dans les régions, mais la ligne éditoriale vise rarement à impliquer toute la nation (c'est-à-dire à faire grandir le sentiment que les mines, c'est l'affaire de tous).

La couverture du sujet par les médias régionaux et internationaux spécialisés du continent (dont RFI, Agence Ecofin, La Tribune Afrique, Jeune Afrique) et par les nombreux sites d'informations guinéens¹⁹ est focalisée sur les informations macro politiques et économiques du secteur : agenda politique guinéen, investissements du secteur privé, coopérations, forums nationaux et internationaux. Les sites guinéens semblent suivre avec attention les avancées des projets des acteurs privés et relayent les résultats des études et rapports des pouvoirs publics et de la société civile. Cette focale pourrait davantage imprégner la nation puisque le sujet est abordé de manière plus large. Cependant, les résultats en terme de mobilisation des citoyens qui vivent loin des mines n'est pas au rendez-vous.

Sur les sujets plus brûlants (en particulier celui de la corruption), le relai se fait davantage par les médias régionaux et internationaux ; mais les sites guinéens couvrent tout de même cette actualité et traitent de sujets comme la transparence ou les droits des communautés en s'appuyant sur les constats des organisations de la société civile. Pourtant, il est difficile de voir des propos virulents ou ayant pour objectif de mobiliser plus largement les citoyens.

Signe de l'augmentation de la couverture médiatique, on voit apparaître de nouveaux sites qui ont une spécialisation sur les mines (ex. : guineeminesnature.com). Par ailleurs, la chaîne de télévision nationale étudiait en mars 2018 un nouveau projet de « Semaine des mines. »

19. Dont www.guineenews.org, www.guinee7.com/, www.guineematin.com/, www.guinee360.com/, www.ledjely.com, www.aminata.com/ et son nouveau site spécialisé <http://guineeminesnature.com>, etc.

En termes de représentations pour les citoyens, les représentations semblent relativement figées, notamment dans les zones urbaines. L'idée que « c'est une affaire entre les compagnies internationales et le gouvernement ; il n'y a rien pour nous dans ça » domine. Ceci va de pair avec le fait que la couverture média – malgré son augmentation – reste sous un angle local qui entérine l'idée que ce n'est pas un sujet national.

Notons que l'évolution des attentes des citoyens fait partie de la théorie du changement de l'ITIE. Dans le rapport ITIE 2010, on peut lire que l'application de sa norme sur la transparence accroît les revenus miniers, et, avec eux « les attentes des citoyens sont à la hausse » (Rapport ITIE, 2010). Cependant si cette augmentation des attentes se vérifie au niveau des sites miniers, cela est beaucoup moins clair dans le reste du pays et particulièrement dans la capitale.

Une progression des représentations pour les citoyens riverains des sites miniers : comme le montre l'extrait ci-dessous, la mine joue un rôle majeur dans l'imaginaire des communautés riveraines, entre eldorado et désillusion.

« Peu à peu donc, les communautés vont se replier au village, abandonnant ainsi les travaux champêtres et autres sources alternatives de revenus ; avec tous les yeux rivés à l'horizon en attente d'un hypothétique emploi minier promis lors des communications sur le projet et ce, même sans aucune formation ni qualifications spécifiques. Dans cette quête improbable, le raccourci passe par les conflits à répétition et les surenchères de la part d'une communauté désœuvrée sous le double trauma des expropriations et de la désillusion brutale sur les mines. »

CECIDE, rapport d'étude, 2015

La multiplication des échauffourées et la récurrence des conflits indiquent à la fois une baisse de l'acceptation sociale et un durcissement des négociations entre communautés et sociétés minières. Les attentes générées par les sociétés minières conduisent presque inéluctablement à de la frustration, du fait que les citoyens constatent que les promesses faites par les sociétés minières ne sont pas tenues puisque leurs conditions ne s'améliorent pas (chômage, pénuries d'électricité etc.) et parfois s'aggravent (poussières, accident de la route à cause des camions pour l'exportation, etc.)

Cependant, les revendications locales des communautés visent à généralement à obtenir plus, rarement à changer drastiquement les règles du jeu (ou fermer les mines).

V – Analyse prospective :

Quelles recommandations pour l'évolution de PCQVP ?

Conformément au mandat de l'étude, cette section s'adresse plus particulièrement à PCQVP, le collectif national appuyé par le PROJEG.

1. Se positionner dans un paysage plus large

PCQVP a été le lieu principal de la mobilisation collective de la société civile pendant la période 2007-2013. Cette position s'est effritée ensuite avec l'apparition d'alternatives souvent impulsées par Actions Mines avec le soutien de NRGI, GIZ, OSIWA. Notons par exemple la mise en place du Cadre de Concertation Mines et Communautés (qui réunit aujourd'hui une vingtaine d'ONG, et dans lequel PCQVP peine à s'impliquer).

Sur la période 2007-2011, on observe la progression d'une voix collective unie qui culmine en 2011 avec le travail d'influence sur le contenu du Code Minier. Par la suite, on sent que les organisations historiques sont challengées par de nouvelles organisations et que la réorganisation qui est en cours actuellement n'est pas terminée. Cependant, il ne s'agit **pas de conflits ouverts qui entraveraient l'action collective** de la société civile, mais plutôt de recherche d'un nouvel équilibre.

Dans ce cadre, PCQVP devrait travailler à améliorer son positionnement dans ce paysage d'acteurs renouvelé, avec pour objectif de donner plus de force à la voix collective de la société civile.

Il serait utile pour cela de :

- ▶ **Continuer à améliorer le membership** de PCQVP, en s'assurant notamment que les différentes « familles » d'OSC sont présentes au sein de PCQVP (Diversité ; Genre ; Appui aux communautés en cas de conflits ; etc.) et que les OSC techniciennes et les OSC activistes/politiques cohabitent au sein de la plate-forme.
- ▶ **S'assurer de conserver ses positions** et de se rendre indispensable dans toutes les instances importantes de représentation de la société civile (notamment le Copil de l'ITIE), grâce à la qualité de ses contributions.
- ▶ **Actualiser sa stratégie et sa planification au regard du contexte.**

2. Continuer à renforcer la structure

PCQVP est devenue beaucoup plus qu'une organisation qui supervise la mise en œuvre de la norme ITIE. Cependant la structure présente encore de nombreuses faiblesses. L'enjeu est :

- ▶ De clarifier le type de réseau que PCQVP veut être : objectifs ; niveau d'intégration ; membres. Cette clarification est nécessaire pour permettre à PCQVP de garder son unité et sa cohérence.
- ▶ Décider du niveau d'intégration du réseau : quel partage d'une identité commune; quel partage de ressources financières ; quel partage d'activités ; quelle harmonisation dans les modes d'organisation ; quel niveau d'alignement sur les valeurs et les positions ? Ce dernier élément est particulièrement central : les prises de position de PCQVP doivent-elles être systématiquement reprises par les membres ? De notre point de vue, PCQVP doit faire progresser sa capacité à construire des propositions crédibles de façon collective.
- ▶ Ce n'est qu'après avoir répondu aux questions ci-dessus que les questions de gouvernance, d'alternance et de lien avec ses membres (information, implication dans la vie associative, etc.) sont pertinentes (de fait, le besoin d'implication des membres dans une plateforme varie grandement selon les objectifs, les activités, les membres, etc.).
- ▶ Dans tous les cas, PCQVP doit augmenter ses capacités d'animer le réseau au niveau local : échanges avec le niveau local ; construction d'actions avec le niveau local ; appui aux initiatives locales ; partage de son expertise sur les questions minières avec les acteurs locaux ; renforcement des compétences des membres.
- ▶ Adopter un plan de communication pour que la valeur ajoutée de PCQVP soit davantage connue et comprise (réseau multi-acteurs actif aux trois niveaux international, national, local).
- ▶ Améliorer l'indépendance financière de PCQVP ce qui suppose de construire des liens avec des partenaires politiques, techniques et financiers à tous les niveaux (international, national et local).

PCQVP est depuis son origine une coalition avec un secrétariat central fort qui parle au nom des membres (ou demande à ses membres les plus pertinents de parler au nom de la coalition). Le risque avec ce type de réseau est que le secrétariat ne consulte pas suffisamment les membres et que ceux-ci se sentent ignorés voire utilisés par le secrétariat. L'évolution actuelle de PCQVP vise à évoluer vers un collectif plus équilibré (entre secrétariat et membres) et notamment à donner plus de place à ses membres des régions : il s'agit d'une évolution complexe qui nécessite de connecter différemment le secrétariat avec les membres et les membres entre eux, de prendre plus de temps pour déterminer les prises de position, de mettre en place des actions qui soient source de valeur ajoutée collective. En se lançant dans une telle mutation, PCQVP est donc face à un défi important.

3. Préciser le focus principal de PCQVP et clarifier son plaidoyer

Sur le plan prospectif, l'investissement de PCQVP dans de nouveaux champs pose des questions classiques : quel est le risque de dispersion et de perte et d'efficacité ? dans quel domaine a PCQVP la plus grande valeur ajoutée ?

Les dernières réflexions stratégiques de PCQVP montrent la diversité des objectifs que s'assigne la plate-forme : faire connaître et respecter les textes, augmenter la redevabilité, avoir une stratégie genre, mettre en place et animer des cadres de concertation, représenter la société civile dans le cadre de la norme ITIE, réaliser des projets SOL, mener des actions de plaidoyer. Ces objectifs peuvent se connecter logiquement mais ils peuvent aussi conduire à une dispersion en particulier si PCQVP ne précise pas quel rôle principal il entend jouer entre les trois objectifs principaux des collectifs : coordonner l'action et les ressources ; organiser la voix collective ; favoriser l'apprentissage des membres. Les collectifs qui essaient de mener de front ces trois objectifs sans les prioriser ont tendance à rencontrer des difficultés.



Vision/ Mission de PCQVP

En Guinée, nous ambitionnons une exploitation minière durable, inclusive, redevable, respectueuse de la législation et de la norme ITIE 2016 au bénéfice des populations

Concernant la mission de PCQVP : étant donné les développements des dernières années (le potentiel de plaidoyer qui émane de SOL notamment), nous pensons que PCQVP est face à un enjeu de clarification de sa stratégie de plaidoyer. Il nous semble notamment que :

- ▶ PCQVP devrait clarifier comment il veut faire changer les choses et qui sont les cibles principales. Ceci nécessiterait le développement d'une théorie du changement.
- ▶ PCQVP fait face à un enjeu de professionnalisation du plaidoyer,²⁰ au sein de son secrétariat mais aussi au sein des structures membres dont il est attendu qu'elles participent aux actions de plaidoyer.
- ▶ Il est crucial pour PCQVP (et plus globalement les acteurs de la société civile qui veulent avoir une influence sur le secteur minier) d'améliorer leur accès aux sociétés minières. Il existe plusieurs centaines d'acteurs privés dans le secteur minier guinéen, mais la liste se réduit considérablement lorsqu'on ne considère que les acteurs en phase d'extraction²¹.

20. Par professionnalisation du plaidoyer, nous voulons dire dégager des ressources humaines et des moyens spécifiquement pour le plaidoyer, aller vers du plaidoyer qui soit continu, pro-actif, basé sur des données solides, une maîtrise des sujets et utilisant des tactiques efficaces notamment collectives.

21. En ce qui concerne les sociétés à échelle industrielle, on distingue celles qui sont en phase d'exploration (recherche, découverte et la première délimitation du gisement), en phase de la mise en valeur de gisements (travaux pour connaissance détaillée du gisement délimité), en phase d'aménagement des complexes miniers (début officiel de la construction entière), en phase d'extraction.

Actuellement sept compagnies sont dans cette catégorie : CBG (Bauxite), CBK, SMB-WAP (Bauxite), AMR (Bauxite), SAG (or), GAC, SMD. Les compagnies minières sont assez discrètes en Guinée, dans de nombreuses instances elles sont représentées par un tiers, la chambre des mines de Guinée. Ceci contribue à un accès difficile à ces compagnies.

Enfin, il est important de relever une limite de l'intervention de PCQVP. PCQVP ne remet pas en question le modèle d'exploitation économique minier (qui ne peut garantir le développement du pays). Comme la plupart des acteurs du secteur minier, il accepte la « malédiction des ressources » et son action a pour objectif la recherche d'une meilleure répartition des richesses. Ce faisant, PCQVP ne réinterroge pas le paradigme de l'extractivisme et ne pose pas la question « faut-il extraire à tout prix ? » Il serait pourtant utile que PCQVP introduise cette alternative dans ces réflexions et dans son plaidoyer.

Annexes

Impact de la société civile sur le Code Minier

Le tableau ci-après indique quelles étaient les 50 demandes de la société civile et quels articles correspondant du Code les ont pris en compte.

Tableau 3 :
Mesures proposées par la société civile et prise en compte dans le Code Minier 2011

PRINCIPES DIRECTEURS IDENTIFIÉS PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE	MESURES D'APPLICATION PROPOSÉES PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR ÊTRE INTÉGRÉ DANS LE CODE	ARTICLES ET CHAPITRES DU CODE MINIER SUR LESQUELS IL Y A EU DES AVANCÉES
I. Gestion transparente, démocratique et participative des ressources minières	1. Impliquer et associer les élus locaux, les organisations de la société civile et les services techniques locaux (Mines et géologie, environnement, Agriculture, ...) dans la délivrance des titres miniers et de carrière, l'élaboration, la signature et l'exécution des contrats miniers relatifs à la reconnaissance, la recherche, et l'exploitation minières.	Art. 1 Présents à la commission nationale des mines sauf élus locaux.
	2. Faciliter l'accès à l'information sur les activités minières en publiant et en mettant à la disposition des communautés concernées et de la société civile les documents (Code Minier, textes d'application, contrats, rapports d'activités, résultats d'études...).	Art. 22 ; Art. 30-IV ; Art. 37-IV ; Art. 90 ; Art. 217 Publications titres miniers et conventions minières. Art. 165 Publications des montants des budgets. Art. 107 Publication rapports d'activités en faveur de la création et /ou le renforcement des capacités guinéennes. Art. 221 Publication du CM.
	3. Prendre en compte les directives de la CEDEAO dans le préambule du Code Minier.	Art. 122 Respect des engagements internationaux de l'État dont ceux de la CEDEAO.
	4. Vulgariser le Code Minier et ses textes d'application.	
	5. Introduire dans le Code Minier les principes de l'initiative Publiez Ce Que Vous Payez.	Art. 155 Code de bonne conduite : respect des 12 principes ITIE.
	6. Soumettre les conventions minières à la ratification de l'assemblée nationale.	Art. 18 Convention minière : ratification de l'assemblée nationale des conventions minières.

	7. Éliminer les clauses de confidentialité dans les contrats miniers et dans la répartition des revenus de l'exploitation minière.	<p>Art. 217-II Publication des titres miniers et conventions minières : clauses de confidentialité nulles et non avenues.</p> <p>Art. 165 Publication des budgets.</p>
	8. Instaurer la vérification annuelle des comptes des exploitants miniers par un cabinet extérieur d'audit mandaté par le Ministère des finances pour s'assurer de la sincérité des comptes.	<p>Art. 187 Plan comptable national et audit : obligation au titulaire de certifier son bilan et son compte d'exploitation par un commissaire aux comptes agréé en Guinée avec possibilité pour le personnel de l'État de vérifier ou d'auditer les documents comptables et les pièces justificatives.</p>
	9. Que tous les textes d'application soient élaborés conjointement par tous les départements ministériels concernés.	
II. Participation au développement communautaire à travers les collectivités locales	1. Verser directement dans les comptes des collectivités locales concernées les redevances et taxes qui leur sont affectées.	
	2. Affecter les revenus miniers des collectivités exclusivement au financement des plans de développement locaux (PDL) et des programmes annuels d'investissement (PAI), en accordant la priorité aux activités génératrices de revenus (AGR).	<p>Art. 134 Les modalités d'utilisation, de gestion et de contrôle des ressources allouées aux Collectivités locales en vertu des dispositions qui précèdent sont déterminées par un arrêté conjoint des Ministres en charge des Mines, de la Décentralisation et des Finances, conformément aux dispositions du Code des Collectivités locales.</p> <p>Art. 130 Contribution du titulaire au développement local prévue.</p>
	3. Rehausser la part des collectivités à au moins 1% du chiffre d'affaires des sociétés minières.	<p>Art. 130 0,5% du chiffre d'affaire de la société pour la bauxite et le fer et 1% pour les autres substances minières.</p>
	4. Harmoniser la nature, l'assiette et les taux des impôts, taxes et redevances affectés aux collectivités dans toutes les zones minières.	<p>Taux de tous les impôts, taxes et redevances fixés dans le code, à l'exception de la taxe sur les substances de carrière (art.162)</p> <p>Art. 130 Le montant de la Contribution au Développement Local est fixé et harmonisé.</p>
	5. Créer dans chaque préfecture minière une commission composée de représentants de tous les acteurs du développement local et qui sera chargée de la gestion du développement communautaire dans les zones minières.	
	6. Faire bénéficier à l'ensemble des collectivités locales y compris celles non minières, des retombées financières de l'exploitation minière.	<p>Art. 164 Appui direct au budget local de l'ensemble des Collectivités locales du pays.</p>

	<p>7. Faire des collectivités locales les maîtres d'ouvrage de toutes les actions de développement de leurs localités. (Disposition prévue dans l'art. 7 du code des collectivités locales)</p>	
	<p>8. Créer un comité local de gestion foncière.</p>	<p>Art. 49 Code Foncier et Domanial qui prévoit la création d'une commission foncière au niveau de chaque préfecture et commune de Conakry.</p>
<p>III. Promotion de l'emploi et de la formation des ressources locales</p>	<p>1. Promouvoir la création des centres de formation professionnelles intra et extra sociétés pour favoriser la valorisation de la main d'œuvre locale.</p>	<p>Art. 109 Formation du personnel : les titulaires et les entreprises travaillant pour leur compte sont tenus d'établir un programme de formation et de perfectionnement qui favorise le plus possible le transfert de technologie et de compétence au bénéfice des entreprises et du personnel guinéen ; dont la participation d'employés guinéens à des cours et/ou à des stages organisés en République de Guinée ou à l'étranger.</p> <p>Art. 130 Développement de la communauté locale : la Convention de Développement Local doit inclure, entre autres, les dispositions relatives à la formation de la Communauté locale et plus généralement des Guinéens.</p>
	<p>2. Renforcer les capacités des jeunes des zones minières pour améliorer leur employabilité dans les activités minières</p>	
	<p>3. Instaurer la prise en charge des stagiaires sortis des écoles et universités guinéennes (Art. 33 « sous-traitance », Convention collective des mines, carrières et industries minières : « Les parties signataires de la présente convention reconnaissent aux employeurs le droit de faire recours à la sous-traitance telle que définie à l'article 23 du Code du Travail, dans le double but de régler des problèmes ponctuels de main - d'œuvre et de participer au développement des Petites et Moyennes Entreprises de la République de Guinée. (...) »</p>	<p>Art. 109 L'accueil des diplômés des écoles professionnelles et des universités pour les stages de mise en situation professionnelle pour une durée de six (6) mois et de découverte de l'entreprise pour les élèves et étudiants en formation initiale pour une durée de deux (2) mois.</p>
	<p>4. Pour le recrutement du personnel, à compétences égales, privilégier les habitants des localités riveraines des carrières et installations minières.</p>	<p>Art. 108 Emploi du personnel : en priorité des cadres guinéens ayant les compétences requises ; exclusivement des Guinéens pour tous les emplois ne nécessitant pas de qualification. La direction du titulaire du Titre minier ou de l'Autorisation pourra réserver certains postes ne nécessitant pas de qualification aux ressortissants de la Communauté locale.</p>

	5. Dans la passation de marchés, à compétences égales, privilégier les PME et ONG locales.	Art. 107 Préférence aux Entreprises guinéennes : pour tout contrat, à condition qu'elles offrent des prix, quantités, qualités et délais de livraison comparables.
	6. Réglementer la sous-traitance en faveur des PME guinéennes dans le respect de la convention collective des industries minières.	
	7. Responsabiliser les sociétés sous-traitantes au même titre que les sociétés mères.	Art. 94 Les titulaires sont solidaires de leurs amodiataires et sous-traitants en ce qui concerne les activités objet de l'amodiation ou de la sous-traitance.
IV. Uniformisation du traitement des travailleurs nationaux et expatriés dans toutes les sociétés minières	1. Uniformiser les grilles salariales et les avantages sociaux (santé, logement, sécurité) de toutes les compagnies minières.	
	2. Appliquer le principe « à travail égal, salaire égal » indépendamment de la nationalité et de la catégorie des travailleurs.	Article 58 Application du principe « à travail égal, salaire égal » de la Convention collective des mines, carrières et industries minières ; « À conditions égales de travail, de qualification professionnelle et de rendement, le salaire est égal pour tous les travailleurs recrutés en République de Guinée, quels que soient leur origine, leur nationalité, leur sexe, leur âge et leur statut. Il reste entendu que les différences résultant des contraintes de recrutement du personnel expatrié à l'extérieur sont prises en compte pour la fixation du salaire. »
	3. Mettre en place une commission nationale de sécurité chargée des zones minières.	
	4. Instituer la prise en charge gratuite de la communauté pour les maladies causées par l'exploitation minière.	
	5. Mettre en place une politique de création de logements décentes dans les cités minières.	Art. 33 Logement et ameublement de la Convention collective des mines, carrières et industries minières ; « Lorsque le travailleur est déplacé du lieu de sa résidence habituelle, par le fait d'un employeur, en vue d'exécuter un contrat de travail, l'employeur est tenu de mettre à sa disposition un logement correspondant à sa catégorie et répondant aux règles d'hygiène ou de lui payer une indemnité. »
	6. Instaurer, sous l'égide de l'État, une négociation annuelle qui regroupera les organisations syndicales et patronales en vue de la mise en place et de l'évaluation des conventions collectives, des normes d'hygiène, de sécurité et de santé, et de tout ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie des travailleurs.	

V. Responsabilité sociale et environnementale	1. Uniformiser les actes administratifs relatifs à la pollution, au déguerpissement, à la déforestation et à la restauration des sites.	
	2. Verser directement aux ayants droit les montants des dédommagements : aux collectivités pour la pollution et la restauration des sites ; aux individus pour les relocalisations.	Projet de décret
	3. Réactualiser par voie réglementaire les taux d'indemnisation des arbres fruitiers.	Projet de décret
	4. Restaurer les zones dégradées par les exploitants artisanaux ou industriels.	<p>Art. 64 Réhabilitation des sites : obligation de restaurer les sites d'exploitation couvert par le titre minier ; caution de réhabilitation : projet d'arrêté pour les modalités.</p> <p>Art. 131 Fermeture de l'exploitation : la restitution du site dans un état acceptable par la Communauté locale et ; Le rétablissement de la végétation avec des caractéristiques identiques à celles de la végétation du milieu environnant.</p> <p>Art. 144 Fermeture et réhabilitation des sites d'exploitations : titulaire tenu d'ouvrir et d'alimenter, en concordance avec son Plan de Gestion Environnementale et Sociale, un compte fiduciaire de réhabilitation de l'environnement afin de garantir la réhabilitation et la fermeture de son site d'exploitation.</p>
	5. Partager les plans de délocalisation avec les communautés et mettre en œuvre les mesures d'accompagnement.	<p>Art. 142 Les exigences de l'Administration sont modulées en fonction de l'ampleur des travaux prévus, allant d'une simple Notice d'Impact Environnemental pour un Permis de recherche à une Étude d'impact environnemental et social détaillée, assortie d'un Plan de Gestion Environnementale et Sociale, comprenant (...) un Plan de Réhabilitation, un Plan de Réinstallation des Populations Affectées par le projet et les mesures d'atténuation des impacts négatifs et d'optimisation des impacts positifs pour un Permis d'exploitation ou une Concession minière.</p>
	6. Faire obligation aux compagnies minières de restaurer les dommages causés à l'environnement ; les dommages devront être évalués par des consultants indépendants et compétents.	<p>Art. 64 ; Art. 131 ; Art. 143 ; Art. 144 Réhabilitation des sites obligatoires pour les titulaires : projet d'arrêté pour les modalités.</p>
	7. Réactualiser les textes réglementant le déguerpissement des populations des zones minières et les dédommagements	Projet de décret.

	<p>8. Rendre obligatoire la réalisation par tout exploitant minier d'une étude d'impact environnemental et social assortie de solutions de mitigation que l'exploitant s'engagera à mettre en œuvre, sous peine de sanctions pouvant aller jusqu'au retrait du permis ou de la concession minière.</p>	<p>Art. 142 Les exigences de l'Administration sont modulées en fonction de l'ampleur des travaux prévus, allant d'une simple Notice d'Impact Environnemental pour un Permis de recherche à une Étude d'impact environnemental et social détaillée.</p>
	<p>9. Faire une enquête publique sur les impacts environnementaux et sociaux.</p>	<p>Projet de décret</p>
	<p>10. Inscrire dans le Code Minier l'obligation de respecter les normes des Nations Unies sur le droit de sol des autochtones.</p>	
<p>VI. Répartition juste et équitable des revenus miniers</p>	<p>1. Inclure la clé de répartition des revenus entre l'État et les collectivités dans le Code Minier et non dans les textes réglementaires.</p>	<p>Art. 165 Répartition entre les différents budgets : Les droits fixes, la taxe sur l'extraction des substances minières autre 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, payés au Budget National par les titulaires des Titres miniers ou d'Autorisations, sont répartis comme suit : Budget National (80%) ; Appui direct au budget local de l'ensemble des Collectivités locales du pays (15%) ; Fonds d'Investissement Minier (5%)</p>
	<p>2. Inscrire dans le code le principe du paiement obligatoire, régulier et directement aux ayants droit de tous les impôts, taxes et redevances affectés aux collectivités locales.</p>	
	<p>3. Réduire considérablement les exonérations fiscales de toutes natures.</p>	<p>NB : chapitre XI : barrière fiscale d'exploitation ; Art. 181-IV : Régime de déconsolidation</p>
	<p>4. Indexer les Royalties à payer sur les valeurs de références internationales).</p>	<p>Art. 161 Taxes des métaux précieux : L'assiette de la taxe est la valeur du lingot telle que déterminée à la pesée à la Banque Centrale de Guinée en tenant compte de la pureté du métal précieux et du cours du métal précieux extrait au Fixing de l'après-midi à Londres.</p> <p>Art. 163 Taxes exportations : LME ; Ux Spot</p>

	5. Rendre obligatoire le passage par les comptes bancaires en Guinée des flux financiers de vente des produits miniers.	<p>Art. 184 Ouverture de comptes en devises : les titulaires et Sous-traitants directs, sont soumis à la réglementation de change en vigueur en République de Guinée. Ils sont tenus de rapatrier leurs recettes en devises, issues des exportations de Substances minières, sur les comptes de la Banque Centrale de la République de Guinée (BCRG) ouverts dans les livres d'une banque étrangère de premier ordre.</p>
	6. Par la fiscalité, engager la création des filières sur place. Une fiscalité incitative pour la création d'une filière de transformation des minerais en Guinée et une autre dissuasive pour les sociétés minières qui se limitent à l'exportation des minerais bruts.	<p>Art. 161 Taxes sur l'extraction : Le taux de la taxe sera majoré de 15% au-delà d'une période de production initiale par Substance minière fixée dans le tableau ci-dessous si le titulaire du Titre minier n'a pas fourni un rapport approuvé par le Ministre certifiant que le titulaire du Titre minier a réalisé au moins 80% des travaux relatifs à la construction des infrastructures de transformation en Guinée.</p> <p>Art. 163 Taxes à l'exportation : Les Substances minières extraites en Guinée par les titulaires d'un Titre d'exploitation minière qui sont exportées à l'état brut, sans avoir été préalablement transformées en produits semi-finis ou finis en Guinée, font l'objet d'une taxe spécifique à l'exportation.</p> <p>Alignement des droits de douanes sur les taux de 5% pratiqué par l'UEMOA [art. 179].</p>
	7. Instaurer une taxe sur les revenus miniers en faveur de la protection sociale.	
VII. Renforcement du rôle d'agent économique de l'exploitant artisanal	1. Responsabiliser les exploitants artisanaux dans la protection de l'environnement, en prenant en compte les réalités socioculturelles.	
	2. Inciter les compagnies minières à soutenir les exploitants artisanaux dans le développement d'AGR leur permettant d'abandonner l'exploitation artisanale minière.	
	3. Appuyer le processus de structuration, de formalisation et de suivi des exploitations artisanales afin de les sortir de l'informel	<p>Art. 58 Droits constitués : L'autorisation d'exploitation artisanale constitue un droit mobilier indivisible, non susceptible d'hypothèque, incessible, non amodiable, mais transmissible pour cause de décès.</p>
	4. Renforcer les capacités de suivi des exploitations artisanales par les services techniques déconcentrés.	

Sujets choisis par les consortiums dans le cadre du SOL

Tableau 4 : Sujets retenus par les consortiums dans le cadre du SOL

RÉGION	CONSORTIUM	QUESTIONS	ARTICLES EN DÉTAIL	COMPAGNIE
Kindia	CEGUIFED Centre Guinéen de Formation et d'Éducation pour le Développement	Contribution au Développement Local : Article 130	<p>Article 130 : Développement de la Communauté Locale</p> <p>Obligation de contracter une Convention de Développement Local avec la Communauté locale résidant sur ou à proximité immédiate de son Titre d'exploitation minière.</p> <p>Inclus dans la convention :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les dispositions relatives à la formation de la Communauté locale et plus généralement des Guinéens, - les mesures à prendre pour la protection de l'environnement et la santé de la Communauté locale, - les processus pour le développement de projets à vocation sociale. <p>Principes de transparence et de consultation seront appliqués à la gestion du Fonds de Développement Économique Local (alimenté par la Contribution ; règles de fonctionnement et de gestion définies par décret du Président de la République) ainsi qu'à toute Convention de Développement Local qui sera publiée et rendue accessible à la Communauté locale.</p> <p>Le montant de la Contribution : 0,5% du chiffre d'affaires de la société réalisé sur le Titre minier de la zone pour les substances minières de catégorie 1 et 1% pour les autres substances minières.</p>	Rusal (Bauxite)
Boké	ARSYF Association des Ressortissants et Sympathisants de Fria	Réhabilitation des carrières : Articles 64, 142 et 144	<p>Article 64 : Réhabilitation des sites</p> <p>Obligation de restaurer le site d'exploitation couvert par son Titre minier. Une caution de réhabilitation des sites d'exploitation est due (montant et modalités de perception sont fixés par arrêté conjoint des Ministres en charge des Mines, de l'Environnement et du Budget).</p> <p>Article 142 : Généralités</p> <p>Respect de la législation et à la réglementation en matière de protection et de gestion de l'environnement et en matière de santé.</p> <p>Toute demande d'Autorisation ou de Titre d'exploitation minière doit comporter une Etude d'impact environnemental et social (accompagné notamment par un Plan de Gestion Environnementale et Sociale, un Plan de Réhabilitation, un Plan de Réinstallation des Populations Affectées par le projet et les mesures d'atténuation des impacts négatifs et d'optimisation des impacts positifs pour un Permis d'exploitation ou une Concession minière).</p> <p>Plan de Réinstallation des Populations victimes des déplacements forcés : doit intégrer la compensation des pertes de revenu et de moyens de subsistance.</p> <p>Permis de recherche : Notice d'Impact Environnementale doit être déposée avant le début des travaux et au plus tard 6 mois après la date d'octroi du Titre.</p>	CBG (Bauxite)

Boké	ARSYF Association des Ressortissants et Sympathisants de Fria	Réhabilitation des carrières : Articles 64, 142 et 144	<p>Des techniques et méthodes adaptées doivent être utilisées pour protéger l'environnement, la sécurité des travailleurs et de la Communauté locale conformément au Code de l'Environnement ou aux meilleures pratiques internationales en la matière.</p> <p>Article 144 : Fermeture et réhabilitation des sites d'exploitations</p> <p>Obligation d'ouvrir et d'alimenter, en concordance avec son Plan de Gestion Environnementale et Sociale, un compte fiduciaire de réhabilitation de l'environnement afin de garantir la réhabilitation et la fermeture de son site d'exploitation.</p> <p>Réhabilitation et fermeture des sites d'exploitation impliquent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'enlèvement par le titulaire de toutes les installations (dont toute usine d'exploitation) - les anciens sites d'exploitation doivent retrouver des conditions stables de sécurité, de productivité agricole et sylvicole, et d'aspect visuel proches de leur état d'origine <p>Inspection par les administrations chargées des Mines et de l'Environnement et avis favorable des services techniques compétents (délivrant plusieurs évaluations et analyses).</p> <p>Si non respect : les travaux de remise en état et de réparation des dommages sanitaires et environnementaux sont exécutés d'office et aux frais du titulaire.</p>	CBG (Bauxite)
Nzérékoré	ADC	Redevances superficielles : Articles 24 et 160	<p>Article 24 : Renouvellement</p> <p>Le renouvellement du Permis de recherche industrielle peut être accordé à deux reprises pour des durées maximales de deux ans.</p> <p>Le renouvellement du Permis de recherche semi industrielle peut être accordé à une seule reprise pour une durée maximale de un an.</p> <p>Chacun de ces renouvellements est de droit si le titulaire du Permis a satisfait à toutes les obligations contenues dans l'arrêté institutif et dans le présent Code et s'il propose, dans sa demande de renouvellement, un programme minimal de travaux adapté aux résultats de la période précédente et représentant un effort financier au moins égal à celui fixé dans l'arrêté institutif.</p> <p>La rétrocession porte sur chaque Permis. Le dossier de renouvellement comprend les différents rapports trimestriels et résultats des travaux, le plan de rétrocession ; etc.)</p> <p>Lors de chaque renouvellement, la superficie du Permis couverte par les recherches est réduite de la moitié de son étendue précédente. La superficie rétrocédée à l'État doit être accessible pour toute mise en valeur éventuelle.</p> <p>Article 160 : Redevances superficielles</p> <p>Paiement annuel d'une redevance superficielle (proportionnelle à la superficie), conformément à ce qui est fixé par le Code Minier pour les Substances minières, et à un arrêté conjoint du Ministre en charge des Mines et du Ministre en charge des Finances pour les Substances de carrières.</p> <p>Modalités de déclaration et de règlement : fixées par arrêté conjoint du Ministre en charge des Mines et du Ministre en charge des Finances.</p>	SMFG (Fer)

Sigüiri	GAAPE	Groupe d'Appui à l'Auto-promotion Paysanne et la Protection de l'Environnement Indemnisation des dommages et préjudices causés à l'environnement : Articles 64, 142, 143 et 144	Cf. consortium ARSYF Article 143 : Protection de l'environnement et de la santé Afin d'assurer une exploitation rationnelle des ressources minières en harmonie avec la protection de l'environnement et la préservation de la santé, les titulaires d'Autorisations, de Titres miniers veillent à : - la prévention ou la minimisation de tout effet négatif dus à leurs activités sur la santé et l'environnement, - la prévention et/ou au traitement de tout déversement et/ou rejet de façon à neutraliser ou à minimiser leur effet dans la nature ; - la promotion ou au maintien du cadre de vie et de la bonne santé générale des populations ; - la prévention et la gestion du VIH/SIDA au plan local ; - une gestion efficace des déchets Le système de protection des travailleurs contre les maladies professionnelles et à caractère professionnel doit comporter les dispositions relatives à l'application des normes et des procédures définies par la Politique Nationale de Santé dans le cadre de l'exploitation et du fonctionnement des structures de soin du secteur minier. Le titulaire est responsable des dommages et préjudices de santé causés aux travailleurs et à la Communauté locale si non respect des termes de son plan sanitaire ou aurait violé l'une des obligations en matière de santé prévues au présent Code. En cas de cession : audit sanitaire et audit environnemental du site concerné obligatoires	SAG (Or)
Sigüiri	Hèrè-Guinée	Contribution au Développement Local : Article 130	Cf. consortium CEGUIFED	SAG (Or)
Mamou	AFVDD Action des Femmes Volontaires pour le Développement Durable	Redevances superficières : Articles 24 et 160	Cf. consortium ADC	SOMALU (Bauxite)
Tougué	AVODEPPE Association des Volontaires pour le Développement Participatif et la Protection de l'Environnement	Redevances superficières : Articles 24 et 160	Cf. consortium ADC	MAV-CARD (Bauxite)

Art.130. – Développement de la Communauté locale

Tout titulaire d'un Titre d'exploitation minière doit contracter une Convention de Développement Local avec la Communauté locale résidant sur ou à proximité immédiate de son Titre d'exploitation minière. Les modalités d'élaboration de ces conventions sont définies par arrêté conjoint des Ministres en charge des Mines et de la Décentralisation.

L'objet de cette Convention de Développement Local est de créer les conditions favorisant une gestion efficace et transparente de la Contribution au Développement Local payée par le titulaire du Titre d'exploitation minière, et de renforcer les capacités de la Communauté locale dans la planification et la mise en œuvre du programme de développement communautaire.

La Convention de Développement Local doit inclure, entre autres, les dispositions relatives à la formation de la Communauté locale et plus généralement des Guinéens, les mesures à prendre pour la protection de l'environnement et la santé de la Communauté locale, et les processus pour le développement de projets à vocation sociale. Les principes de transparence et de consultation seront appliqués à la gestion du Fonds de Développement Économique Local ainsi qu'à toute Convention de Développement Local qui sera publiée et rendue accessible à la Communauté locale.

Le montant de la Contribution au Développement Local, contribution financière du titulaire d'un Titre d'exploitation minière au développement de la Communauté locale, est fixé à 0,5 % du chiffre d'affaires de la société réalisé sur le Titre minier de la zone pour les substances minières de catégorie 1 et à 1% pour les autres substances minières.

Il est créé un Fonds de Développement Local (FDL) qui sera alimenté par cette Contribution au Développement Local du titulaire du Titre minier dès la Date de première production commerciale. Les modalités d'utilisation de cette Contribution au Développement Local et les règles de fonctionnement et de gestion du Fonds de Développement Local, sont définies par un décret du Président de la République.

Auteur :
Jean-Martial Bonis Charancle

Graphisme :
ateliermarteil.com

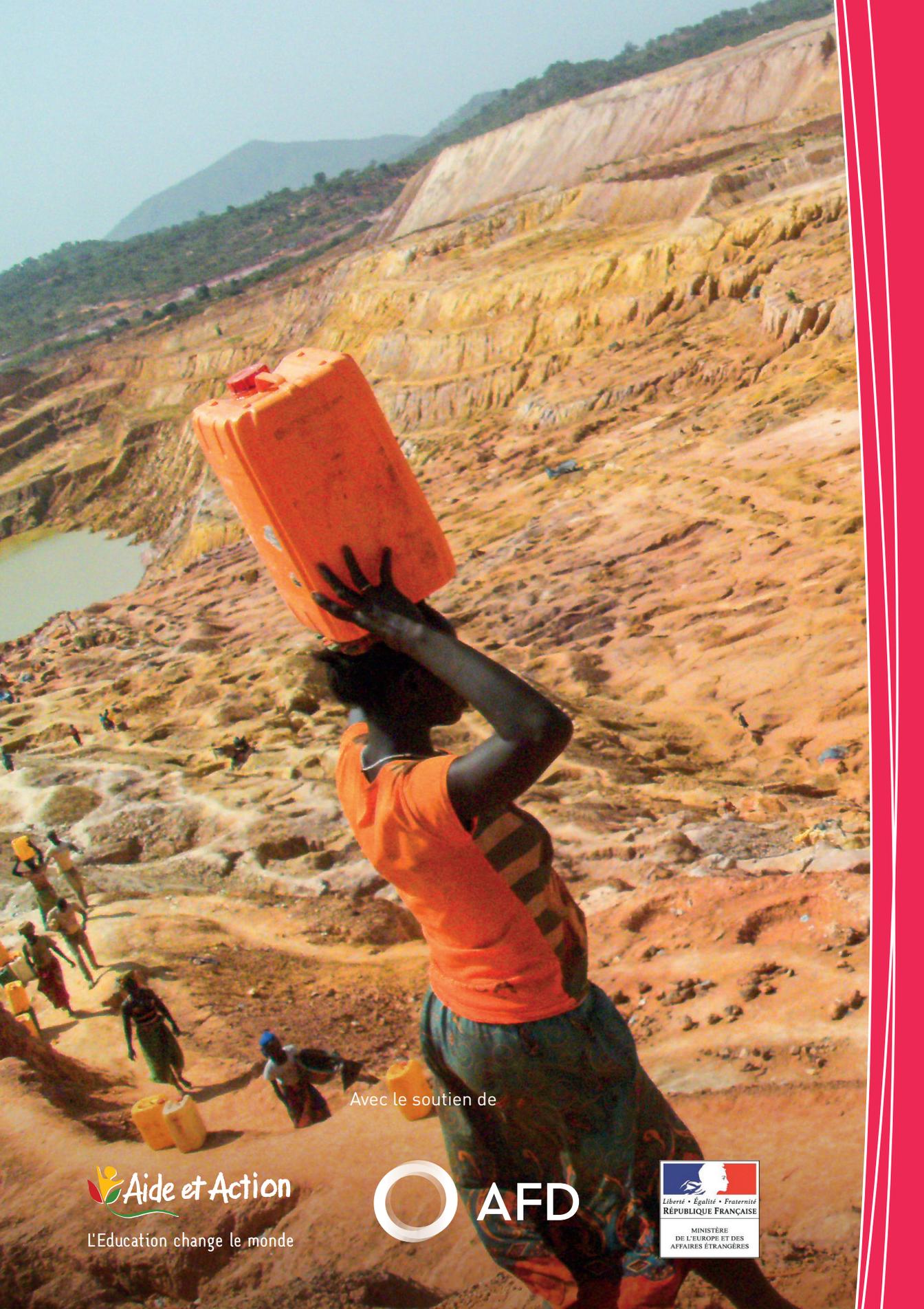
Images :
©Noël-Étienne Gnimassou

Avec l'accompagnement du F3E



Evaluer • Echanger • Eclairer

Imprimé en novembre 2019



Avec le soutien de



L'Education change le monde

