



GUINEE : L'INCROYABLE CHEMIN, DES MONTAGNES DE MINES AUX OCÉANS DE MISÈRE !

par Mamoudou BARRY

Doctorant en Droit privé à l'université de Rouen, Mamoudou BARRY est titulaire d'un diplôme de Master 2 en Droit des affaires et fiscalité de l'Université de Rouen, d'un Master 1 Droit de l'entreprise de la même Université et d'une licence en Droit des affaires de l'Université de Sonfonia (Conakry).

Chargé d'enseignement à l'université de Rouen, Initiateur de la NEWSLETTER du Centre Universitaire Rouennais d'Etudes Juridiques (CUREJ), chercheur chez Thinking Africa, il a été parallèlement en service à la SOCIÉTÉ GÉNÉRALE (Haute Normandie) en qualité de chargé Gestion de crédit d'entreprises et de conformité juridique.

Mots clefs :

Mines, investissements, guinée, fiscalité, politique, douane, administration, entreprises

La République de Guinée est connue pour ses ressources minières surabondantes, celles-ci constituant sa principale richesse. Deuxième producteur mondial de bauxite derrière l'Australie, la Guinée possède également d'importantes réserves d'or et de diamant, de pétrole, d'uranium ou bien encore de calcaire.

Malgré ces atouts, le niveau de vie de la population guinéenne reste très bas. L'Indice de Développement Humain (IDH) du pays oscille autour de la 182^{ème} place sur 188 pays selon le classement 2015 du programme des nations unies pour le développement¹ (PNUD).

Des études récentes indiquent que la Guinée dispose de plus de 40 milliards de tonnes de réserves de bauxite² selon le ministère des mines et de la géologie de Guinée. Ces réserves sont capables d'approvisionner l'industrie mondiale de l'aluminium pendant plus de 500 ans, soit une durée trois fois plus longue que celle du pétrole connu sur terre³. C'est ce que démontre le Guinéen Ibrahima Soumah, ancien Ministre des mines, dans son ouvrage « Avenir de l'industrie minière en Guinée ». Mais cette générosité du sous-sol guinéen n'est que fictive pour les citoyens de cet Etat. **Comment en sommes-nous arrivés là ?**

Plusieurs facteurs y ont concouru. Cependant, ce présent article à vocation d'aperçu général du problème du secteur minier guinéen, et ainsi nous focaliserons notre analyse sur les points suivants : l'insécurité juridique (1), l'instabilité politique (2), l'opacité juridique et financière du secteur minier (3), et en fin l'absence de formation de qualité des cadres et agents locaux (4).

1. Une insécurité juridique pénalisante pour les investisseurs

En premier lieu, il importe de rappeler que le secteur minier relève d'un domaine dont l'exploitation exige d'une part une expertise technique de haut niveau et d'autre part des moyens financiers très importants. Par exemple, sur le plan financier, l'article 37-I du code minier dispose que «sont éligibles aux régimes de la concession minière établi par le présent code, les investissements d'un montant égal ou supérieur à un mil-

1.Population data.net

2.Ministère des mines et de la géologie

3.Ibrahima Soumah, avenir de l'industrie minière en Guinée, Edition Harmattan-Guinée 2007

liard USD pour les substances de catégories 1 et 5 (bauxite, fer et substances radioactives), ce seuil est fixé à cinq cent millions USD pour les substances de catégories 2, 3, 4 et 6 (substances métalliques, non métalliques, précieuses, eaux minérales et thermales) ».

Cet état de fait exclut toute possibilité de positionnement sur ce marché pour les sociétés minières à capital exclusivement guinéen. Ainsi, les investisseurs étrangers sont depuis toujours dominants dans l'industrie minière en Guinée. Le cadre juridique de leur investissement demeure un facteur déterminant, notamment en termes de stabilité et de clarté. L'Etat a souvent dans ce sens accepté des clauses de stabilité juridique et fiscal l'empêchant de modifier les droits et obligations de ces sociétés. A titre d'illustration, dans la convention minière liant la Guinée à la société Rio Tinto signée le 06 novembre 2002 on peut lire « L'Etat garantit aux investisseurs, à la société, à ses affiliés et sous-traitants directs le maintien des avantages juridiques, fiscaux, douaniers, financiers et économiques qui leur sont accordés au titre de la convention pour une période de 25 ans à compter de la première production commerciale, plus 10 ans en cas d'extension des capacités de production à [...]»⁴

Ces clauses que nous pouvons qualifier de « clauses léonines » ôtent à la Guinée toute marge de manœuvre pour faire évoluer les droits et obligations de l'opérateur dans le temps. Or, l'exploitation d'un site minier peut s'ateler parfois sur plusieurs dizaines d'années. Dans ces conditions, il devient impossible d'imposer un changement de régime à l'investisseur malgré une modification du contexte technique et économique entourant l'exploitation (remontée ou chute des cours de bourse, découverte de nouveaux procédés d'extraction, etc.). En effet, au regard de l'évolution positive des cours des matières premières, l'Etat guinéen ne dispose d'aucun outil juridique permettant un ajustement au bénéfice de la Guinée. La Guinée n'est d'ailleurs pas le seul pays concerné par ces clauses de stabilité disproportionnée, de nombreux états africains sont également confrontés à cette situation et ont décidé d'entrer dans un processus de renégociation des conventions minières afin de tendre à plus d'équité et de flexibilité.

Quant à la Guinée, la lecture de l'article 217-I du nouveau code minier de 2011, tel qu'amendé en 2013, montre qu'elle a opté elle aussi pour la voie de la révision des contrats miniers malgré la présence quasi systématique de clauses de stabilité. Cette option se matérialise par la négociation d'avenants entre l'état et les sociétés minières d'exploitation visant à moderniser le régime fiscal et douanier ainsi qu'à introduire de nouveaux concepts juridiques portant sur la préservation de l'environnement et la responsabilité sociale des entreprises..

Le gouvernement actuel a engagé cette opération dans un cadre global de revue de toutes les conventions minières en s'appuyant sur l'expertise de cabinets spécialisés en droit minier. La Banque africaine de Développement a, par ailleurs, soutenu financièrement la Guinée pour cette opération.

En effet, rappelons que durant le régime précédant (celui de Lansana Conté) plusieurs titres miniers accompagnant des conventions avaient été octroyés à des sociétés minières dans des conditions douteuses, comme le montre le Professeur Bonnie CAMPBELL⁵ dans son ouvrage intitulé « Ressources minières en Afrique » de 2010. La révision de ces conventions et parallèlement du code minier s'imposait comme une évidence, d'où l'esprit volontariste du code minier de 2011 (article 217-I)⁶.

Mais la remise en cause des droits acquis, même dans des conditions douteuses, suscite une confrontation pouvant aboutir à des contentieux. D'où la nécessité d'une négociation consensuelle. Or l'article 217-I du nouveau code minier exige des sociétés minières concernées une coopération entière dans le processus de renégociation des conventions en ces termes « [...] Les sociétés minières concernées sont tenues d'apporter leur entière coopération à ce programme, afin d'aboutir, au plus tard 24 mois après la publication du présent Code amendé, à des amendements acceptés et signés par toutes les Parties. Ce délai ne tient pas compte de la période supplémentaire nécessaire à la procédure de ratification par l'Assemblée Nationale des avenants négociés [...] ». Alors qu'on peut par exemple curieusement lire à l'article 46 de la convention citée plus haut que « Toute disposition qui n'est pas prévue dans le texte de la présente Convention pourra être proposée par l'une ou l'autre des parties et sera examinée avec soin. Chaque partie s'efforcera de parvenir à une solution

4. www.contratsminiersguinee.org

5. Bonnie CAMPBELL, Ressources minières en Afrique, presses universitaires du Québec 2010

6. Code minier 2011 amendé en 2013

mutuellement acceptable, afin d'insérer les nouvelles dispositions dans un avenant signé par les Parties et qui sera alors approuvé par l'Etat dans les mêmes conditions que la présente Convention et annexe de celle-ci ». Cette contradiction entre textes législatifs et convention de base ratifiée par l'Etat lui-même pose un problème de conflit de loi (entre loi spéciale et loi générale). C'est pourquoi ces dispositions législatives rétroactives ne passent pas inaperçues chez les géants miniers d'autant plus que ces derniers pourraient se retrouver en position de force du fait qu'en cas d'échec de la négociation, le seul recours des parties sera l'arbitrage international comme le prévoit par exemple l'article 42-2 de la convention de base liant la Guinée à la société Rio Tinto en ces termes « [...] Tous les différends qui n'auront pu être tranchés (par la conciliation) seront soumis au règlement d'arbitrage de la CCI à Paris ». Or justement les arbitres n'interprètent que les conventions et les textes en vigueur lors de la conclusion du contrat en l'espèce le code minier de 1995 à l'exclusion de celui de 2011.

Pour les sociétés minières, les clauses de stabilité dont ils bénéficient ont été introduites à la suite de négociations régulières avec les autorités d'alors. Le nouveau code minier n'aurait du disposer que pour l'avenir. Néanmoins si ce raisonnement tient juridiquement, la réalité économique de la Guinée et les exigences sociales font qu'il est difficile pour l'Etat guinéen de maintenir ces clauses. La bataille juridique ne ferait donc que commencer.

2-l'instabilité politique, une aversion des investisseurs

La pratique montre que celui qui finance une opération (Société Financières Internationales, banques, fonds financiers, sociétés financières..) a peu de risque de perdre son financement de départ au regard des garanties et sûretés demandées souvent renforcées par des assurances diverses. En revanche l'investisseur (les sociétés d'exploration et d'exploitation minières) ne profite quant à lui que du résultat de son activité. Or toute activité économique à long terme, telle que l'exploration et l'exploitation minières, exigent une stabilité politique garantissant la liberté de circulation des personnes, des capitaux et des biens.

En effet, les sommes souvent colossales investies ne se rentabilisent que sur le long terme. L'instabilité politique chronique de ces deux dernières décennies a fait de la Guinée un pays à risque élevé pour tout investisseur dans ce domaine. Les périodes d'accalmie ont toujours été interrompues par des crises violentes : agression rebelle (2001), manifestations politiques et sociales importantes (janvier- février 2007), coup d'Etat militaire (décembre 2008), élection présidentielle ponctuée par des contestations pré et post-électorales (2010), ou encore des contestations politiques continues et paralysant toutes les activités économiques (de 2012 à ce jour). C'est n'est qu'après l'élection présidentielle du 11 octobre 2015 qu'on observe une accalmie.

3- Opacité juridique et financière : un répulsif pour les multinationales

Il est difficile de donner les chiffres exacts des titres miniers d'exploration délivrés par les autorités guinéennes à des sociétés minières avant 2010. Or, normalement c'est à la suite de l'activité d'exploration autorisée par ces titres que la société qui en bénéficie pourra demander et négocier l'établissement d'une convention minière d'exploitation (hormis les cas d'appel d'offre international pour les projets d'exploitation des gisements déjà connus par l'Etat⁷ comme le prévoit l'article 22 de l'actuel code minier confirmant les dispositions du code minier de 1995). Il n'y a pas eu jusque-là de commission parlementaire travaillant sur la question de la transparence sur ce marché de l'Etat

Mais au regard des potentialités minières de la Guinée on peut constater que le secteur minier aurait pu être mieux exploité en rapportant à l'Etat des recettes fiscales et douanières importantes, de même que des créations d'emploi et d'infrastructures modernes si tous les titres délivrés avaient été exploités comme l'exigeait le code minier de 1995.

Par ailleurs, si 95 % des revenus d'exportation du pays viennent de ce secteur, ainsi que 26 % du PIB⁸ selon le plan quinquennal de développement de la Guinée 2011-2015, il importe de rappeler que cela n'est pas du

⁷Article 22 du code minier 2011 amendé en 2013

⁸Plan quinquennal de développement 2011-2015 de la Guinée

forcément au développement du secteur minier mais plutôt à la chute de plusieurs secteurs notamment celui de l'agriculture qui était jadis florissant. Ce secteur agricole a constamment régressé en valeur de PIB, passant de plus de 90 % avant l'indépendance à 62% en 1971, 46% en 1988 et moins de 20 % actuellement. Sa part dans les exportations est tombée de 90% en 1958 à 7% de nos jours⁹.

C'est pourquoi la chute actuelle des cours du prix des matières premières minières met à mal l'économie guinéenne.

Il convient aussi de faire remarquer que la rigueur administrative a certainement fait défaut durant les régimes précédents dans le secteur minier. Même si le code minier de 1995 prévoyait des procédures strictes d'octroi de titres miniers, la réalité du terrain a montré que ces procédures n'étaient tout simplement pas observées. Plusieurs cadres de l'administration des mines, comme des proches de la haute hiérarchie ont fait l'objet de soupçons de corruption et risquent des poursuites judiciaires. Le retrait des titres accordés à la société VBG, une coentreprise créée entre le groupe BSGR, de l'homme d'affaires Beny Steinmetz et la société brésilienne Vale en est une illustration.

Néanmoins, l'actuel gouvernement semble poser des actes de transparence en mettant en ligne les conventions minières. Aujourd'hui plusieurs conventions minières sont accessibles en ligne comme le prévoit le code minier de 2011¹⁰. Cela s'ajoute au retour de la Guinée au sein l'ITIE (initiative de transparence dans les industries extractives). Cette opération doit être une dynamique continue et permanente.

4-L'absence de formation de cadres et agents locaux de qualité

Disposer des ressources est une chose, les transformer en richesse en est une autre. L'Etat ressemblerait à une entreprise dont les actifs immobilisés correspondraient aux ressources humaines et les actifs circulants aux ressources du sol et du sous-sol.

Les immobilisations permettent de transformer les circulants en richesses répartissables entre des postes divers.

De cette image il me semble aisé de constater que sans ressources humaines locales de qualité il est difficile d'investir en important des travailleurs (à défaut d'une main d'œuvre locale efficace). Le coût financier étant énorme sans occulter les objectifs d'emploi pour les nationaux.

En effet, il y a un fossé énorme entre les programmes d'enseignement et ce que pourrait offrir le marché du travail guinéen, notamment le secteur minier. La construction d'une mine offre des milliers d'emplois qualifiés en maçonnerie, menuiserie, mécanique, électricité, mais aussi d'ingénierie dans plusieurs domaines y compris l'environnement. Cela est valable aussi lors des opérations d'exploitation proprement dites. L'industrie minière étant capitalistique, d'importants travaux sont inévitables et ce particulièrement dans un pays sous-développé comme la Guinée (chemin de fer, routes, barrages hydro-électriques, bâtiment de bureau et ateliers divers, etc..

Le paradoxe réside dans le fait que la pyramide est renversée, l'éducation guinéenne délivre plus de diplômes de licence que de BTS. L'enseignement professionnel est quasi-inexistant et celui universitaire est de très bas niveau et souvent inadapté. Alors que la meilleure arme que l'Etat devrait donner à ses jeunes n'est certes pas l'emploi mais l'employabilité.

Cette incohérence a pour conséquence de faire douter les investisseurs dans le secteur minier en Guinée sur la compétence de la main d'œuvre locale et ce au regard des exigences de formation et d'emploi des nationaux imposées par le code minier. Interrogation qui n'a pas encore un début de réponse malgré les promesses des différents gouvernements de reformer et moderniser l'enseignement professionnel et universitaire.

⁹. afriquepluriel.ruwenzori.net/agriculture

¹⁰. www.contratsminiersguinee.org/

L'État guinéen devrait justement s'atteler à reformer les programmes d'enseignement pour tenir compte de la réalité du marché du travail du pays, et ce, du lycée à l'université en passant par la formation professionnelle.

Bref pour résoudre le problème minier guinéen une politique stable et attractive devra être menée et maintenue à l'abri de toute considération « politique court-termiste ». Cela passera par un renforcement de la transparence, de la stabilité politique et juridique mais aussi par la formation des cadres et agents locaux de qualité.

En outre, la solution passera également par l'accentuation du contrôle du respect des obligations (juridiques, fiscales, environnementales, financières et sociales) des entreprises minières.

Ce travail nécessite une mobilisation de ressources humaines de haute qualité capables de contrôler les industries extractives. Il reste à savoir quand on s'y mettra.

Mamoudou BARRY