

Fonds et Accords de Développement Communautaire en Guinée suivant le Nouveau Code Minier

Juin 2013



VALE COLUMBIA CENTER
ON SUSTAINABLE INTERNATIONAL INVESTMENT
A JOINT CENTER OF COLUMBIA LAW SCHOOL AND
THE EARTH INSTITUTE AT COLUMBIA UNIVERSITY

Avec le soutien de:



Ce rapport a été préparé dans le cadre d'un projet financé par la Société AngloGold Ashanti de Guinée (SAG) au titre duquel l'Institut de la Terre de l'Université de Columbia, en partenariat avec Millennium Promise, ont travaillé de concert avec les autorités locales et les communautés installées à proximité de la mine de Siguiri afin de développer des Plans de Développement Locaux axés sur les OMD. Dans ce contexte, le VCC, un centre conjoint de la Columbia Law School et de l'Institut de la Terre, a procédé à une analyse du cadre juridique et fiscal en vigueur en Guinée pour les investissements dans le secteur aurifère afin d'en cerner l'ensemble des impacts ainsi que leur contribution au développement.

Ce rapport porte plus spécifiquement sur les différentes façons dont les revenus issus du secteur minier pourraient être mobilisés afin de contribuer à la mise en œuvre des plans de développement locaux. Alors que ce rapport était en cours d'élaboration, en mai et juin 2013, le Gouvernement de la Guinée développait de son côté les textes réglementaires relatifs à la constitution de Fonds de Développement Locaux et à l'établissement de Conventions de développement local. Aussi, ce rapport a-t-il été produit avec pour objectif de contribuer aux consultations que le Gouvernement de Guinée pourrait mener avec ses partenaires au développement, tant publics que privés, afin d'assurer la finalisation de ces textes. Il fournit par ailleurs une analyse du cadre juridique en vigueur en matière de financement du développement local, ainsi qu'une série d'études de cas, issues de Guinée et d'ailleurs, tendant à illustrer les bonnes pratiques dans ce domaine.

Ce rapport est le produit du travail de VCC et ne reflète pas nécessairement les vues des autres organisations et partenaires impliqués dans le projet, y compris le Gouvernement de la Guinée et la Société Anglogold Ashanti de Guinée. VCC reste seul responsable du contenu de ce rapport.

1. Table des matières

| | |
|--|----|
| 1. <u>Table des matières</u> | 3 |
| Introduction : | 7 |
| 1. Fonds de développement local à Suigiri, avant 2011 | 10 |
| 1.1. Régime légal et institutionnel, avant 2011 | 10 |
| 1.1.1. Fondement juridique de la taxe de développement local..... | 10 |
| 1.1.2. Gestion et investissement de la taxe de développement | 11 |
| 1.2. Défis passés et présents lancés au Fonds de développement local de Suigiri. | 12 |
| 1.2.1. Conception, capacité et organisation des institutions | 13 |
| 1.2.2. Transparence et responsabilité..... | 17 |
| 1.2.3. Coopération entre la SAG et les Communes | 18 |
| 2. Financement du développement local dans le cadre du nouveau FDL et des ADC | 19 |
| 2.1. Une dynamique politique derrière l'aspiration au changement..... | 19 |
| 2.2. Désignation des bénéficiaires des FDL et des ADC | 20 |
| 2.3. Formule d'allocation inter et intra-communale | 26 |
| 2.4. Gestion de la volatilité et de la durabilité..... | 31 |
| 2.5. Mécanismes de surveillance, d'évaluation, de transparence et de responsabilisation | 35 |
| 2.6. Coopération entre les parties prenantes..... | 38 |
| 2.6.1. Garantir un processus de consultation ouvert lors de la signature des ADC | 38 |
| 2.6.2. Implication et coopération post-ADC..... | 40 |
| 2.6.3. Financement tiers et coopération inter-communale..... | 43 |
| 2.6.4. Coopération avec les « communautés locales » nouvellement admises | 43 |
| 2.7. Renforcement des capacités | 44 |
| 2.7.1. Renforcement des capacités en vue de la négociation des ADC | 45 |
| 2.7.2. Programmes de renforcement des capacités à long terme..... | 47 |
| 2.8. Éléments du processus d'ADC..... | 48 |
| 3. Conclusions et recommandations : | 52 |
| 3.3. Problèmes à envisager de traiter dans l'ébauche du Décret FODEL et de l'arrêté ministériel | 52 |
| 3.4. Adapter les institutions dans le but de compléter la réglementation..... | 56 |
| Annexe 1 : Références et réunions | 58 |
| Annexe 2 : Méthodes de renforcement des capacités..... | 60 |

Listes des graphiques

| | |
|--|----|
| Graphique 1 : Paiements de la taxe de développement local par la SAG | 31 |
| Graphique 2 : lissage des dépenses..... | 32 |
| Graphique 3 : <i>Communes</i> affectées par une éventuelle expansion des concessions de Siguiri..... | 44 |
| Graphique 4 : Principes essentiels des ADC | 49 |

Liste des encadrés et des tableaux

| | |
|--|-------------------------------------|
| Encadré 1 : L'organisation de l'administration locale en Guinée..... | 8 |
| Encadré 2 : Dispositions des accords concernant le développement local..... | 11 |
| Encadré 3 : Évolution du <i>Conseil Préfectoral de Développement</i> | Error! Bookmark not defined. |
| Encadré 4 : Mécanismes de contrôle..... | 13 |
| Encadré 5 : Structure actuelle du CPD | 16 |
| Encadré 6 : Code des Collectivités locales (CCL)..... | Error! Bookmark not defined. |
| Encadré 7 : Article 130 du Code Minier de 2011, ébauche du décret FODEL et de l'arrêté ministériel..... | 21 |
| Encadré 8 : Accords-cadres – mines d'Ok Tedi et d'Ahafo | 25 |
| Encadré 9 : Définition des communautés locales – Exemples au Ghana et au Sierra Leone | Error! Bookmark not defined. |
| Encadré 10 : Article 165 du Code Minier..... | 26 |
| Encadré 11 : Redistribution des recettes minières au niveau local – La loi <i>Canon</i> au Pérou | Error! Bookmark not defined. |
| Encadré 12 : Fonds de développement local aligné avec les Programme de Développement Locaux – <i>Fondo Solidaridad Cajamarca</i> | Error! Bookmark not defined. |
| Encadré 13 : Lisser les dépenses du fonds de développement – La <i>Rössing Foundation</i> | 33 |
| Encadré 14 : Durabilité à long terme des Fonds de Développement Locaux – <i>Papua New Guinea Sustainable Development Program Ltd</i> | 34 |
| Encadré 15 : Contrôle et évaluation – <i>Asociación Los Andes de Cajamarca</i> | 37 |
| Encadré 16 : L'expérience du MDG Center : coopération et engagement avec les parties prenantes dans l'élaboration des PDL..... | 39 |
| Encadré 17 : Implication des compagnies minières dans le développement local – La <i>Palabora Foundation</i> | 42 |
| Encadré 18 : Renforcement des capacités précédant l'entrée dans les ADC – consultations à Ahafo..... | 46 |
| Encadré 20 : Forum de développement en Papouasie Nouvelle-Guinée | 50 |
| Encadré 21 : Comité de Résolution des Plaintes à la mine de Newmont, à Ahafo | 51 |

Acronymes

PIA (Programme d'investissement annuel)

ALAC (*Asociación Los Andes de Cajamarca*)

CCL (*Code des Collectivités locales*)

CECI (Centre d'Étude et de Coopération Internationale)

ADC (Accords de développement communautaire)

CGA (*Cellule de gestion autonome*)

CL (*Collectivités locales*)

CGL (Comité pour la Gestion des Litiges relatifs aux offres publiques d'achat et à l'exécution des projets)

CCEPD (Comité pour le Contrôle de l'Exécution des Projets de Développement)

CGRF (Comité pour la gestion des ressources financières)

CSGRF (Comité pour la surveillance de la gestion des ressources financières)

CGOPA (Comité pour la gestion des offres publiques d'achat)

CR (*Commune rurale*)

CU (*Commune urbaine*)

CPD (*Conseil préfectoral de développement de Siguri*)

CRDS (*Commission de réflexion pour le développement de Siguri*)

FODEL (*Fonds de développement économique local*)

FDL (Fonds de développement local)

PDL (Plan de développement local)

MATD (*Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation*)

OMD (Objectifs du millénaire pour le développement)

PE (Protocole d'entente)

MMG (*Ministère des Mines et de la Géologie*)

MOT (Mine d'Ok Tedi)

PACV (*Programme d'Appui aux Communautés Villageoises*)

PNG (Papouasie Nouvelle-Guinée)

PNGSDP (*Papua New Guinea Sustainable Development Program Ltd*)

PDSES (*Projet de Développement Socio-Economique de Siguri*)

RUL (*Rio Tinto Rössing Uranium Unlimited*)

SAG (*Société AngloGold*)

SMD (*Société Minière de Dinguiraye*)

SPD (*Service Préfectoral de Développement*)

VCC (*Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, Columbia University*)

WB (Banque mondiale)

Introduction :

Le Code Minier de 2011 introduit des exigences spécifiques pour la mise en place d'un Fonds de Développement Local (FDL) et d'Accords de Développement Communautaire (ADC) entre les compagnies minières et les communautés locales (voir encadré 7 pour un résumé des dispositions légales applicables dans le Code Minier). Les dispositions du Code Minier concernant le FDL et les ADC ne sont pas très explicites, mais les ébauches actuelles de décrets présidentiels ainsi qu'un *arrêté* ministériel, délivré respectivement par le *Ministère des Mines et de la Géologie* et le *Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation*, fournissent, eux, plus de détails.¹ Ce rapport étudie comment les exigences relatives aux FDL et aux ADC peuvent être mises en place efficacement, en se focalisant particulièrement sur la mine de la *Société AngloGold Ashanti de Guinée* (SAG) et ses expériences passées avec le fonds de développement local.

Ce rapport s'appuie sur la documentation traitant du partage des recettes au niveau infra-national, des accords de développement communautaire et des fonds de développement locaux, en se basant notamment sur des études de cas, des directives, des règlements types et des accords. Pour mieux comprendre le processus des FDL et les ADC dans le contexte Guinéen, le VCC ainsi que les parties prenantes se sont engagés dans le pays. Au niveau local, cet engagement consistait en des réunions avec les représentants de la Préfecture de Siguiri, des communes, du Conseil préfectoral de développement de Siguiri (CPD) et des organisations non gouvernementales (ONG) (voir encadré 1 pour un aperçu de la structure de l'administration municipale en Guinée). Au niveau du gouvernement central, le VCC a rencontré les représentants du MMG et du MATD, ainsi que des représentants de la société civile et de la communauté des donateurs. Ces rencontres ont permis de se faire une idée du contexte politique et institutionnel, ainsi que des processus de mise en œuvre en cours, en ce qui concerne le régime de développement local. De plus, le VCC a examiné les versions préliminaires du décret et de l'arrêté ministériel (juin 2013), qui ont fourni des détails supplémentaires sur la mise en œuvre (respectivement) du FDL et des ADC.

¹ Code minier, Article 130: « Les modalités d'utilisation de cette contribution et les règles de fonctionnement et de gestion du Fonds de Développement Local sont définies par un Décret du Président de la République ».

La première section de ce rapport fournit une vue d'ensemble des régimes légaux et institutionnels précédents applicables aux fonds de développement locaux à Siguiiri, et met en lumière les principaux défis affrontés dans le passé pour mettre en œuvre des projets grâce à ces fonds. La deuxième section présente le régime législatif actuel et les ébauches du décret présidentiel et de l'arrêté ministériel ; il explique les défis que pose ce nouveau régime et s'appuie sur les solutions trouvées dans d'autres pays. La troisième section fait état de propositions concernant les ébauches de décret et d'arrêté, ainsi que de recommandations quant à la manière dont le gouvernement et les compagnies minières peuvent collaborer pour maximiser les bénéfices des fonds de développement locaux.

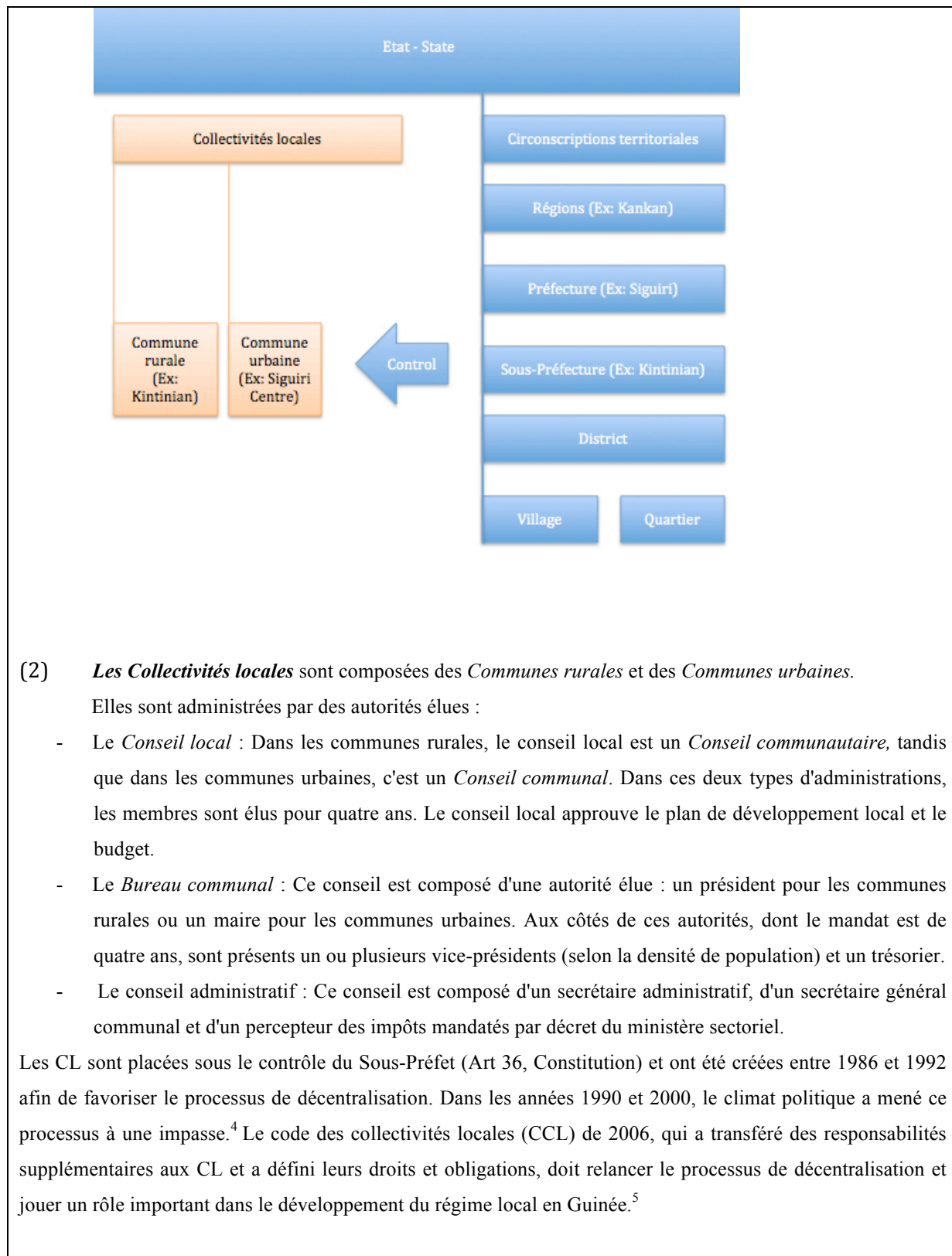
Encadré 1 : L'organisation de l'administration locale en Guinée²

En Guinée, l'administration locale est construite autour de deux axes³ :

- (1) **Les Circonscriptions territoriales** (sub-divisions administratives) sont placées sous l'autorité du gouvernement national, et composées des *Régions administratives*, des *Préfectures*, des *Sous-Préfectures* (une pour chaque *Collectivité locale*) et des *Districts*. Sous le niveau des districts se trouvent les *villages* et les *quartiers*. Les *Gouverneurs*, qui dirigent les *Régions*, et les *Préfets* qui dirigent les *Préfectures*, sont nommés par décret présidentiel, tandis que les *Sous-Préfets* sont nommés par le MATD.

² Pour des informations plus détaillées sur la structure et la gestion de l'administration locale en Guinée, veuillez vous référer à « Évaluation du contexte institutionnel de la décentralisation et du système administratif en Guinée », Centre ODM, Mars 2012.

³ Articles 134, 135 et 136 de la Constitution.



⁴ Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local, 2011 (pp. 2-5).

⁵ Lettre de Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local, 2011 (pp. 2-5).

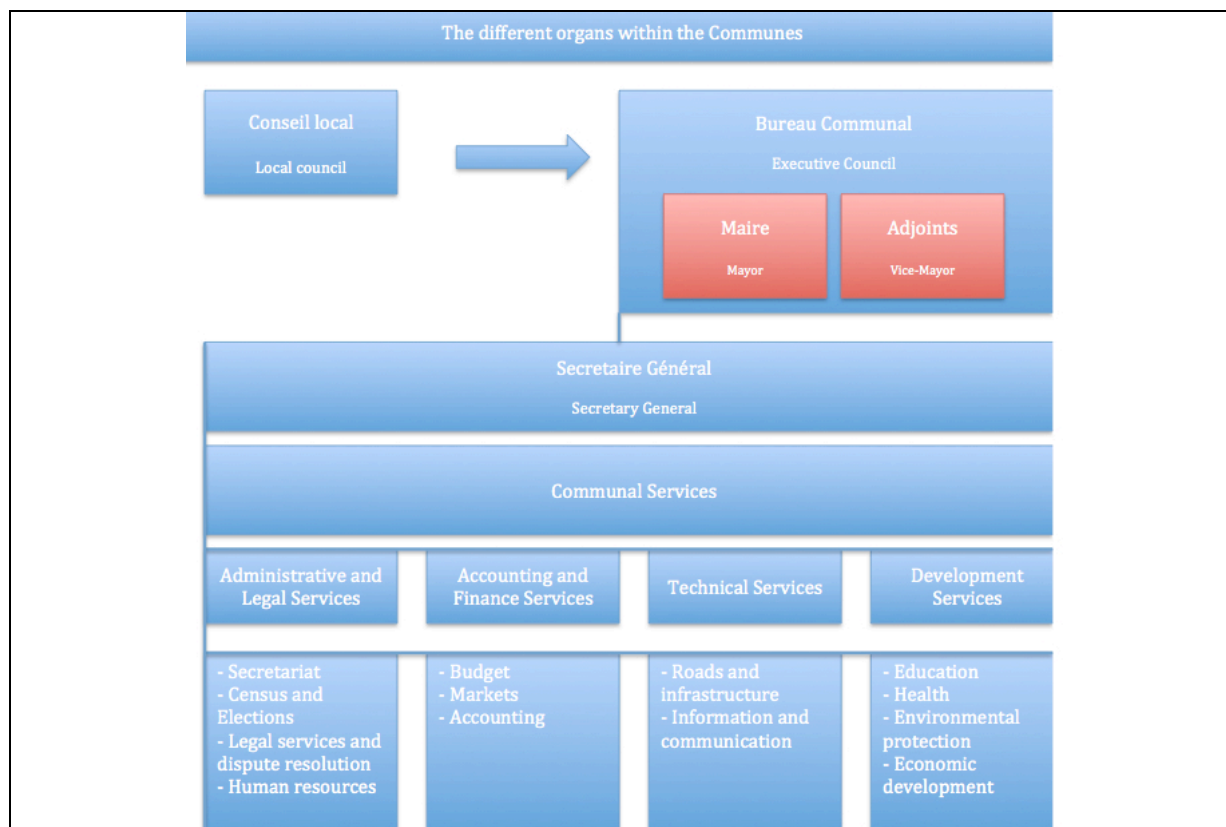


Illustration de l'administration locale à la mine d'or de Siguri

La SAG mène ses opérations dans la région de Kankan, qui est composée de plusieurs préfectures, dont la préfecture de Siguri. La préfecture de Siguri est elle-même composée de plusieurs sous-préfectures, parmi lesquelles les sous-préfectures de Kintinian, Franwalia et Siguri-Centre.

Kintinian, Franwalia et Siguri sont non seulement des sous-préfectures, mais également des collectivités territoriales gouvernées par un conseil local. Kintinian et Franwalia sont des communes rurales, gouvernées par un conseil local appelé conseil communautaire. Un président est à la tête du conseil exécutif de la commune rurale.

Siguri-Centre est une commune urbaine, gouvernée par un conseil local appelé conseil communal. Un maire est à la tête du conseil exécutif de la commune urbaine.

1. Fonds de développement local à Siguri, avant 2011

1.1. Régime légal et institutionnel, avant 2011

1.1.1. Fondement juridique de la taxe de développement local

Le régime de développement local à Siguri remonte au 11 novembre 1993, date de la signature de la *Convention de base* par la SAG. Cette convention prévoyait le paiement d'une taxe de développement local dans le but de soutenir les communautés vivant à proximité des

mines. La convention, amendée en 2005, ainsi qu'un amendement apporté en 1993 à la convention d'une autre compagnie minière (Société Minière de Dinguiraye - SMD) exploitant dans la même région, ont posé les fondements du régime de développement local actuel. Ces documents fournissent peu de détails sur la façon dont le régime doit être mis en œuvre, ce qui autorise une marge de manœuvre importante en ce qui concerne l'élaboration d'un calendrier de développement local ainsi que pour les institutions qui gèrent la taxe de développement local.

Encadré 2 : Dispositions des accords concernant le développement local

La convention établit la taxe de développement, payée aujourd'hui par la SAG. L'article 13.9 définit la taxe comme une « taxe de développement locale ou préfectorale » et précise que cette taxe est perçue « pour le développement de la région ». ⁶

L'amendement de 2005 dispose que la SAG doit « prendre part au développement local » (Avenant, Article 5, 25 juillet 2005) ⁷ et coopérer avec les membres du conseil local et de la préfecture. Toutefois, l'expression « développement local » n'est pas définie et il n'existe aucune référence à la taxe de développement.

L'amendement de 1993 à la convention ⁸ de la SMD exige le paiement d'une taxe de développement, stipule que cette taxe sera versée aux budgets préfectoraux et note que le règlement d'utilisation et de distribution des contributions versées par les parties sera défini par l'État et l'investisseur (SMD, Avenant, 18(2)h (1993)). ⁹ Cet amendement ne propose pas de conseils quant à la gestion et l'emploi de cette taxe.

1.1.2. Gestion et investissement de la taxe de développement

À ce jour, le conseil préfectoral de développement (CPD) et ses prédécesseurs ont pris la responsabilité de la mise en œuvre de projets s'appuyant sur les taxes de développement payées par la SAG et la SMD. Le gouvernement et la SAG sont parvenus à un accord, qui stipule que la taxe de développement sera versée sur un compte administré par la SAG. Les fonds doivent être mis à disposition pour financer les projets de développement. ¹⁰

Encadré 3 : Évolution du Conseil préfectoral de développement

⁶ « La Société devra acquitter un impôt préfectoral ou local pour le développement régional, équivalent à 0,4% des recettes brutes annuelles sur ses ventes. Cet impôt sera acquitté de la même manière et au même moment que la taxe à l'exportation visée à la Clause 13.3. » (Convention de base, Article 13.19, 11 novembre 1993)

⁷ « Afin de mieux participer au développement local, la SAG avec l'accord de ses actionnaires, mettra en œuvre un plan triennal (2006-2009) de réalisation de 5 forages d'eau potable par an, ou tout autre ouvrage à but social (maternité, crèche, écoles...) dans la limite budgétaire correspondant aux 5 forages. Ces ouvrages seront réalisés en coopération avec les Élus et la Préfecture de Siguiri. » (SAG, Avenant, Article 5, 25 juillet 2005).

¹⁰ Compte-rendu CGA (p. 2)

1998 à 2005 - Comité préfectoral de développement

En septembre 1998, le comité a été créé afin d'analyser, de modifier et d'approuver des propositions de projet formulées par les 13 collectivités de Siguiiri (avec l'aide du CECI) (voir encadré 4).¹¹ L'approbation des propositions était conditionnée à la conformité du projet avec les PDL. Le comité servait également de forum permettant aux parties prenantes de débattre des problèmes de développement local.¹²

2005 à nos jours - Conseil préfectoral de développement

En 2005, la loi a transformé le *Comité* en *Conseil*. Le rôle du CPD est similaire à celui du comité : il sert de forum de consultation, d'harmonisation et d'évaluation des projets de développement locaux à Siguiiri.¹³

Le comité, ainsi que le CPD (à l'origine) étaient présidés par le Préfet de Siguiiri¹⁴. En novembre 2011, un décret présidentiel (décret CPD) a ordonné que le président du CPD soit dorénavant élu ; il pouvait être soit une autorité élue, soit un membre de la société civile (Article 5, décret CPD). Selon le MATD¹⁵, qui a dirigé les changements¹⁶, le CPD tel qu'existant avant 2011 n'était pas conforme au *Code des collectivités locales* (CCL) ; autoriser le Préfet à tenir le rôle de président du CPD, et ainsi arbitrer les projets de développement, était incompatible avec le transfert des responsabilités relatives au développement local dans le cadre du processus de décentralisation. Le MATD a annoncé que les contradictions existant toujours entre les dispositions de la CCL et le rôle du CPD seront prises en considération lors de la conception du nouveau régime.

1.2. Défis passés et présents lancés au Fonds de développement local de Suigiri.

Depuis l'introduction du régime de développement local à Siguiiri, plusieurs problèmes ont entraîné une allocation inefficace des fonds perçus grâce à la taxe de développement. Le MATD a cherché à mandater une étude évaluant les forces et les faiblesses du CPD, mais il n'est pas certain que cette étude ait été effectuée ; la date d'une éventuelle publication des résultats reste donc inconnue.¹⁷ D'autre part, le MATD a récemment approché la SAG afin qu'elle finance une étude d'évaluation du CPD à Siguiiri. Vu que ces études ne sont pas encore terminées, elles n'ont pas pu être examinées dans ce rapport. D'après des consultations sur place, et d'après la documentation disponible (voir annexe 1), les principaux défis peuvent être classés en différentes catégories : a) conception des institutions ; b) transparence et

¹¹ Compte-rendu CGA (p. 2) Les documents ne fournissent pas d'information concernant les documents légaux constituant le fondement de la création du comité. Ils n'indiquent pas non plus comment les propositions émises par les collectivités ont été élaborées.

¹² Présentation du CECI (p. 11).

¹³ Compte-rendu CGA (p. 3).

¹⁴ Les documents étudiés ne précisent pas que le Préfet était président du Comité, mais le décret CPD de 2011 prévoyait le remplacement du préfet par une autorité élue ou un membre de la société civile.

¹⁵ Réunion du MATD, 23 avril 2013.

¹⁶ D'après Fanta Mamadi Conde, le MATD a piloté les changements qu'il considérait comme nécessaires dans le cadre du Code des collectivités locales (CCL) de 2006.

¹⁷ Le 23 avril 2013, le MATD a indiqué que cette étude a été mandatée.

obligation de rendre compte ; c) coopération entre la SAG et les communes. Nous étudierons ceux-ci de manière plus détaillée ci-dessous.

1.2.1. Conception, capacité et organisation des institutions

Le régime institutionnel du fonds de développement local à Siguiri a toujours présenté des mécanismes de contrôle (voir encadré 4). Au fil des ans, l'organe de contrôle a été intégré au sein du CPD. À l'origine, le suivi était géré par le CECI, une organisation non gouvernementale canadienne dont le financement et le personnel sont indépendants du CPD et de ses prédécesseurs. En 2005, la CGA a été créée pour assumer la charge des activités de contrôle. Elle est financée par la taxe de développement et gérée par d'anciens employés du CECI. L'Unité de Soutien Technique, qui fait partie du CPD, a finalement pris la direction des activités de contrôle.

Encadré 4 : Mécanismes de contrôle

En janvier 1998, la préfecture de Siguiri a demandé l'assistance du Centre d'Étude et de Coopération Internationale (CECI), une ONG canadienne, afin de mettre en place des mécanismes efficaces et transparents destinés à la gestion et à l'investissement de la taxe de développement, ainsi qu'à consolider les capacités de la préfecture (« *Projet de Développement Socio-Économique de Siguiri* », mis en place par la SAG et le CECI¹⁸). En réponse à cette requête, le CECI a entrepris, en février 1998, de mener la première étude socio-économique afin de déterminer les besoins de développement à Siguiri. S'appuyant sur cette étude, les Plans de Développement Locaux (PDL) furent élaborés pour les 13 collectivités de Siguiri, c'est-à-dire les douze communes rurales et la commune urbaine¹⁹. Le CECI est également devenu l'agent d'exécution qui a mis en œuvre et contrôlé les projets approuvés par le comité²⁰.

Avec la création du CPD en 2005, la coopération existant initialement entre le CECI, la SAG et le Comité a pris fin. Le CECI et la SAG avaient décidé de mettre en place un nouvel organe qui reprendrait le rôle du CECI²¹. La

¹⁸ Dans leur premier accord de juillet 1998, la SAG et le CECI ont concrétisé leur coopération en instaurant le *Projet de Développement Socio-Économique de Siguiri* (PDSES) et se sont engagés à fournir les ressources humaines et financières nécessaires à la gestion du PDSES. Ainsi, celui-ci n'est en aucun cas financé par la taxe de développement (Présentation CECI (p. 14)). D'après la Présentation du CECI, l'accord portant sur les 6 premiers mois a été signé entre la SAG et le CECI en février 1998 (p. 7). La date à laquelle les accords suivants ont été signés est toutefois incertaine. Les informations concernant ces accords émanent de Fanta Mamadi Conde, qui travaillait pour le CECI et a ensuite dirigé le CGA (Réunion du CECI, 26 avril 2013).

¹⁹ Les documents étudiés pour ce compte-rendu ne précisent pas les différents rôles des parties dans l'élaboration des PDL, mais le rapport CGA indique que ceux-ci sont le résultat du travail entrepris par le CECI et d'autres ONG (Compte-rendu CGA (p. 2)).

²⁰ Compte-rendu CGA (p. 3),

²¹ Là encore, les documents étudiés ne fournissent pas d'informations détaillées. Les informations concernant ces développements émanent de Fanta Mamadi Conde.

Cellule de Gestion Autonome (CGA) a ainsi été créée en 2005²². La CGA était gérée par d'anciens employés du CECI et financée directement par la taxe de développement à 0,4%. La tâche de la CGA était d'évaluer, d'exécuter et de contrôler les projets de développement locaux approuvés par le CPD. Ces tâches étaient celles anciennement dévolues au CECI.²³

Toutefois, le décret CPD de 2011 ne définissait pas le rôle de la CGA, et le CPD a ensuite estimé que conserver la CGA coûtait trop cher. La SAG n'a pas consenti à apporter une contribution supérieure aux 0,4% liés à leur engagement pour la taxe de développement (dont une partie finançait la CGA),²⁴ et les anciens employés de la CGA ont refusé une offre émise par le CPD leur proposant de maintenir le financement en échange d'une réduction de salaire de 66%. Une nouvelle unité de soutien technique a donc été créée au sein du CPD, tel qu'illustré dans l'encadré 5²⁵.

Bien qu'un meilleur contrôle ne découle pas nécessairement d'une plus grande indépendance, l'intégration de l'organe de contrôle au sein du CPD, associée à la perte de son indépendance institutionnelle et financière, semble être la cause d'une baisse évidente de l'efficacité des contrôles²⁶. Le caractère indispensable de l'indépendance des organes de contrôle vis-à-vis du CPD est souligné dans le compte-rendu de la CGA.²⁷ L'une des critiques exprimées par une partie prenante était par exemple que les choix de recrutement du personnel au sein de l'unité de soutien technique étaient motivés politiquement. Cette intégration a non seulement mené à une incompétence des services de supervision technique, mais elle a également empêché la prise de distance critique nécessaire à un contrôle des activités du CPD.

De plus, il n'est pas certain que l'unité de soutien technique dispose du mandat, de la capacité et/ou des moyens financiers nécessaires pour contrôler les aspects financiers des projets de développement. Au contraire du CECI ou de la CGA, l'unité de soutien technique ne compte pas de personnels responsables des aspects financiers (voir encadré 5).²⁸ Bien que l'unité organise les offres publiques d'achat, son travail se concentre sur les aspects techniques des projets, c'est-à-dire l'organisation et la supervision des processus de construction. Il n'existe donc aucun organe chargé du contrôle des aspects financiers des projets de développement. Le CECI, quant à lui, supervisait les aspects techniques mais permettait également une transparence accrue et proposait une obligation de rendre compte relative aux aspects

²² Si ce n'est l'accord initial passé entre le CECI et la SAG, aucun fondement juridique n'a pu être identifié pour ces changements.

²³ Compte-rendu CGA (p. 4).

²⁴ Entretien avec Fanta Mamadi Conde

²⁵ Réunion du CPD, 19 avril 2013.

²⁶ Entretiens avec des ONG

²⁷ Compte-rendu CGA (p. 23).

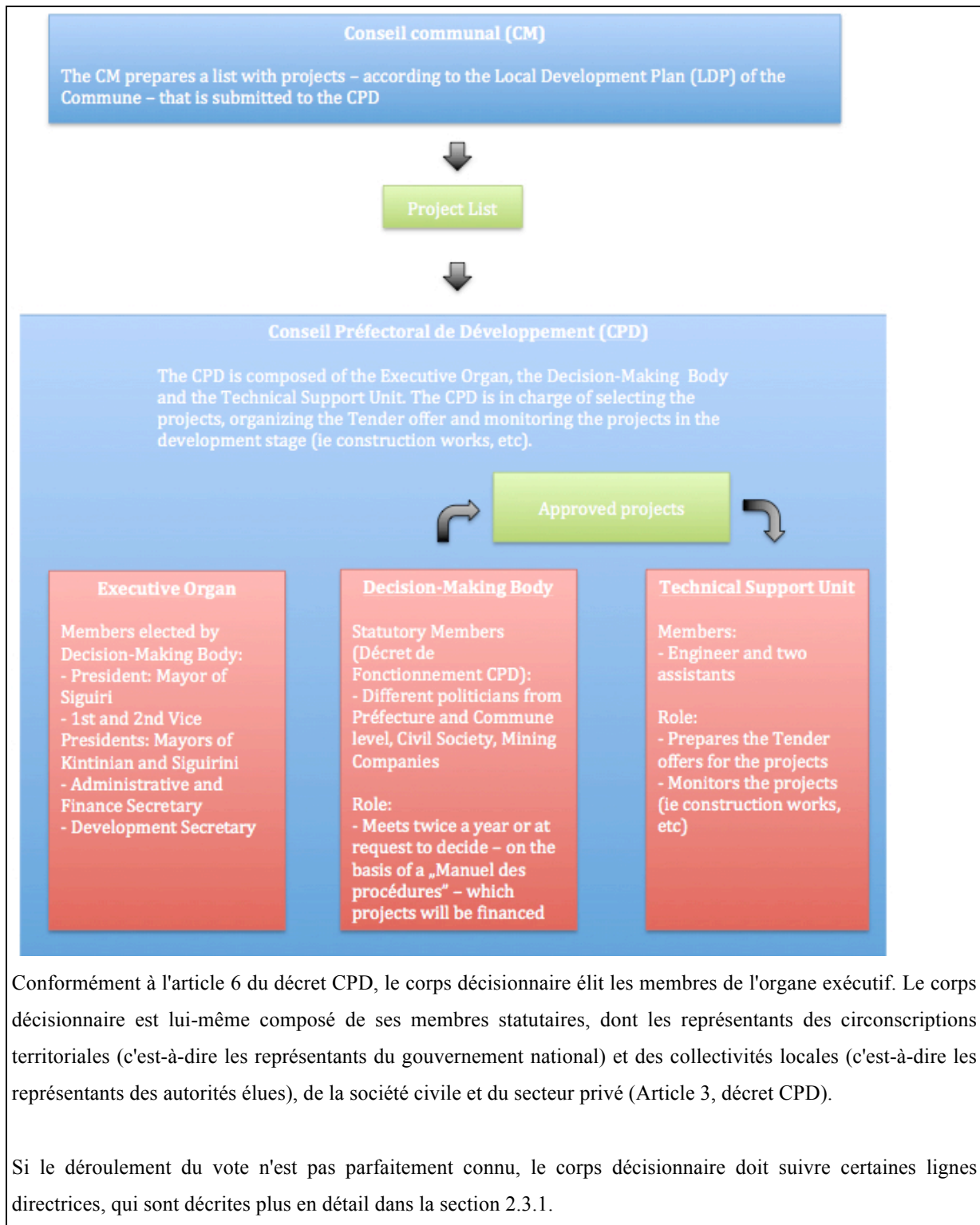
²⁸ Réunion du CPD, 19 avril 2013.

financiers

des

projets.

Encadré 5 : Structure actuelle du CPD



De plus, les communes ont critiqué la supervision du processus de construction effectuée par l'unité de soutien technique. Le secrétaire général du Maire de Kintinian a donné en exemple

la rénovation de la résidence du préfet.²⁹ D'après le secrétaire général, l'unité de soutien technique du CPD n'a pas correctement supervisé le processus de construction. Lorsque les entreprises de travaux publics ont échoué à effectuer les travaux en suivant strictement les dispositions de l'offre publique d'achat, le CPD a refusé d'intervenir. Les communes considèrent qu'elles sont les mieux placées pour contrôler les travaux de construction. Les entreprises ayant entrepris les travaux de construction ne se considèrent pas comme responsables envers les communes, car elles ont été choisies et payées par le CPD. Pour résoudre ce problème, le secrétaire général a suggéré que les communes paient directement les entreprises de travaux publics.

Le nouveau régime devrait déterminer qui est responsable de la surveillance et de la mise en œuvre des projets, en s'assurant que les parties nommées sont indépendantes les unes des autres et possèdent l'expertise nécessaire. Nous recommandons ainsi la mise en place d'un organe de contrôle et d'évaluation indépendant. La section 2 explique comment et dans quelle mesure l'ébauche de décret/arrêté aborde ces problèmes.

1.2.2. Transparence et responsabilité

En théorie, le régime actuel comprend des mécanismes destinés à s'assurer que seuls les projets contribuant effectivement au développement local puissent être financés par la taxe de développement. Les projets doivent être conformes à l'approche de développement fixée par la préfecture, faire partie du Plan de Développement Local et/ou répondre aux besoins de la majorité de la population.³⁰ Le groupe de conseil Arthur Andersen a été engagé par le CPD afin de mettre au point des directives en ce qui concerne le processus de sélection des projets. Ces directives ont été mises à jour ; d'après elles, un diagnostic participatif et une évaluation des besoins constituent la base du processus de sélection des projets de développement sollicitant un financement du CPD.³¹ Bien que le compte-rendu de la CGA affirme que ces directives ont été appliquées³² par le passé, elles ne sont pas consultables publiquement et les représentants du CPD n'ont pu en fournir d'exemplaire au VCC. Ce manque d'accessibilité limite clairement les possibilités de surveillance publique du processus de sélection des projets. À l'inverse, permettre un accès public aux directives contribuerait au niveau global de

²⁹ Bien que nous comprenions le besoin de s'assurer que les individus tels que le préfet soient correctement logés, il nous apparaît discutable que la rénovation de sa résidence remplisse les critères la qualifiant comme projet pouvant être financé par la taxe de développement ; il est en effet improbable que ces travaux présentent une opportunité de développement importante ou bénéficient à la majorité de la population.

³⁰ Compte-rendu CGA (p. 4).

³¹ Ibid. (p. 5).

³² Ibid. (p. 22).

transparence du régime de développement local. *La difficulté d'accès aux documents concernés représente un problème récurrent qui devra être résolu dans le cadre du nouveau régime.*

Le compte-rendu de la CGA note qu'aucun des documents comptables du CPD ne présentait de mise à jour des coûts et des dépenses relatives aux projets financés par la taxe de développement.³³ Ce compte-rendu critique l'absence de justification des différences entre les coûts prévus par le budget dans le cadre du processus de sélection des projets et les dépenses effectuées lors de leur mise en œuvre.³⁴ Dans la majorité des cas, l'estimation du coût des projets était inexacte et manquait de précision³⁵. La CGA ayant été chargée « d'évaluer, d'exécuter et de contrôler les projets », ainsi que de la tenue de la comptabilité du CPD et de ses projets³⁶, elle est par conséquent partiellement responsable de ces incohérences.

1.2.3. Coopération entre la SAG et les Communes

Lors de réunions avec la *Commission de réflexion pour le développement de Siguiri* (CRDS)³⁷ et le CPD, les représentants ont exprimé des préoccupations vis-à-vis de l'absence de la SAG dans le processus de développement local. Le CPD, par exemple, s'inquiétait du fait que la SAG n'ait pas été très présente dans la plupart des réunions semestrielles du CPD. De plus, la CRDS s'est plainte de n'avoir aucun point de contact chez la SAG, ce qui rendait les efforts de coordination difficiles. À l'heure actuelle, le rôle précis que la CRDS et le CPD désirent voir la SAG jouer n'est pas clair. *Le nouveau régime devra aborder le rôle que jouent les compagnies dans le processus.*

³³ Ibid. (p. 21).

³⁴ Ibid. (p. 21).

³⁵ Ibid. (pp. 6-8).

³⁶ Ibid. (p. 4).

³⁷ La CRDS est un lobby/groupe d'intérêt basé à Conakry. Il est composé de représentants de haut rang de la population de Siguiri.

2. Financement du développement local dans le cadre du nouveau FDL et des ADC

2.1. Une dynamique politique derrière l'aspiration au changement

Il est plus facile de comprendre les changements dans le mode de financement du développement local, opérés par le Code Minier de 2011, en les replaçant dans le contexte de la dynamique politique. L'un des facteurs essentiels est ainsi le processus de décentralisation en cours en Guinée (voir encadré 6). D'après le MMG³⁸ et le MATD³⁹, le gouvernement a l'intention d'intégrer complètement le régime de développement local au régime légal et institutionnel du processus de décentralisation. L'ébauche de décret actuelle portant sur « les procédures relatives à l'instauration et l'emploi de la contribution d'un détenteur de droits pour le développement de la communauté locale, ainsi que les règles d'exploitation et de gestion des fonds destinés au développement économique local » (décret FODEL) et « l'ébauche d'arrêté ministériel conjoint portant sur les modèles d'accords de développement communautaires » reflètent cette intention. Les communes sont chargées de la gestion de la taxe de développement ainsi que de la conception et de la mise en œuvre de projets de développement spécifiques, conformément au Code des Collectivités Locales (CCL)⁴⁰, tandis que le CPD, opérant au niveau de la préfecture et qui devra être refondé dans le cadre du décret FODEL, joue un rôle de contrôle⁴¹ et désigne les bénéficiaires de la taxe de développement au niveau inter et intra-communal⁴² (voir encadré 7 pour un résumé du décret FODEL et de l'arrêté ministériel).

Encadré 6 : Code des Collectivités locales (CCL)

Coopération entre les communes

Selon l'article 59, les collectivités (c'est-à-dire les communes rurales et les communes urbaines) peuvent mettre en place des *Conférences inter-collectivités* dans lesquelles au moins deux communes débattent des problèmes

³⁸ Réunion du MMG, 24 avril 2013.

³⁹ Réunion du MATD, 23 avril 2013.

⁴⁰ Article 7, décret FODEL

⁴¹ Article 11, décret FODEL – voir encadré 7 portant sur la formulation équivoque de l'Article 11.

⁴² Article 8, décret FODEL

qui les affectent. Les recommandations faites lors de ces conférences doivent être approuvées par chacun des conseils⁴³ des communes participantes. Les préfets et les sous-préfets peuvent assister à ces conférences en tant qu'observateurs. (Art. 60).

Selon l'article 62, une ou plusieurs collectivités peuvent décider de s'associer au sein d'un *Regroupement* afin de travailler sur des projets d'intérêt public à but non lucratif, ou bien de les gérer.⁴⁴ Selon l'article 63, d'autres collectivités peuvent par la suite rejoindre le regroupement si elles y sont autorisées par son règlement. Néanmoins, l'approbation des conseils de toutes les collectivités composant le regroupement est requise.

Exigences budgétaires et comptables

La section 3 du CCL établit la *Publicité du budget* (transparence du budget). Le chapitre 5 fournit un certain nombre d'exigences relatives à la comptabilité, notamment la nécessité de rendre les comptes publics (Section 6, Art. 508).

Plan de développement local et Programme d'Investissement Annuel

Le CCL expose les exigences relatives à l'élaboration des PDL (*Titre I, Chapitre I-III*), et des Programmes d'Investissement Annuel (PIA) - version annuelle des PDL qui eux, durent 5 ans (*Titre I, Chapitre IV-V*). Les PIA doivent exposer précisément les éléments suivants (Article 529) : (1) investissements planifiés, (2) coût de ces investissements, (3) sources de financement pour ces investissements, (4) coûts pour le maintien de ces investissements, (5) sources de financement de ces dépenses de maintien. Une fois les PIA adoptés, les communes doivent les respecter, et ne peuvent se permettre que quelques réajustements à titre d'exception (Article 531). Dans le but d'améliorer la transparence, les communes doivent préparer une *fiche de projet* pour chaque projet de développement. La fiche de projet doit contenir les informations concernant le financement, l'exécution et la gestion des projets de développement et doit être consultable par le public (Article 534). Les communes sont chargées du contrôle des réalisations des PIA.

2.2. Désignation des bénéficiaires des FDL et des ADC

L'article 130 du Code Minier de 2011 instaure un fonds de développement local (FDL), ainsi que l'obligation pour les compagnies de signer un accord de développement communautaire (ADC) avec la « communauté locale » vivant à proximité immédiate de la concession minière.⁴⁵ Toutefois, ni le FDL, ni sa méthode d'allocation ne sont définis dans le Code Minier. L'ébauche du décret FODEL et de l'arrêté ministériel proposent une orientation quant à l'application de l'article 130.

⁴³ Pour des informations plus détaillées sur les Conseils, se référer à l'encadré 1.

⁴⁴ « Réaliser en commun un projet d'utilité publique, soit de gérer en commun un bien ou un droit indivis, soit de gérer en commun un service administratif ou un service public. » « Les regroupements de collectivités locales sont des groupements d'intérêt public constitués entre deux ou plusieurs collectivités locales en vue d'exercer en commun, dans un but non lucratif, certaines attributions conférées aux collectivités locales ».

⁴⁵ Code minier, Article 130: « Communauté locale résidant sur ou à proximité immédiate de son titre d'exploitation ou de sa concession minière »

Encadré 7 : Article 130 du Code Minier de 2011, ébauche du décret FODEL et de l'arrêté ministériel

1. Article 130

L'article 130 du Code Minier⁴⁶ exige qu'un pour cent du chiffre des ventes des compagnies aurifères soit versé à un fonds de développement local. Cet article exige également que les ADC soient négociés avec les communautés locales⁴⁷ vivant sur ou à proximité immédiate de la concession minière. Les ADC doivent fournir : (1) Une gestion transparente et efficace des fonds versés par les compagnies minières dans le cadre des FDL ; (2) un renforcement des capacités pour les communautés locales ; (3) une formation pour la population ; (4) des mesures visant à la protection de l'environnement et à la bonne santé des communautés, ainsi que la mise en place de processus pour le développement de projets à vocation sociale.

2. Décret FODEL

FODEL

Le décret FODEL prévoit un fonds de développement économique local unique. Chaque compagnie minière doit ouvrir un compte bancaire appelé « compte bancaire FODEL », auprès soit de la banque centrale, soit d'une banque commerciale (Article 4, décret FODEL). Chaque commune doit également ouvrir un compte bancaire ; le décret recommande l'ouverture de ce compte auprès du même établissement approché par la compagnie minière.

Allocation de la taxe de développement

⁴⁶ « Tout titulaire d'un titre d'exploitation doit contracter une Convention de Développement avec la communauté locale résidant sur ou à proximité immédiate de son titre d'exploitation ou de sa concession 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 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, et qui tienne compte du renforcement des capacités des communautés locales à la planification et à la mise en œuvre de leur programme de développement communautaire.

La convention doit inclure, entre autres, les dispositions relatives à la formation des populations locales et plus généralement des guinéens, les mesures à prendre pour la protection de l'environnement et la santé des populations, 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 Local ainsi qu'à toute convention de développement de la Communauté locale qui sera publiée et rendue accessible à la population concernée.

Le montant de la contribution du titulaire d'un titre d'exploitation au développement de la communauté locale est fixé à zéro virgule cinq pour cent (0.5%) du chiffre d'affaire de la société pour les substances minières de catégorie 1 et à un pour cent (1%) pour les autres substances minières.

Il est créé un Fonds de Développement Local (FDL) qui sera alimenté par cette contribution du titulaire du titre minier dès la première année d'exploitation. Les modalités d'utilisation de cette contribution et les règles de fonctionnement et de gestion du Fonds de Développement Local sont définies par un Décret du Président de la République.”

⁴⁷ Nous comprenons qu'une version ultérieure du Code Minier, présentée le 12 juin 2013, définit l'expression « communauté locale » comme « l'ensemble des collectivités affectées par l'activité minière dans le cadre d'un titre minier ou d'une autorisation » Le terme « affectées » n'est toutefois pas défini.

Un nouveau CPD sera établi dans chaque Préfecture sur la base d'un *Texte réglementaire* non encore rédigé. Afin de favoriser une meilleure harmonisation⁴⁸ des actions de développement dans la Préfecture, le CPD décide, après concertation,⁴⁹ de l'allocation de la taxe de développement entre les communes et au sein d'elles-mêmes (Article 8, décret FODEL).

Dans une certaine mesure, le CPD décidera d'attribuer un certain volume d'argent dans une zone géographique précise de la commune ; le poids de cette décision n'est toutefois pas encore clairement déterminé.

Hormis l'allocation de la taxe, le rôle du CPD n'est pas précisément défini, et l'on ne sait pas s'il aura une fonction consultative.

Gestion de FODEL

La gestion de la taxe de développement se placera sous l'autorité de chaque commune, conformément au CCL (Art. 7, Décret FODEL).

Contrôle et évaluation

Le CPD, ainsi que les représentants des compagnies minières, seront chargés du contrôle et de l'évaluation de FODEL (Article 11, Décret FODEL). L'ébauche actuelle du Décret FODEL ne précise pas si le CPD doit aussi s'assurer que seuls les projets remplissant les critères de sélection puissent être financés. L'article 11 du Décret FODEL stipule que le CPD contrôlera les actions entreprises en vertu de l'article 12. Cette référence semble être une erreur, et se rapporte peut-être plutôt à l'Article 13, qui établit les critères de sélection pour les projets de développement.

Un arrêté ministériel émanant du MMG et du MATD instaurera un *Comité Technique* afin de surveiller le régime de développement. Il sera composé de représentants du MMG et du MATD (Article 12, Décret FODEL). Le Décret FODEL ne fournit pas de détails supplémentaires sur le rôle précis de ce comité technique, qui est apparemment censé surveiller non seulement la gestion de la taxe de développement par les communes, mais également la façon dont le CPD exerce sa fonction de surveillance des communes.

Critères relatifs au financement des projets

L'article 13 du Décret FODEL dispose que les projets qui « généreront des revenus » sont éligibles pour un financement par le FODEL, et fournit une liste non exhaustive des types de projets admissibles.

3. Arrêté ministériel ADC

Les parties contractantes

L'arrêté ministériel ne définit pas précisément l'expression « communauté locale », mais il prévoit toutefois que c'est le Président de la collectivité locale qui signera l'ADC (Article 4, Arrêté Ministériel). Le modèle d'ADC, présent dans l'annexe de l'arrêté, précise que l'ADC sera signé entre la compagnie et la commune concernée. Cependant, aucune définition n'est fournie.

L'ADC ainsi conclu doit être approuvé par le Ministère des Mines et de la Géologie et par les Communautés (Article 5), tous deux responsables de la mise en œuvre de l'arrêté ministériel (Article 7).

Les parties contractantes

Le préambule du modèle d'ADC prévoit que l'accord sera valable pour une période de 25 ans ; il doit faciliter le dialogue et la compréhension entre les compagnies minières et les communautés locales.

Le modèle d'ADC détaille également les obligations des compagnies minières et des communes, comme suit.

Les obligations de la compagnie (Article 3.1, Modèle ADC) comprennent :

⁴⁸ « pour une meilleure harmonisation des actions dans la Préfecture » (Décret FODEL, article 8)

⁴⁹ « par voie de concertations » (Décret FODEL, article 8)

- La création d'un Département des Relations avec la Communauté, et l'élaboration d'un calendrier de communication avec la communauté ;
- Le soutien aux autorités locales dans la conception, l'exécution et la surveillance de projets dans toute une variété de domaines, tels que le développement du tourisme, le soutien au développement économique local, etc.

Les obligations des communes (Article 3.2, Modèle ADC) comprennent :

- Travailler étroitement avec toutes les parties prenantes et organiser des réunions mensuelles avec la compagnie minière ;
- Utiliser les ressources des communes (dont la taxe de développement) d'une façon transparente et efficace pour mettre en œuvre les projets du PDL, conformément au CCL ;
- Utiliser le *Service Préfectoral de Développement* pour mettre en place des mesures de renforcement des capacités, et coopérer avec le SPD dans la surveillance des projets de développement ;
- Informer et impliquer la population.

Dans le Code Minier, la référence à l'expression « communauté locale » soulève plusieurs problèmes importants :

Premièrement, cette expression n'a pas de signification légale dans le contexte administratif guinéen (au contraire de *commune* ou *collectivité locale*). Le décret désigne les collectivités locales, c'est-à-dire les communes, comme les bénéficiaires⁵⁰ du FDL, tandis que l'arrêté ministériel emploie les termes « communauté locale ». Il est toutefois suggéré, dans l'annexe d'arrêté ministériel, que ce sont les communes qui doivent entrer dans les ADC. Une nouvelle version du Code Minier pourrait inclure une définition.⁵¹ ***Les termes « communauté locale » doivent être définis clairement dans le Code Minier ou l'arrêté ministériel.***

L'encadré 8 donne deux exemples de textes de loi qui ont été utilisés au Ghana et au Sierra Leone pour définir ce qu'est une communauté locale. ***L'arrêté ministériel guinéen devrait préciser si la décision de faire entrer une commune dans un ADC ou la faire bénéficier d'un FDL reviendra au CPD. Il devrait également soumettre ces décisions à des critères plus précis ou suggérer au CPD d'établir de tels critères.***

Encadré 8 : Définition des communautés locales - Exemples au Ghana et au Sierra Leone

⁵⁰ « Le Fonds de Développement Économique Local vise à promouvoir le développement des collectivités locales abritant les sites d'exploitation minières et celles avoisinantes » (Décret, Article 1).

⁵¹ La « communauté locale » pourrait être définie dans la nouvelle version du Code Minier (voir note de bas de page 47). Accord de Responsabilité Sociale, passé entre la communauté locale d'Ahafo et *Newmont Ghana Gold Limited*, daté du 29 Mai 2008.

Les bénéficiaires du fonds mis en place par le projet Ahafo Gold dans l'ouest du Ghana sont limités aux communautés directement affectées par la mine et situées dans les limites de la concession. Dans l'Accord de Responsabilité Sociale, les communautés locales sont définies comme :

- *Les communautés urbaines situées physiquement dans la concession de Newmont Ghana Gold Limited, à l'intérieur de la zone opérationnelle du Projet de Mine d'Ahafo ou l'intérieur de la zone de concession minière faisant l'objet d'une prospection intensive.*
- *Les zones communautaires ou traditionnelles dont une portion importante des terres traditionnelles est située physiquement dans la concession de Newmont Ghana Gold Limited, à l'intérieur de la zone opérationnelle du Projet de Mine d'Ahafo ou l'intérieur de la zone de concession minière faisant l'objet d'une prospection intensive.⁵²*

L'Accord de Responsabilité Sociale présente la liste des villes considérées comme faisant partie de la communauté locale au moment de l'entrée dans l'accord, mais prévoit une réactualisation annuelle de la composition de la communauté locale.

La définition de communauté bénéficiant des accords de développement locaux, donnée dans le *Mines and Minerals Act* de 2009, au Sierra Leone (section 139) permet une plus grande marge de négociation, mais restreint les bénéficiaires à une seule communauté :

La communauté d'accueil principale est la seule communauté de personnes reconnue à la fois par le titulaire d'un permis d'exploitation de grande ou petite échelle, et par le conseil local. S'il n'existe aucune communauté de personnes résidant à moins de trente kilomètres de toute limite constituant la zone de concession minière étendue, la communauté d'accueil principale aura alors vocation de conseil local.⁵³

Lorsque le titulaire d'un permis d'exploitation et le conseil local ne parviennent pas à désigner d'un commun accord la communauté d'accueil principale, le Ministre doit trancher.

Deuxièmement, il n'est pas évident de déterminer quelles communautés entreront dans les ADC puisque le terme « proximité » présent dans l'Article 130 n'est pas défini. Ainsi, il est difficile de savoir quelles communes devraient être incluses. L'arrêté ministériel reprend les expressions employées dans l'Article 130 et ne clarifie donc pas la situation. Dans le cas des opérations de la SAG, toutes les communes de la préfecture de Siguiiri bénéficient actuellement de la taxe de développement. Toutefois, il n'existe pas de clé de distribution permettant de déterminer quelles communes bénéficient le plus de ces fonds.⁵⁴

⁵³ <http://www.sierra-leone.org/Laws/2009-12.pdf>

⁵⁴ D'après le CPD (19 avril 2013), Siguiiri-Centre, Kintinian et Franwalia sont les communes recevant le plus d'argent provenant de la taxe de développement.

Troisièmement, tandis qu'il semble (d'après les annexes de l'arrêté ministériel) que chaque commune entrera dans un ADC individuel avec la compagnie minière, un accord-cadre passé au niveau de la préfecture pourrait également avoir sa place ; il pourrait servir de base à un alignement des priorités de développement, à promouvoir la coordination entre les programmes communaux similaires et à harmoniser leur mise en œuvre (voir encadré 9, sur la façon dont un accord de ce type a été passé dans le contexte de la mine d'Ok Tedi, en Papouasie Nouvelle-Guinée). Un tel accord-cadre pourrait également s'intéresser à des projets d'infrastructure de plus grande envergure, qui affecteraient plus d'une commune (et qui pourraient être financés par les compagnies minières en sus de la contribution au titre de la taxe de développement). Si le MATD a insisté sur l'importance du fait que ces accords-cadres ne doivent pas empêcher le transfert de responsabilité vers les communes (qui est considéré comme l'objectif principal des efforts de décentralisation), il pourrait être utile de créer un accord-cadre à un niveau plus avancé du processus d'ADC, en association avec une *Conférence Inter-Collectivités* ou un *Regroupement*. En outre, comme illustré dans l'encadré 9, il serait utile que cet accord-cadre soit signé avant les ADC individuels.

Encadré 9 : Accords-cadres – Mines d'Ok Tedi et d'Ahafo

Les ADC passés individuellement avec chaque commune peuvent aborder des besoins de développement local spécifiques. Une approche de ce genre requiert cependant des ressources importantes et pourrait mener à des incohérences dans les priorités de développement et leur mise en œuvre.⁵⁵ Les accords-cadres passés entre les compagnies et toutes les communautés admises, définissant des principes généraux et des objectifs contraignants, sont une manière de pallier à ces problèmes éventuels. Les mines d'Ok Tedi et d'Ahafo ont toutes deux signé des accords-cadres qui englobent plus d'une communauté.

Pour le projet de mine d'Ok Tedi, en Papouasie Nouvelle-Guinée, un processus-cadre a été établi. Celui-ci fixait des principes larges et désignait les bénéficiaires des allocations grâce à un accord-cadre accepté par les parties. Tous les accords avec une communauté en particulier devaient ensuite être passés dans ce cadre.⁵⁶

Une approche semblable a été adoptée par Newmont, pour le projet d'Ahafo, au Ghana. Un Accord de Responsabilité Sociale passé entre la compagnie et toutes les communautés affectées, dans les districts d'Asufiti et de Tano, a mis en évidence les « rôles et responsabilités de chaque partie ainsi que le cadre général dans lequel les parties doivent collaborer afin de mettre en œuvre des initiatives communautaires essentielles ».⁵⁷

⁵⁵ *EI SourceBook, Good Practice Note on Community Development (p. 10)*

⁵⁶ *EI SourceBook, Good Practice Note on Community Development (p. 10)*

⁵⁷ *EI SourceBook, Good Practice Note on Community Development (p. 10)*

Dans le but de concilier les objectifs de décentralisation formulés par le gouvernement et la nécessité d'investir efficacement les recettes tirées des exploitations au niveau communautaire, nous recommandons aux compagnies minières de signer des ADC individuels avec chaque commune affectée, ainsi que de mettre en place un accord-cadre englobant toutes les communes proches et le CPD. Si le processus décisionnel du projet incombe toujours aux communes, l'accord-cadre pourrait décrire la façon dont les communes affectées coordonneraient leurs calendriers de développement, de même que les différents mécanismes de surveillance et d'évaluation. Cet accord-cadre fournirait une plate-forme permettant de discuter et d'exécuter des projets inter-communaux.

2.3. Formule d'allocation inter et intra-communale

Le décret dispose clairement que ce sont les collectivités locales qui géreront le FDL.⁵⁸ Toutefois, le mode de distribution des fonds entre les communes n'est pas expliqué dans le décret. Le fonds de redistribution (Code Minier 2011, Article 165 – voir encadré 10) pourra rentrer en jeu dans ce contexte. L'Article 130 (taxe de développement / FDL) pourrait servir à alléger les tensions entre les compagnies minières et les communautés locales et les aider à construire des relations harmonieuses, tandis que l'Article 165 pourrait permettre un partage plus large des recettes tirées des exploitations minières avec les communautés qui ne bénéficient pas du FDL.⁵⁹ Cela pourrait aider à éviter les désaccords entre les différentes communautés guinéennes en ce qui concerne les projets de développement.⁶⁰ Néanmoins, l'exemple du Pérou (voir encadré 11) démontre que d'importantes variations de recettes minières peuvent compliquer les efforts de redistribution.

Encadré 10 : Article 165 du Code Minier

L'Article 165 du Code Minier aborde l'allocation des recettes liées aux exploitations minières,⁶¹ autres que la taxe de développement. 15% des recettes gouvernementales provenant du secteur minier viendront directement

⁵⁸ « Conformément aux dispositions du Code des Collectivités Locales, la gestion des financements prévus par le FODEL est du strict ressort des collectivités locales, selon les principes de libre administration » (Décret, Article 7).

⁵⁹ Les mesures de séparation des comptabilités pour les fonds relatifs à l'Article 165 ne sont pas mises en place. Par conséquent, le mécanisme décrit ci-dessus pourrait être mis en danger si la Guinée connaît des déficits de son budget national.

⁶⁰ La nécessité de prendre en compte les tensions communautaires est également abordée dans *EI SourceBook, Good Practice Note on Community Development Agreements, 2011 (p. 6)*.

⁶¹ Conformément à l'Article 165 du Code Minier, les recettes sont les suivantes : « taxe minière, les droits fixes, la taxe sur les substances de carrières ainsi que la taxe sur la production artisanale de l'Or. »

soutenir les budgets des collectivités locales. D'après le MATD, ce soutien sera acheminé au travers d'un fonds de redistribution. Le MMG, le MATD et le Ministère des Finances mettra au point les détails relatifs à ce fonds dans un autre *Arrêté*.⁶² L'Article 165 mentionne spécifiquement que les mécanismes adéquats seront mis en conformité avec les dispositions du CCL.

Encadré 11 : Redistribution des recettes minières au niveau local – Loi *Canon* au Pérou

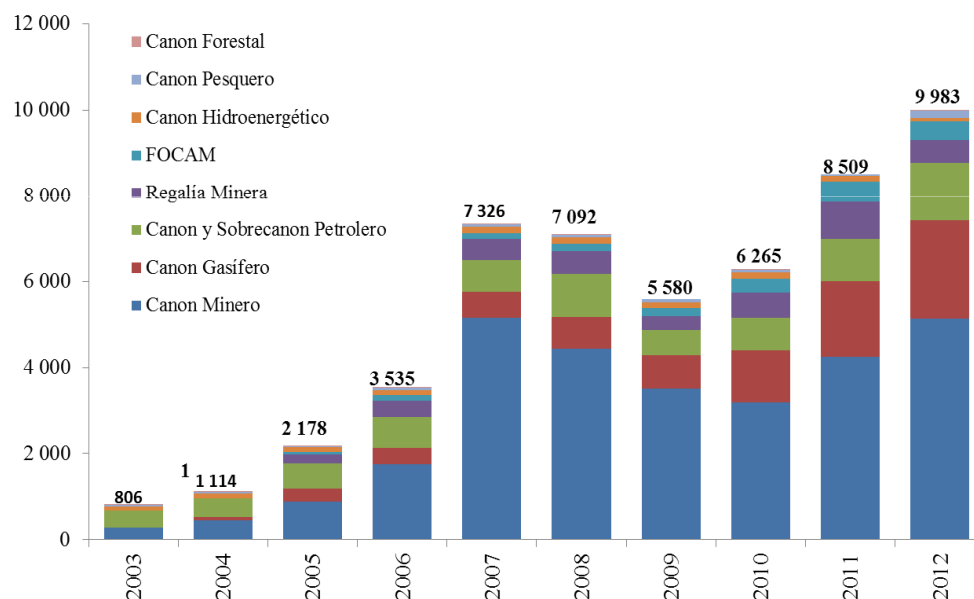
⁶² Code minier, Article 130 : « Les modalités d'utilisation, de gestion et de contrôle des quinze pour cent (15%) revenant aux collectivités locales font l'objet d'un arrêté conjoint des Ministres en charge des Mines, de la Décentralisation et des Finances, conformément aux dispositions du Code des Collectivités Locales. »

La redistribution des recettes minières aux régions productrices est prévue dans la Constitution péruvienne. L'organisation administrative péruvienne compte 25 régions (avec gouvernements régionaux), subdivisées en 195 provinces et 1833 districts (municipalités). En 2001, la Loi *Canon* est adoptée. Elle exige que tous les paiements de redevances, ainsi que 50% du versement des impôts sur les revenus des activités minières soient alloués aux régions productrices selon la distribution suivante :

- 10% à la municipalité du district de production ;
- 25% aux municipalités de la province de production ;
- 40% aux municipalités de la région de production ;
- 20% au gouvernement régional de la région de production ;
- 5% aux universités publiques de la région de production.⁶³

Ce mécanisme de distribution a mené à d'importantes différences de budget parmi les gouvernements régionaux et locaux, notamment lorsque les prix des marchandises se sont envolés. Comme les régions productives avaient déjà des taux de pauvreté relativement bas,⁶⁴ le mode de distribution des recettes du *canon* a aggravé les disparités régionales.⁶⁵ Les transferts de péréquation régionaux et municipaux (FONCOR et FONCOMUN) n'ont pas compensé les grandes différences des transferts liés au canon.⁶⁶

La gestion est devenue difficile à cause des contraintes de capacité institutionnelle au niveau local, alors que les municipalités devaient gérer des budgets ayant considérablement et soudainement augmenté.⁶⁷ Le graphique ci-dessous illustre les transferts fiscaux dus à la loi *canon* et les redevances versées aux gouvernements régionaux et locaux (en millions de *nuevos soles* (nouveaux sols)).



Source : Araoz PPT (2013), *Fiscal Decentralization in Peru: Achievements and Challenges*

Une fois établi le montant que recevra la commune de la part du FDL, reste le problème de l'allocation des fonds au sein du territoire. L'article 8 du Décret FODEL propose que

⁶³ Loi Canon 27506

⁶⁴ FMI (2006), *Fiscal Decentralization and Public Subnational Financial Management in Peru*

⁶⁵ FMI (2009), *Peru – Selected Issues*

⁶⁶ International Center for Public Policy (2012), *Sub-national Revenue Mobilization in Peru*

⁶⁷ Revenue Watch Institute (2012), *Local level resource curse: The « Cholo Disease» in Peru*

l'allocation au sein de chaque commune soit décidée par le CPD, afin d'harmoniser et d'égaliser les impacts financiers entre les communes. Le Décret FODEL ne conseille toutefois rien de plus en ce qui concerne la façon dont le CPD devrait décider de cette allocation.⁶⁸ Rien n'est certain quant au poids de la décision du CPD d'attribuer un certain volume d'argent dans une zone géographique précise de la commune.

Premièrement, une incertitude subsiste quant à l'étendue géographique d'allocation des fonds. La question essentielle est de savoir si l'argent devrait être dépensé exclusivement pour des projets de développement à « proximité immédiate » de la mine, ou s'il devrait aussi être employé à financer des projets dans des villages plus éloignés. ***Dans le but d'allouer les financements efficacement et de favoriser le développement durable plus largement autour de la mine, nous recommandons de ne pas restreindre les dépenses aux zones de la commune qui en sont à proximité immédiate.*** Au contraire, et comme discuté dans la section 2.6.3, la coopération inter-communale pour les projets de développement devrait être encouragée.

Deuxièmement, une fois les bénéficiaires géographiquement identifiés, il convient de déterminer quels projets seront financés. À ce jour, les décisions d'investissement du CPD ont été étroitement liées aux PDL. Le Décret FODEL déclare que les projets qui « généreront des revenus » sont éligibles pour un financement par le FODEL, notamment ceux qui :

- Répondent aux préoccupations des communautés présentes à proximité des mines ;
- Font partie du PDL de la commune ;
- Ont un effet d'entraînement sur les autres projets, notamment post-fermeture ;
- Ont un impact positif sur la qualité de vie des populations vivant à proximité de la mine ;
- Présentent des indicateurs de performance et de surveillance clairs.⁶⁹

Il n'est pas évident de comprendre ce que les rédacteurs du Décret FODEL voulaient dire lorsqu'ils font référence à des « projets créant des activités génératrices de revenus ». Cela pourrait en effet empêcher de nombreux projets d'être acceptés, malgré leurs autres qualités.

⁶⁸ Dans chaque préfecture, un conseil préfectoral de développement (CPD) est mis en place suivant les dispositions d'un texte réglementaire. Il détermine par voie de concertations les modalités de pilotage et de péréquation des financements dans la ou les collectivités locales, pour une meilleure harmonisation des actions dans la Préfecture, en tenant compte des implantations spécifiques des titres miniers concernés (Décret, Article 8).

⁶⁹ Article 13, Décret FODEL

Autrement dit, il semblerait que les projets du PDL qui ne génèrent pas de revenus ne seront pas éligibles pour un financement. Il est peu probable que les écoles, par exemple, puissent être considérées comme générant des revenus ; par conséquent, il se peut qu'elles soient exclues. La formulation du Décret FODEL devrait être clarifiée afin de définir clairement quels types de projets correspondront aux critères de sélection.

Les bonnes pratiques rencontrées dans le monde suggèrent que les projets inclus dans les ADC devraient s'aligner sur les PDL afin de s'assurer que les mines soutiennent les priorités de développement des communautés et complètent les interventions publiques. En plus de l'allocation de fonds aux problèmes les plus urgents, cet alignement permettrait également une meilleure coordination entre le public et le privé, essentielle à la mise en place de programmes durables pour les communautés. Dans le but d'assurer l'alignement du calendrier de développement avec le PDL des communes, le Décret FODEL devrait exiger des communes qu'elles mettent en œuvre des projets de développement d'après les dispositions du CCL, c'est-à-dire conformément aux PDL et aux PIA. L'ADC (25 ans) pourrait aller plus loin que PDL, conçu pour le moyen terme (5 ans), et jeter les bases d'objectifs de développement de long terme, qui engloberont toute la durée des projets miniers et la dépasseront même. Les objectifs des ADC pourraient être intégrés dans les PDL à moyen terme et les PIA de court terme. L'encadré 12 illustre cette idée.

Encadré 12 : Fonds de développement local aligné avec les Programmes de Développement Locaux – Fondo Solidaridad Cajamarca

La *Minera Yanacocha*, située dans le nord du Pérou, est la deuxième plus grande mine d'or du monde. L'entreprise a été créée en 1992 dans le cadre d'une association de Newmont Mining Corporation (51.35%), Compañía de Minas Buenaventura (43.65%) et de International Finance Corporation (5%). En 2006, le gouvernement a passé un accord avec les plus grandes compagnies minières, concernant le *Aporte Voluntario*, une contribution volontaire destinée au développement local et régional, consentie par les compagnies minières pour une durée de quatre ans (2007-2011). La *Minera Yanacocha* s'en engage, à hauteur de 3,75% des bénéfices nets enregistrés par ses mines, à verser cette contribution au *Fondo Solidaridad Cajamarca* (FSC), pour un total de 91 millions de dollars américains sur quatre ans. Sur ce total, 27 millions de dollars ont été distribués à des projets régionaux et 64 millions de dollars à des projets locaux.⁷⁰ La Commission de Coordination Technique (CCT), responsable de l'approbation des projets financés par ce fonds, était composée de quatre représentants de la mine de Yamacocha, d'un représentant du gouvernement régional de Cajamarca, d'un représentant de la Municipalité de Province de Cajamarca et d'un représentant de la société civile. Des directives larges, stipulées dans l'accord, déterminaient les dépenses prioritaires. Pour qu'un projet soit approuvé

⁷⁰ *Fondo Solidaridad Cajamarca (2011), Aporte Voluntario de Yanacocha (2006-2010)*

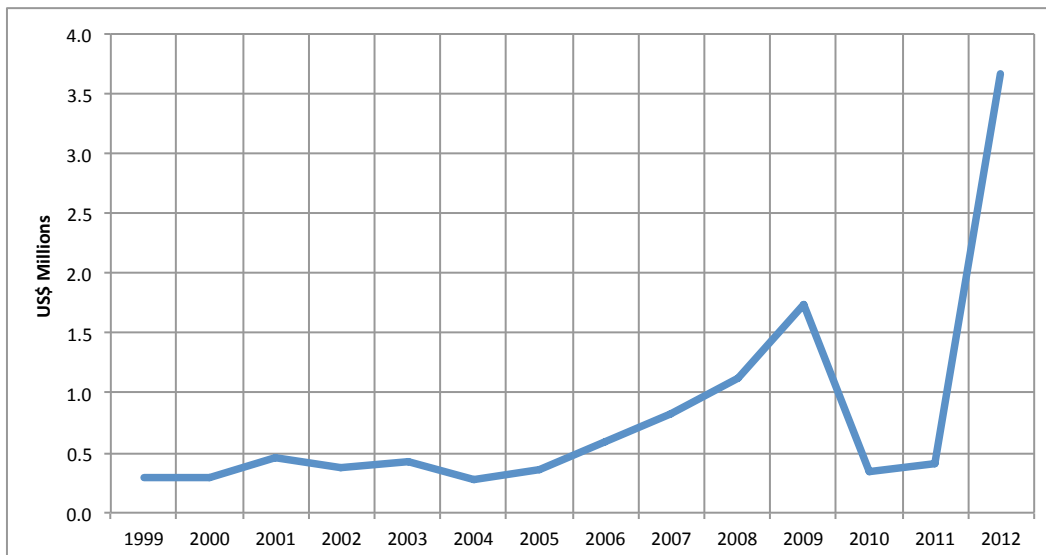
par le CCT, il devait remplir les conditions suivantes : (1) le projet devait être conforme aux plans de développement locaux et régionaux, (2) sa réalisation devait être prévue dans la zone régionale ou locale définie, (3) son impact positif sur le groupe visé devait être indéniable, (4) le bon rapport coût-efficacité du projet devait être indéniable, (5) la durabilité du projet devait être indéniable. Il a été donné priorité aux projets co-financés et proposés par le gouvernement régional et la société civile (les programmes de renforcement des institutions, par exemple, ont été soutenus par USAID) et grâce à l'alignement de ces fonds sur les priorités du gouvernement et aux partenariats avec les projets *canon minero*, le FSC a vraisemblablement généré un investissement supplémentaire d'une valeur de 193 millions de dollars américains, en plus de la contribution versée par Yanacocha.⁷¹ Au fil des ans, les domaines couverts par les projets ont compté l'alimentation, la santé, l'éducation, le renforcement des capacités des institutions, le développement rural, le développement des infrastructures locales et régionales et le patrimoine culturel.

2.4. Gestion de la volatilité et de la durabilité

Si le FDL est une source importante de revenus pour les *Communes*, sa gestion représente un défi important, car les contributions sont de nature volatile. Cette volatilité trouve sa source dans les fluctuations des prix des marchandises et dans la phase dans laquelle se trouve le projet minier. La Figure 1 expose les contributions versées par la SAG au FDL depuis 1998. Après une chute rapide en 2010 et 2011, les contributions ont atteint leur maximum en 2012. Pour 2013, la SAG table sur une contribution d'une valeur de 1.9 millions de dollars américains. Une telle volatilité des revenus complique grandement le processus de détermination du budget des projets pluri-annuels. Cela est d'autant plus vrai lorsque la taxe de développement représente une proportion considérable du revenu total des communes, puisqu'elles en sont alors davantage dépendantes. Conformément aux nouvelles exigences du Code Minier, qui réclament le versement d'un pour cent des bénéfices des compagnies minières à un fonds de développement local, la SAG prévoit que ses paiements de 2013 s'élèveront à 4,8 millions de dollars américains, et représenteront donc une proportion encore plus importante du budget des communes.

Graphique 1 : Paiements de la taxe de développement local par la SAG

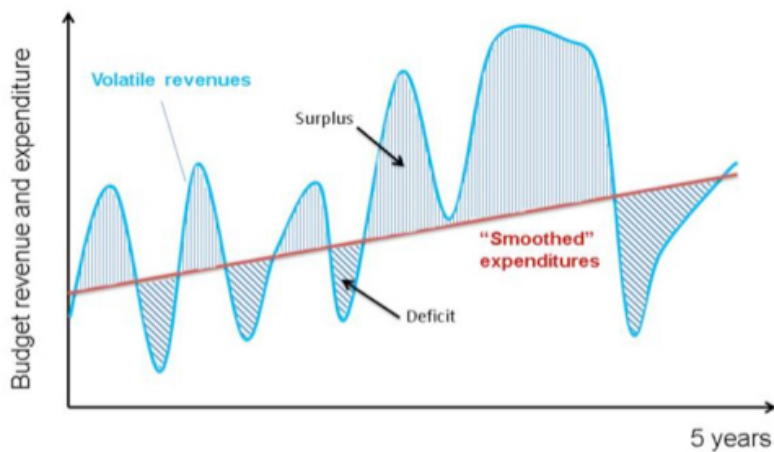
⁷¹ BM (2010), Mining Foundations, Trusts and Funds: A Sourcebook



Source : SAG

L'une des façons d'aborder ce problème est d'économiser une partie de la taxe de développement lors des années où le revenu est important, afin de dépenser l'argent les années où les revenus liés à la taxe de développement sont faibles. Ceci est illustré par la ligne rouge dans la Figure 2.

Graphique 2 : lissage des dépenses



Source : RWI (2012), Draft Subnational oil, gas and mineral revenue management

Les fonds de stabilisation et de dotation sont employés pour parvenir à lisser les dépenses et à garantir la soutenabilité des projets (voir encadré 13 sur le fonds de dotation de la *Rössing Foundation* en Namibie).

Encadré 13 : Lisser les dépenses du fonds de développement - La *Rössing Foundation*

Rio Tinto Rössing Uranium Limited (RUL) a créé la *Rössing Foundation* en Namibie en 1978 afin de mettre en place des programmes de responsabilité sociale de leur entreprise. La fondation devait être financée grâce à des contributions annuelles de la part de RUL, d'une valeur de 2% de tous les dividendes versés aux actionnaires après acquittement de la taxe. Pendant les premières années, les contributions de RUL ont été employées à financer plusieurs projets éducatifs. Lorsque le prix de l'uranium est passé sous la barre des 9\$/livre, RUL a commencé à rencontrer des difficultés financières, ce qui a eu un impact direct sur la *Rössing Foundation*, puisque les contributions étaient basées sur la rentabilité de RUL. En 1992, pour la première fois depuis sa création, la fondation n'a reçu aucune contribution de la part de RUL.⁷² Plusieurs projets de moindre importance ont été arrêtés pour diminuer les coûts, mais sans la perspective de voir remonter les cours de l'uranium, et les économies commençant à faire défaut, la fermeture de la fondation a été évoquée.

Par chance, les années suivant la prise d'indépendance de la Namibie, en 1990, l'aide internationale s'est considérablement accrue, et les donateurs recherchaient des partenaires locaux afin de mettre en œuvre des projets de développement. La fondation, qui était indépendante de RUL et présentait une solide expérience en terme de projets éducatifs, a attiré des financements extérieurs, ce qui lui a permis de poursuivre ses activités.

Après une longue période de cours très bas de l'uranium, avec un minimum de 7\$/livre en 2001, le marché s'est relevé et les prix se sont envolés pour atteindre 136\$/livre en juin 2007. Ayant appris de ces périodes difficiles, la fondation a mis en place un fonds de dotation dans lequel elle dépose une partie des contributions annuelles de RUL. Ces dernières années, les prix élevés de l'uranium ont permis la prospérité de ce fonds de dotation garantissant ainsi la survie de la fondation, même dans le cas d'une chute du cours de l'uranium ou d'une fermeture de la mine.

En plus de gérer la volatilité des revenus liés à la taxe de développement, il est important de se préparer à la période qui suivra la fermeture de la mine. Lorsque la compagnie minière cessera ses opérations, les communes perdront cette source supplémentaire de revenus dédiés aux projets de développement local. Ceci représente un risque notable lorsqu'une portion importante de l'économie locale repose sur les activités minières. Les projets financés par le FDL peuvent représenter un outil adapté pour relever ce défi. Le Décret FODEL le reconnaît explicitement, puisqu'il déclare que les projets qui ont des effets d'entraînement positifs sur

⁷² Grobler, J (2008) 30, The Rössling Foundation 1978-2008

d'autres secteurs de l'économie locale, notamment après la fermeture de la mine, sont éligibles pour un financement par le FDL.⁷³ Lors de nos consultations, le CRDS a expliqué que de nombreux jeunes gens aspirent à toucher des salaires plus élevés, non seulement de la part des compagnies minières, mais également d'activités relatives à l'exploitation minière artisanale.⁷⁴ Par conséquent, des compétences et des savoir-faire nécessaires à l'ère post-exploitation sont perdus. Le *Papua New Guinea Sustainable Development Program Ltd* représente un bon exemple de la façon dont les programmes peuvent être financés dans l'optique de s'attaquer à des objectifs de développement à long terme, et sans rapport avec les activités minières (voir Encadré 14).

Encadré 14 : Durabilité à long terme des Fonds de Développement Locaux - *Papua New Guinea Sustainable Development Program Ltd*

Le *Papua New Guinea Sustainable Development Program Ltd* (PNGSDP) a été créé en 2002 afin de récupérer les 52% de participation de BHP Billiton dans la mine d'Ok Tedi (MOT), dont BHP voulait se débarrasser à cause de préoccupations environnementales et de leurs potentielles répercussions socio-économiques. PNGSDP, une compagnie à responsabilité limitée à but non lucratif, a été créée à Singapour dans l'objectif d'agir comme agence de développement dans l'intérêt des Néo-Guinéens, et notamment des communautés affectées par la MOT. Les dividendes provenant de la MOT ont été versés au fonds de développement (à hauteur d'un tiers), qui a été mis en place dans le but de financer des projets de développement pendant la durée d'exploitation de la mine, et au Fonds de Long Terme (à hauteur de deux tiers), accessible uniquement après fermeture de la mine, et qui continuera de financer des projets pendant au moins quarante ans après la fermeture. En 2011, un tiers des projets financés grâce au fonds de développement étaient prévus dans la province occidentale où la MOT se situe, et deux tiers des projets étaient nationaux.⁷⁵

L'organisation et les ressources financières du PNGSDP, uniques de part son contexte historique, ne sont pas aisément reproductibles dans d'autres pays. Toutefois, le PNGSDP propose un bon exemple d'une manière d'allouer les revenus miniers qui garantit la continuation des programmes de développement communautaire après la fermeture de la mine. En plus de mettre en place un mécanisme de financement, le PNGSDP a également l'intention de financer des projets qui pourraient se substituer à la MOT en tant que moteur économique régional. Le PNGSDP classe ses projets en cinq champs de travail, à savoir les investissements dans les infrastructures (construction et entretien des routes, modernisation de l'aéroport et du port, projets

⁷³ Décret, article 13: « Sont éligibles au Fonds de Développement Economique Local, les projets visant à créer des activités génératrices de revenus, et notamment ceux (...) ayant un effet d'entraînement sur d'autres activités menées dans les collectivités, notamment après la fermeture de la mine » ;

⁷⁴ D'après la SAG, un sondage effectué en 2013 dans un village proche de la mine suggère que seuls 4% des nouveaux migrants recherchaient un emploi auprès de la SAG, tandis que 78% s'étaient déplacés dans la région afin de miner de l'or et/ou d'intégrer le secteur des services qui s'est développé autour des sites d'exploitation minière artisanale.

⁷⁵ http://www.pngsdp.com/images/documents/2011_annual_report.pdf

d'électrification), le développement industriel (agriculture, foresterie, pêche et services bancaires), les investissements sociaux (eau et assainissement, santé et éducation), les projets transitoires et la « préparation aux effets de la mine ». Les deux derniers, en particulier, se focalisent sur le long terme. Les projets sont variés, et comprennent par exemple des études de préfaisabilité pour la transformation du port de Daru en plaque tournante régionale, pour la création d'un parc industriel associé au port, pour la commercialisation des réserves de gaz et pour la production d'énergie électrique à grande échelle. Hormis le financement de ces études, le PNGSDP agira en tant que facilitateur afin de soutenir ces projets dans le futur et d'aider à identifier les investisseurs potentiels. Depuis 2010, des efforts importants ont été faits pour identifier les actions stratégiques à même d'aider Tabubil, qui est un village dépendant de l'industrie minière, à devenir une localité résidentielle prisée ne reposant pas uniquement sur les mines. De plus, l'on expose des méthodes destinées à transférer à des tiers des services actuellement subventionnés, et à les rendre ainsi viables économiquement.⁷⁶

Le gouvernement central devrait s'assurer que les communautés locales ne souffrent pas de l'importante volatilité des revenus et des dépenses, soit en proposant un mécanisme de stabilisation, soit en ajustant les versements nationaux au niveau des communes, selon les revenus miniers. Dans le cas où un mécanisme de stabilisation local serait adopté, le CPD devrait coopérer avec la SAG pour déterminer quel montant il serait raisonnable de dépenser et d'économiser en vue de l'année suivante. Idéalement, la part économisée chaque année devrait être investie dans des actifs sûrs afin de s'assurer que l'argent ne perde pas de sa valeur réelle au cours du temps. De plus, la sélection des projets dans le cadre des ADC devrait inclure un critère de soutenabilité à long terme, tel que suggéré dans l'Article 13 du Décret FODEL.

2.5. Mécanismes de surveillance, d'évaluation, de transparence et de responsabilisation

Le nouveau régime de développement, conçu dans l'ébauche de réglementation, fournit un système permettant la surveillance des dépenses du FODEL. Comme évoqué plus haut, le CPD, ainsi que les représentants des compagnies minières, doivent s'assurer que les communes financent uniquement les projets conformes aux critères de sélection spécifiés⁷⁷ et que les fonds sont gérés selon les exigences comptables applicables aux fonds publics. Au début du processus, le CPD devrait fournir un soutien technique et un renforcement des capacités.

Un organisme tiers pourrait jouer ce rôle, comme l'a déjà fait le CECI à Suigiri (voir encadré 4 et section 2.7.2). La surveillance sera basée sur les rapports financiers et techniques rendus

⁷⁶ http://www.pngsdp.com/images/documents/2011_annual_report.pdf

⁷⁷ Voir encadré 7 pour la confusion régnant autour de l'attribution de ce rôle dans le Décret FODEL.

par les bénéficiaires de la taxe de développement.⁷⁸ En outre, un Comité National surveillera le régime de développement.⁷⁹ Le projet de Rio Tinto dans la Commune de Boke (Encadré 19) démontre utilement comment des experts externes peuvent être engagés à des fins de contrôle et d'évaluation, sous la supervision de comités composés des parties prenantes. Le décret devrait également préciser les actions pouvant être entreprises par le CPD en cas de mauvaise gestion des comptes.

L'ébauche de réglementation ne propose que peu de conseils sur la façon de surveiller la mise en œuvre des projets de développement. La réglementation mentionne simplement l'obligation qu'a la compagnie de soutenir la commune dans la surveillance (ainsi que dans la conception et la mise en œuvre) des projets de développement à long terme,⁸⁰ et le rôle du SPD dans ce contexte.⁸¹ La transparence, la responsabilité et l'obligation de publicité que le CCL propose permettent une surveillance plus poussée du régime de développement local et l'ébauche de réglementation devrait être révisée dans cette optique. Les tierces parties telles que les ONG et/ou les compagnies minières pourraient contrôler l'exécution des projets de développement et vérifier s'ils sont en conformité avec les objectifs du FDL. Ces exigences du CCL font écho aux suggestions exprimées dans le *World Bank's Community Development Agreement Model Regulations and Example Guidelines* qui conseillent de produire des « rapports annuels sur les dépenses relatives au développement communautaire » qui « seront libres d'être inspectées par les membres du public auprès des autorités compétentes pendant les horaires de travail normaux des services gouvernementaux ».⁸²

Plus loin nous trouvons : « suivre les allocations de financement et les décaissements peut aider à apaiser les inquiétudes en ce qui concerne la responsabilité et la transparence des paiements ».⁸³ Conformément au Décret FODEL, la compagnie doit rendre publics tous les versements au compte bancaire FODEL dans un délai de 72 heures (Article 5). Tout transfert depuis le compte FODEL de la compagnie vers le compte FODEL de la commune doit être signé par le président du CPD et par le représentant de la compagnie.

⁷⁸ Article 11, Décret FODEL

⁷⁹ Article 12, Décret FODEL

⁸⁰ Article 3.1.5. Modèle d'ADC

⁸¹ Article 3.2.4 Modèle d'ADC

⁸² *BM (2012) Mining Community Development Agreements: Source book (p. 30)*

⁸³ *BM (2012) Mining Community Development Agreements: Source book (p. 58)*

Le CCL et le régime envisagés dans l'ébauche de réglementation rendent ainsi possible la création d'un comité consultatif composé des parties prenantes, dédié au contrôle des activités financières du FDL.

Les mécanismes d'évaluation doivent aussi être conçus pour mesurer l'impact des projets de développement financés par le FDL. *Les bonnes pratiques rencontrées dans le monde suggèrent que le contrôle devrait s'opérer au-delà des simples indicateurs statistiques tels que le « pourcentage de recettes d'exploitation distribués », « nombre de dollars dépensés » ou « nombre de programmes lancés ».*⁸⁴ *Le contrôle devrait également inclure les indicateurs de développement, tels que l'Indice de Développement Humain utilisé par le Programme des Nations Unies pour le Développement.*⁸⁵ Les résultats de ces programmes de contrôle devraient être compilés dans des revues, ceci afin d'améliorer la qualité des futurs objectifs et projets de développement. L'encadré 15 présente l'exemple du Pérou, où un contrôle ainsi que des outils d'évaluation efficaces des projets financés par les recettes d'exploitation ont été mis en place.

Encadré 15 : Contrôle et évaluation⁸⁶ - *Asociación Los Andes de Cajamarca*

Après la montée des tensions entre la *Minera Yanacocha* et la communauté locale, due à une fuite de mercure en 2000 et à l'annonce de projets d'exploration du lieu dit *Cerro Quillish*, qui revêt une importance spirituelle aux yeux de la population locale et alimente en eau la ville de *Cajamarca*, la *Yanacocha* a étendu ses programmes de développement communautaire avec, en 2004, le lancement de l'*Asociación Los Andes de Cajamarca* (ALAC) ; celle-ci était distincte du fonds de contribution volontaire exposé dans l'encadré 12, et le précédait. Pour obtenir l'accord de la communauté locale, l'ALAC a mené des consultations larges auprès des parties prenantes clé, afin de déterminer la structure opérationnelle de l'organisation, et la portée des programmes à mettre en œuvre. Son conseil d'administration est actuellement composé de quatre membres de la mine de Yanacocha, d'un représentant de l'IFC et de trois représentants de la société civile. Par ailleurs, le comité consultatif travaillant auprès du conseil d'administration est composé de dix représentants de la société civile. Les champs de travail de l'ALAC comprennent le renforcement des institutions, la santé et l'éducation, le renforcement des capacités entrepreneuriales et le développement des infrastructures.

L'ALAC a réussi à attirer des co-financements pour ses projets, notamment grâce à son bilan, son contrôle et ses mécanismes d'évaluation rigoureux. Le bilan et l'évaluation sont basés sur : (1) La façon dont les résultats coïncident avec les priorités de la population visée ; (2) le degré de réalisation des objectifs du projet ; (3) le

⁸⁴ BM (2012) *Mining Community Development Agreements: Source book* (p. 57)

⁸⁵ BM (2012) *Mining Community Development Agreements: Source book* (p. 58)

⁸⁶ <http://www.losandes.org.pe/downloads/2007/metodologicasis.pdf>

rapport coût-efficacité du projet ; (4) la valeur socio-économique du projet (en quantifiant les impacts positifs et négatifs) ; (5) la durabilité du projet. Pour les projets d'entreprise, une gamme commune de quinze indicateurs est utilisée pour suivre les progrès au cours du temps. Ils comprennent notamment le nombre d'emplois créés, le nombre d'activités de production, les ventes et la valeur des actifs.

Aujourd'hui, on considère qu'ALAC dispose de l'un des systèmes de contrôle et d'évaluation des projets de développement les plus performants du Pérou.⁸⁷

2.6. Coopération entre les parties prenantes

2.6.1. Garantir un processus de consultation ouvert lors de la signature des ADC

La documentation suggère qu'il est crucial de permettre à toutes les parties prenantes de s'exprimer lors du processus de négociation des ADC.⁸⁸ Au sein d'une commune, qui est définie par ses frontières administratives, les parties peuvent avoir des intérêts divergents, voire contradictoires. Les petits exploitants miniers, par exemple, n'adopteront pas nécessairement le même point de vue sur les besoins de développement local que les représentants du secteur agricole.

Un processus d'élection démocratique des dirigeants communautaires est une façon de garantir que les différentes parties prenantes sont représentées dans le processus de négociation ; une alternative peut être la création d'un forum ouvert où divers groupes comme, par exemple, les femmes, les agriculteurs et les jeunes, seraient représentés.⁸⁹ Dans le contexte des *Communes* de Sigüiri, le *Conseil local* démocratiquement élu⁹⁰ de chaque *Commune* est sans doute le mieux placé pour remplir ce rôle.⁹¹ Néanmoins, il n'est pas certain que ces structures existantes représentent réellement les intérêts de toutes les parties prenantes.⁹²

⁸⁷ http://siteresources.worldbank.org/EXTOGMC/Resources/Sourcebook_Full_Report.pdf

⁸⁸ *BM (2012) Mining Community Development Agreements: Source book (p. 7)*

⁸⁹ *El SourceBook, Good Practice Note on Community Development (p. 13).*

⁹⁰ Les dernières élections des *Conseils locaux* à Sigüiri ont eu lieu en 2004.

⁹¹ *El SourceBook, Good Practice Note on Community Development (p. 13)*, suggère que là où les structures de pouvoir sont déjà en place, il n'est pas nécessairement utile de mettre en place des processus parallèles.

⁹² *BM (2012) Mining Community Development Agreements: Source book (p. 42).*

Dans ce contexte, il pourrait être utile de s'appuyer sur l'expérience du MDG Center⁹³ en donnant la parole à toutes les parties prenantes dans l'élaboration des Plans de Développement Local (Encadré 16).

Encadré 15 : L'expérience du *MDG Center* : coopération et engagement avec les parties prenantes dans l'élaboration des PDL

L'identification des parties prenantes par le MDG Center et la collaboration effectuée avec eux à Siguiri, dans le cadre de l'élaboration des PDL des communes, pourrait servir de modèle et de moteur au processus d'ADC. L'objectif du MDG Center était de s'engager dans un processus qui « permettrait l'élaboration d'un Plan de Développement Local solide, basé sur le MDG, ayant l'appui du gouvernement, étant possédé par les communautés et soutenu par la SAG, entre autres parties prenantes »⁹⁴. Pour parvenir à ce résultat, le MDG Center a procédé en trois étapes : engagement des parties prenantes, co-planification et validation.

Le processus d'**engagement des parties prenantes** comprenait une fixation collective des priorités, une mise en commun des ressources et une planification des interventions impliquant toutes les parties prenantes. Parmi celles-ci se trouvaient les communautés locales, les organisations communautaires, les institutions gouvernementales, les communautés présentes dans les environs et des groupes de discussions composés par exemple des petits exploitants miniers. Le processus d'engagement des parties prenantes a été entrepris à la fois par la SAG et le MDG Center.

Lors de la phase de **co-planification**, le MDG Center a utilisé les informations collectés pendant le processus d'engagement des parties prenantes, afin de faciliter l'élaboration des PDL en association avec les entités gouvernementales concernées, les membres de la communauté locale et la SAG.

Pour la phase de **validation**, le MDG Center s'est à nouveau engagé avec les parties prenantes afin de s'assurer que toutes approuvaient les conclusions tirées de la phase de co-planification. Les ébauches de PDL ont été révisées par toutes les parties prenantes et les commentaires et recommandations ont été pris en compte.

Toutes ces étapes ont présenté des défis pratiques et logistiques, tels que, par exemple, la préparation des salles de réunion et de la nourriture, ou le remboursement des déplacements aux participants vivant loin du lieu de réunion. De plus, le MDG Center a essayé de s'assurer que les femmes étaient représentés lors des rencontres.⁹⁵

⁹³ Le *MDG Center for West and Central Africa* fait partie du *Earth Institute* de l'université de Columbia et a été responsable de la mise en place du *Millennium Villages Project* (Projet Villages du Millénaire) et d'autres projets de développement au niveau national et sub-national.

⁹⁴ *Scope of Work* (p. 6).

⁹⁵ Les discussions avec le MDG Center ont fourni, en plus du document *Scope of Work*, des informations en ce qui concerne l'approche de la coopération des parties prenantes adoptée par le centre.

2.6.2. Implication et coopération post-ADC

Tandis que la documentation suggère que la coopération entre les communautés, les compagnies et la société civile est un aspect important de tout régime de développement local, aucune orientation spécifique n'est donnée quant à la manière dont cette coopération devrait, en pratique, fonctionner.⁹⁶ La coopération en question est souhaitable dans la mesure où elle peut favoriser la compréhension entre les parties et augmenter le niveau de compétence disponible pour le régime de développement. Les processus de développement du régime actuel, tels que définis dans le CCL, prévoient déjà une coopération impliquant des tiers (Article 520)⁹⁷. La coopération entre les *Communes* et le MDG Center en est un exemple.

Si l'expertise des compagnies minières et leurs ressources financières peuvent contribuer au régime de développement, le risque existe qu'elles influencent de façon disproportionnée le processus de prise de décision. Cela s'avère problématique lorsque le calendrier de développement / d'investissement des compagnies minières ne prend pas en considération les besoins des communautés locales. Par conséquent, le rôle des compagnies doit être déterminé avec soin ; leurs points forts doivent être exploités, mais il convient également de s'assurer qu'elle ne peuvent pas choisir seules les projets à soutenir. Les compagnies minières sont souvent compétentes en ce qui concerne la gestion de projet, le suivi et l'évaluation. Ainsi, même si une compagnie n'est pas autorisée à choisir les projets à financer, elle peut jouer un rôle de premier plan dans ces domaines. Elle pourrait notamment évaluer quelles compétences relatives à la gestion de projet font défaut au CPD et aux communes, pour ensuite identifier une tierce partie capable de leur fournir un soutien et une formation durables dans ces domaines. Cette tierce partie pourrait être financée par la taxe de développement. Lorsqu'une compétence suffisante sera acquise au sein du CPD et des communes, le soutien pourra être réduit en conséquence. Exiger que les activités menées dans le cadre des ADC soient

⁹⁶ BM (2012) *Mining Community Development Agreements: Source book* (p. 26, p. 44).

⁹⁷ Conformément aux Articles 514 et 520 du *Code des collectivités locales* la coopération entre les communes et les tierces parties est encouragée en ce qui concerne l'évaluation des besoins et les PDL : Article 514, *Code des collectivités locales* : Le diagnostic socio-économique local est élaboré par les services de l'administration locale, sous la responsabilité de l'exécutif de la collectivité. L'autorité exécutive locale peut, avec l'autorisation du Conseil, sous-traiter tout ou partie des études de diagnostic socio-économique local, ou conclure des ententes pour la réalisation de ces études avec des organisations d'appui compétentes. L'autorisation du Conseil à cet effet peut être conférée a priori par délégation à l'autorité exécutive locale ;

Article 520, *Code des collectivités locales* : L'autorité exécutive locale peut, avec l'autorisation du Conseil, sous-traiter tout ou partie de l'élaboration du plan de développement local, ou conclure des ententes pour son élaboration avec des organisations d'appui compétentes. L'autorisation du Conseil à cet effet peut être conférée a priori par délégation à l'autorité exécutive locale.

conformes aux PDL fournira une garantie supplémentaire que le processus se met au service des besoins de développement de la communauté.

La société civile aussi a un rôle à jouer, bien qu'il ne soit pas prévu par l'ébauche d'arrêté ministériel. Il est important d'institutionnaliser la coopération entre les parties prenantes, étant donné que celle-ci a fait défaut dans le passé, entraînant toutes sortes de problèmes. Des réunions régulières des parties prenantes ainsi qu'un calendrier précis pourraient aider à tendre vers une coopération plus réussie. Le cadre organisationnel de la *Palabora Foundation* (voir encadré 17) présente un bon exemple de l'importance d'interactions régulières entre toutes les parties prenant part aux ADC.

Le décret FODEL et le modèle d'ADC contiennent plusieurs dispositions exigeant et favorisant la coopération entre les parties prenantes. Elles donnent un rôle de premier ordre au CPD dans la coordination du régime de développement. Bien que sa composition ne soit pas définitivement arrêtée, nous pouvons supposer, d'après l'expérience tirée par l'actuel CPD, que son successeur inclura également différents intervenants tels que les *Communes*, la *Préfecture*, les compagnies minières et la société civile. Les parties prenantes pourraient donc exprimer leurs points de vue sur l'allocation de la taxe de développement et proposer leur aide dans la coordination du calendrier de développement au sein de la *Préfecture*. Au travers du CPD, ces intervenants seraient également impliqués dans le contrôle du FODEL. Étant donné que les *Communes* seront responsables de la gestion du FODEL, celles-ci devraient jouer un rôle limité dans le processus de contrôle et d'évaluation. Plutôt que de disposer d'un droit de veto ou de pouvoir influencer les résultats du processus d'évaluation et de contrôle, les *Communes* devraient être présentes uniquement à des fins de consultation.

En ce qui concerne la coopération des parties prenantes dans l'élaboration du calendrier de développement et l'exécution des projets de développement, l'Article 3.1.4 du modèle d'ADC fournit quelques indications : la compagnie minière doit soutenir les communes dans « la conception, l'exécution et le suivi des projets ».⁹⁸ Plus loin, l'Article 3.2.7 du modèle d'ADC exige de la commune qu'elle organise une réunion mensuelle avec la compagnie minière.

Au delà de la coopération déjà prévue par le Décret FODEL et le modèle d'ADC, il serait utile d'étendre ces exigences de coopération à la société civile. Le CPD pourrait ainsi servir

⁹⁸ Article 3.1.4., Modèle de CDA : « Appuyer les autorités locales dans leurs efforts de conception, d'exécution et de suivi des projets à long terme visant à promouvoir l'après mine... »

de forum destiné à la coopération au niveau de la Préfecture. Un comité réunissant toutes les parties prenantes devrait servir de forum promouvant la coopération, ainsi que de soutien à la mise en œuvre du calendrier de développement au niveau local.

Encadré 16 : Implication des compagnies minières dans le développement local – La Palabora Foundation

La *Palabora Foundation* (Fondation) a été créée en 1986 par la Palabora Mining Company (Palabora), une grande mine de cuivre située au Nord-Est de l’Afrique du Sud dont Rio Tinto détient 57.7% des parts, afin d’aider les communautés vivant dans un rayon de 50km autour de la mine. La Fondation a été financée par une subvention de départ accordée par la Palabora ainsi que par l’engagement de verser 3% des bénéfices nets annuels. Un Fonds de Réserve Administratif a été créé afin de garantir la soutenabilité financière à long terme de la Fondation ; depuis 2001, le coût opérationnel de la fondation a été couvert par les intérêts de ce fonds. Les programmes de développement communautaire ont évolué au fil des ans et se concentrent actuellement sur trois domaines, à savoir l’éducation, la santé et le développement économique. Ce dernier comprend des formations au développement des entreprises et des programmes de formation en maçonnerie, charpenterie, cuisine et production textile. En 2008, la *Global Business Coalition* a reconnu contribution de la Fondation dans la lutte contre le SIDA dans la région.⁹⁹

La réussite de la Fondation peut être imputée, au moins pour partie, à la qualité du cadre organisationnel et à l’implication des différentes parties prenantes. La Fondation est dirigée par un Conseil d’Administration se réunissant chaque trimestre pour évaluer le progrès des programmes. Le Conseil est composé de trois représentants de haut rang de Palabora, du directeur de la Fondation, qui gère les activités quotidiennes, de quatre représentants de la communauté, dont trois sont expérimentés dans des champs de travail pertinents (éducation, santé et développement des entreprises) et d’un dirigeant traditionnel qui assure le transfert des informations auprès des autorités traditionnelles. Un comité d’audit, composé pour ses membres externes de Pricewaterhouse Coopers et pour ses membres internes de SAB&T, garantit la bonne gouvernance d’entreprise de la Fondation.¹⁰⁰

Une fois par an, la Fondation rencontre tous les intervenants concernés afin de discuter de ses activités et de mettre à jour sa stratégie. Les parties prenantes comptent des représentants du gouvernement local et provincial, des communautés locales, de la Chambre de Commerce, des conseils du commerce et du tourisme et des conseils traditionnels. Lors de ces réunions, les projets futurs sont proposés et, s’ils sont approuvés, mis en conformité avec les plans de développement municipaux et provinciaux.¹⁰¹

⁹⁹ <http://www.miningweekly.com/article/global-business-coalition-lauds-palabora-foundationrsquos-hivaid-work-2008-06-20>

¹⁰⁰ <http://www.pafound.co.za/>

¹⁰¹ <http://www.pafound.co.za/>

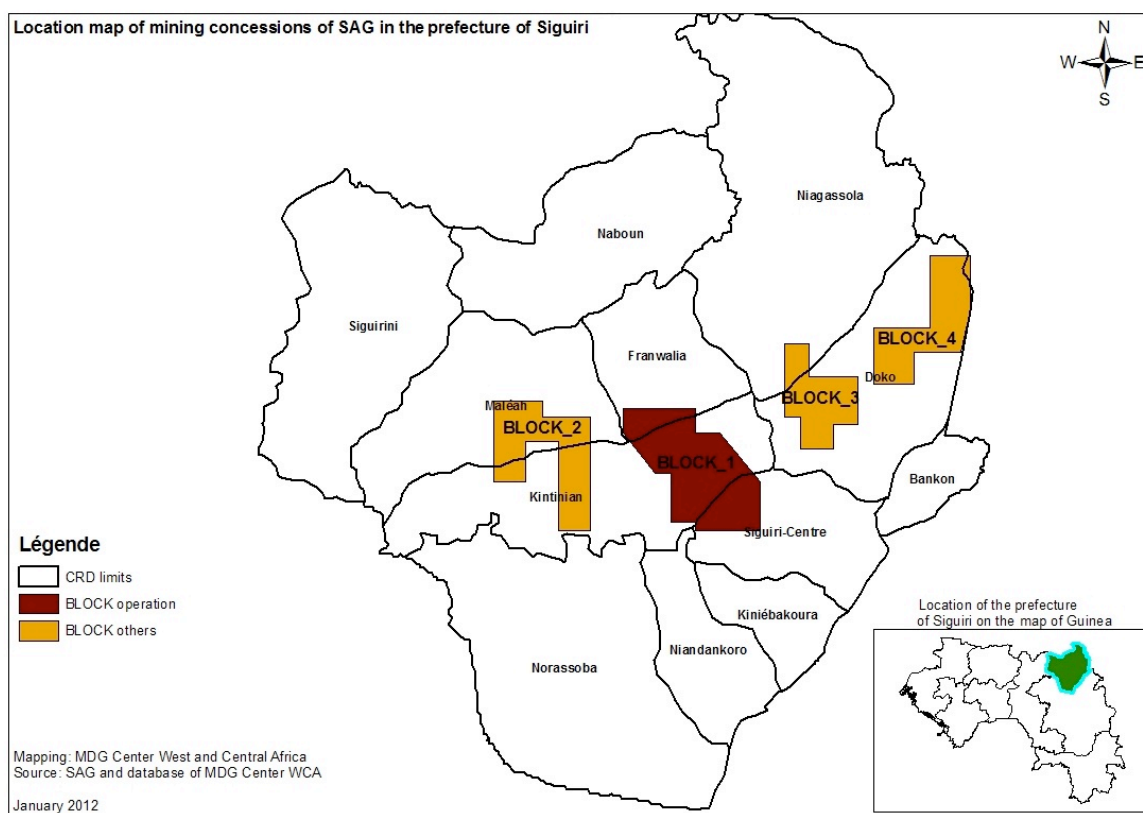
2.6.3. Financement tiers et coopération inter-communale

Lors des discussions avec le Gouvernement, la SAG a annoncé qu'elle apprécierait que le FDL inclue un mécanisme autorisant les financements tiers pour les projets d'infrastructures inter-communales de grande envergure, telles que les routes. Puisque ces projets infrastructurels impliquent plus d'une commune, il serait utile de créer un mécanisme permettant la coopération avec les compagnies minières au niveau inter-communal, comme les *Conférences Inter-Collectivités* ou les *Regroupements* décrits plus hauts. La SAG a annoncé que si ces mécanismes étaient mis en place, elle serait disposée à verser davantage de fonds aux projets qui rejoignent les intérêts commerciaux de la SAG. Si les financements tiers sont permis, les projets de développement réussis pourraient être étendus grâce, par exemple, à des dons, augmentant par là même l'impact sur le développement (voir un exemple dans l'encadré 12). Lorsque les recettes minières chutent, les sources alternatives de financement pourraient compenser les faibles contributions de la taxe de développement local, tel que démontré dans le cas de la Rössing Foundation en Namibie (voir Encadré 13).

2.6.4. Coopération avec les « communautés locales » nouvellement admises

Indépendamment de la définition finale de « communautés locales » conforme à l'Article 130 du Code Minier, il sera important de s'assurer que les nouvelles communautés admises en tant que « communautés locales », par exemple celles ayant été touchées à un stade tardif de l'exploitation, rejoignent le régime de développement local. Ces communes nouvellement touchées devraient être en position de signer les ADC avec la compagnie minière. La Carte 2 montre différents blocs miniers que la SAG pourrait prochainement commencer d'exploiter et qui sont situés dans des zones à même de toucher de « nouvelles » communautés locales telles que définies par l'Article 130. Puisque le régime se conformera au CCL, les mécanismes de coopération des *Regroupements* et des *Conférences Inter-Collectivités*, par exemple, autoriseront de nouvelles *Communes* à intégrer le CPD et d'autres accords-cadres. La révision annuelle de la définition des communautés, effectuée dans le cadre de l'Accord de Responsabilité Sociale d'Ahafo décrit plus haut dans l'Encadré 9, fournit un exemple de mécanisme de révision qui pourrait être envisagé.

Graphique 3 : Communes affectées par une éventuelle expansion des concessions de Siguiri



2.7. Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités doit être entrepris bien avant que la distribution des recettes au niveau infra-national soit décidée, et donc avant que les ADC en question soient signés.¹⁰² Pour préparer la négociation des ADC, l'élaboration et la mise en œuvre des objectifs de développement, il convient de lancer les processus de renforcement des capacités dès que possible. À terme, le renforcement des capacités pourrait figurer comme première étape du processus de négociation des ADC dans les décrets et la réglementation le régissant.

Le renforcement des capacités devrait se traduire ainsi :

- 1) Fournir aux *Communes* les compétences nécessaires à une négociation fructueuse des ADC ;

¹⁰² BM (2012) *Mining Community Development Agreements: Source book*

- 2) Prévoir une formation sur la transparence, la responsabilité, l'évaluation des projets et les principes de contrôle et d'évaluation afin de s'assurer que le FDL est géré conformément aux dispositions du Code Minier ;
- 3) Développer des programmes de renforcement des capacités à moyen et long terme.

Le décret FODEL et l'arrêté ministériel ne font que ré-exprimer la nécessité de prévoir un renforcement des capacités. Le modèle d'ADC fournit quelques précisions supplémentaires : la *Commune* doit utiliser le SPD dans le but de soutenir et renforcer les capacités des autorités locales élues, des membres des comités de gestion et du personnel technique (bien que cela ne soit pas précisé, l'on parle probablement de ceux qui, au niveau de la commune, mettent en œuvre les projets de développement), et leur fournir les outils nécessaires à une gestion efficace des ressources de la commune.¹⁰³ Le modèle d'ADC précise que les mesures de renforcement des capacités devraient se concentrer sur le CCL et sur la mission des *Communes*, les différents organes du *Conseil local*, la gestion des responsabilités transférées aux *Communes*, la gestion et la planification du budget, le développement des compagnies, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.¹⁰⁴

2.7.1. Renforcement des capacités en vue de la négociation des ADC

Le modèle d'ADC traite du renforcement des capacités relatives à la gestion et la mise en œuvre des projets de développement. Les *Communes* n'ayant pas forcément l'expertise nécessaire à une négociation indépendante des ADC, il est également crucial de soutenir les communes dans ce processus. Même si les mines sont juridiquement tenues de verser 1% du chiffre des ventes au FODEL, et même si la réglementation se précise au point que la marge de négociation soit réduite, les communautés ont tout de même besoin d'être pourvues de compétences de négociation adaptées, afin de garantir la conformité des projets financés avec leurs priorités de développement et de s'assurer que les compagnies minières, tout comme les communes, participent de la réalisation de ces objectifs. Chaque communauté connaîtra des besoins de développement différents ; la réglementation doit donc laisser de la place à l'expression des spécificités de chaque communauté dans les ADC.

Les compagnies minières seront sans aucun doute plus à même de disposer des connaissances techniques et économiques relatives à l'exploitation minière, dont la compréhension est

¹⁰³ Article 3.2.4, Modèle d'ADC

¹⁰⁴ Article 3.2.4i-vi, Modèle d'ADC

indispensable à l'élaboration des ADC.¹⁰⁵ Il sera ardu pour les parties de s'accorder sur un plan de gestion durable des ressources financières si les plans d'exploitation et de prospection des compagnies minières sont inconnus ou incompris. Préparer de la documentation visant à informer les parties intéressées sur les prévisions de production et les incertitudes pourrait contribuer à réduire ce déséquilibre. Par exemple, si les parties prenantes sont conscientes qu'une forte volatilité des recettes est probable, elles seront plus disposées à inclure des mesures de lissage des dépenses.

Il est absolument essentiel de procurer un avis d'experts indépendants aux communautés locales. Le problème tient à savoir qui devra supporter le coût de ces activités de conseil ; une piste de réponse devrait figurer dans l'arrêté ministériel concerné, dont l'ébauche ne contient actuellement aucune disposition en ce sens. D'après les observations effectuées dans d'autres pays, on se rend compte que c'est généralement la compagnie qui couvre les coûts.¹⁰⁶ Même si des experts indépendants sont engagés pour aider à définir les exigences des ADC, il est important que les communes prennent vraiment part aux discussions. Cet engagement doit être vu comme une pierre angulaire de la coopération entre les compagnies minières et les *Communes*. L'État pourrait également nommer un médiateur indépendant pour garantir le bon déroulement du processus.¹⁰⁷

Encadré 17 : Renforcement des capacités précédant l'entrée dans les ADC – Consultations à Ahafo¹⁰⁸

Les ADC d'Ahafo, passés entre Newmont Ghana et les dirigeants traditionnels locaux, ont connu une phase de développement de trois ans. Avant même le début des négociations, une période d'engagement des parties prenantes et de renforcement des capacités a été mise en place ; elle était destinée à former les communautés aux techniques de négociation et à la législation foncière, ainsi qu'à faire connaître les objectifs des ADC et la compagnie Newmont. L'engagement visait également à identifier les individus qui représenteraient les communautés dans les négociations. Ce groupe était composé de 54 représentants du gouvernement régional, des groupes communautaires et des ONG. Le processus d'engagement des parties prenantes comprenait des réunions avec les communautés et avec des groupes représentant des parties en particulier, telles que les femmes ou les jeunes. D'après les retours des parties prenantes, ce processus de renforcement des capacités a été d'une

¹⁰⁵ La stratégie de long terme pour les ADC, évoquée dans la section 2.4, ne peut être développée que si les parties comprennent les paramètres économiques et techniques du secteur minier et du projet en question.

¹⁰⁶ *BM (2012) Mining Community Development Agreements: Source book (p. 18).*

¹⁰⁷ *BM (2012) Mining Community Development Agreements: Source book*

¹⁰⁸ Environmental Resources Management, *Mining Community Development Agreements – Practical Experience and Field Studies* (p.26-27)

importance capitale pour qu'elles donnent leur consentement préalable en connaissance de cause, et découvrent les ADC et leurs objectifs.¹⁰⁹

Lors des négociations à proprement parler, et en plus du renforcement des capacités, un avocat a représenté les communautés et un professeur, expert indépendant spécialiste du secteur minier, a fait office de modérateur. D'après des retours d'informations venant des ONG et des représentants de Newmont, ce modérateur a tenu un rôle important dans le processus, en permettant aux parties intéressées de proposer des solutions durables aux différents groupes lorsque le manque de réalisme et de durabilité de certaines propositions a été évoqué.¹¹⁰

2.7.2. Programmes de renforcement des capacités à long terme

Une démarche double, permettant le développement des compétences tout en fournissant un soutien continu, semble être une manière adaptée d'atteindre les objectifs de renforcement des capacités.¹¹¹ Le CECI nous offre un exemple de démarche double : il a non seulement contribué au renforcement des capacités, mais a également donné son appui aux institutions concernées dans l'exécution des projets de développement. Le soutien aux *Communes* autorise, au moins en théorie, la réalisation efficace et transparente de projets avant même le renforcement des capacités des institutions locales, qui leur permettraient de mettre en œuvre ces projets elles-mêmes. Le but est de soutenir les institutions locales tout en proposant des formations, puis de transférer les responsabilités une fois que les compétences nécessaires ont été acquises. L'expérience du CECI avec le CPD à Siguiri suggère toutefois que le transfert et l'intégration des responsabilités dans le régime existant ne vont pas de soi.

La coopération entre le Programme d'Appui aux Communautés Villageoises (PACV), et l'Agence Française de Développement (AFD), Rio Tinto et le CECI dans la *Commune* de Boké (voir Encadré 19) représente un exemple concret de projet de renforcement des capacités dans un contexte de développement local. De plus, cette coopération fournit utilement un exemple de cadre dans lequel un expert indépendant est engagé à des fins de contrôle et d'évaluation, sous la supervision d'un comité composé des parties prenantes.

¹⁰⁹ Environmental Resources Management, *Mining Community Development Agreements - Practical Experience and Field Studies*

¹¹⁰ Environmental Resources Management, *Mining Community Development Agreements - Practical Experience and Field Studies*

¹¹¹ La coopération entre le MDG Center et les *Communes* dans l'élaboration des PDL, qui est un type de coopération prévu explicitement par l'Article 520 du CCL, est un exemple de soutien des capacités locales.

Encadré 18 : Projets de renforcement des capacités – le PACV de Rio Tinto dans la Commune de Boké

Le projet vise à :

- (1) Un renforcement des capacités en vue de l'élaboration d'un calendrier de développement prévoyant des projets de développement concrets. Il comprend la mise au point d'une Évaluation des Besoins Socio-Économiques, d'un Plan de Développement Local et d'un Plan d'Investissement Annuel ;
- (2) Renforcer les capacités de gestion et d'exécution du calendrier de développement. Cela comprend la création des comités suivants :
 - 1) Comité de Gestion des Ressources Financières (CGRF) ;
 - 2) Comité pour la Gestion des Offres Publiques d'Achat (CGOPA) ;
 - 3) Comité de Contrôle de l'Exécution des Projets de Développement (CCEPD) ;
 - 4) Comité pour la Surveillance de la Gestion des Ressources Financières (CSGRF) ;
 - 5) Comité pour la Gestion des Litiges relatifs aux offres publiques d'achat et à l'exécution des projets (CGL).

Avec l'aide du CGOPA, chaque *Commune* a engagé un ingénieur afin de surveiller les travaux de construction en rapport avec les projets de développement. À la fin de chaque PIA, le travail de l'ingénieur est évalué par le CCEPD. Les membres du CCEPD ont reçu une formation leur permettant d'effectuer efficacement cette évaluation.

Conformément aux directives du PACV relatives aux offres publiques d'achat, le CGOPA est composé de membres du *Conseil local* de la *Commune*, d'une autorité élue du *District* où le projet de développement sera mis en œuvre, de trois membres de la société civile (dont au moins un doit être une femme), de trois représentants supplémentaires de la *Commune*¹¹² et de l'ingénieur. Ces membres ont reçu une formation dans le but de développer les compétences nécessaires à la préparation et l'évaluation des offres publiques d'achat.

Les membres du CGRF ont reçu des formations sur les directives du PACV relatives à la gestion, les finances et la comptabilité.¹¹³

La société civile peut jouer un rôle important en soutenant et renforçant les capacités des parties prenantes locales. Avec l'aide d'une ONG, la commune pourrait mettre en place un processus d'évaluation et de contrôle solide dans le cadre duquel les experts locaux seraient engagés et supervisés par un comité réunissant les parties prenantes.

2.8. Éléments du processus d'ADC

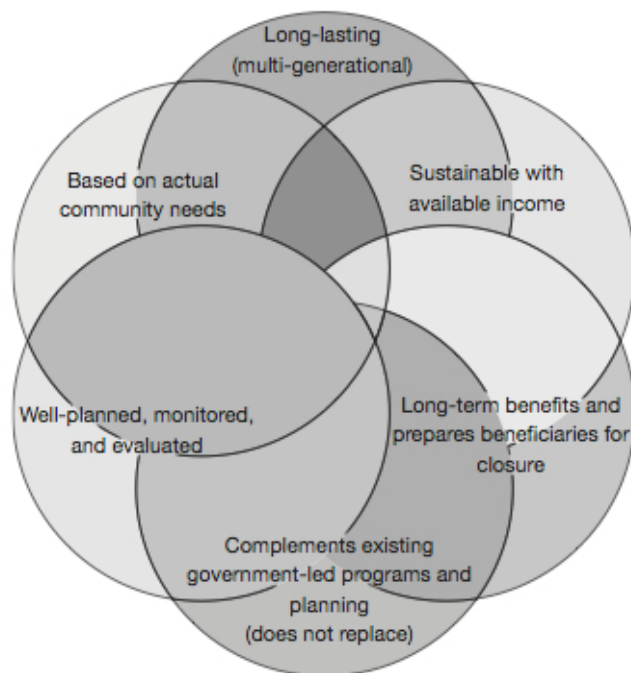
En Guinée, aucune orientation n'existe actuellement quant au processus d'entrée dans les ADC. L'arrêté ministériel aborde la mise en œuvre plus en détail, mais il pourrait être amendé

¹¹² Secrétaire général, receveur communal et agent de développement local.

¹¹³ Rapport du PACV (pp. 9-13).

afin de proposer des pistes plus précises. *L'arrêté ministériel devrait réglementer le processus à suivre afin de garantir que : (1) les parties prenantes s'engagent et renforcent leurs capacités avant la négociation des ADC, (2) les représentants des communautés locales négocient et respectent les ADC, (3) les ADC sont conformes aux PDL, (4) la durabilité est un facteur pris en compte dans le processus de sélection des projets, (5) toutes les parties prenantes sont représentées dans le choix des projets à financer dans le cadre des ADC, (6) les mécanismes de surveillance nécessaires existent.* Néanmoins, les ADC devraient s'articuler autour des communes, afin que leurs dispositions soient adaptées au contexte spécifique de la communauté en question. L'arrêté ministériel ne devrait pas réglementer trop précisément les éléments à inclure dans un ADC, mais plutôt fournir une orientation générale visant à atteindre les objectifs principaux mis en lumière dans la Figure 4.

Graphique 4 : Principes essentiels des ADC



Source : WB (2012) *Mining Community Development Agreements: Source book*

Le moment de l'entrée dans les ADC constitue l'une des questions principales ; doit-elle intervenir *avant* ou *après* l'octroi du permis d'exploitation ? Si l'on se base sur la lecture de l'arrêté ministériel, il apparaît que le processus de négociation des ADC interviendra immédiatement *après* la notification de l'octroi des droits. À l'inverse, le Forum de

Développement en Papouasie Nouvelle-Guinée constitue un exemple de processus dans lequel les parties intéressées peuvent débattre du projet *avant* l'octroi du permis d'exploitation, afin que les différents points de vue soient pris en compte dans la décision d'octroyer ou non le permis. (voir Encadré 20).

Encadré 20 : Forum de Développement en Papouasie Nouvelle-Guinée

La législation minière de la PNG exige qu'avant l'octroi de tout permis d'exploitation, le ministre convoque un « forum de développement », dans le but de prendre en compte le point de vue des personnes qui seront affectées par le projet. Le ministre doit inviter les personnes qui représentent l'initiateur du projet, les propriétaires terriens, le gouvernement national et le gouvernement provincial. Les représentants ne disposent pas d'un droit de veto sur l'octroi du permis, mais le ministre peut décider de refuser celui-ci après consultation des parties.

D'après certains commentaires¹¹⁴, ces Forums de Développement ont créé un espace de discussion et de décision portant sur la mise en valeur des ressources, et ont garanti la transparence du processus d'identification des intérêts et de responsabilisation dans le cadre des projets miniers. Le soutien de la communauté à ces derniers s'est ainsi renforcé.

Ces Forums de Développement débouchent souvent sur un Protocole d'Entente (PE) entre les propriétaires terriens, les gouvernements nationaux et régionaux et les compagnies. Ces protocoles définissent les rôles et les responsabilités de toutes les parties, le détail de la distribution des redevances aux communautés et au gouvernement provincial, l'engagement en matière de financement formulé par le gouvernement et les compagnies, les plans de développement économiques et sociaux (qui doivent se conformer aux PDL), la gestion environnementale et, plus récemment, la mise en place de fonds fiduciaires destinés à gérer le financement des communautés. Selon la législation minière, les PE sont aujourd'hui obligatoires pour chaque projet.¹¹⁵

Parmi les autres problèmes à prendre en considération, on compte les circonstances dans lesquelles les parties seront autorisées à se retirer du processus de négociation des ADC. L'une des causes acceptables pouvant entraîner un retrait pourrait être la décision de la compagnie de ne pas poursuivre l'exploitation, ou celle du gouvernement d'annuler son

¹¹⁴ Environmental Resources Management, *Mining Community Development Agreements – Practical Experience and Field Studies*

¹¹⁵ Environmental Resources Management, *Mining Community Development Agreements - Practical Experience and Field Studies*

soutien au projet.¹¹⁶ L'impossibilité de parvenir à un accord figure également parmi ces problèmes. La réglementation modèle relative aux accords de développement communautaire et les exemples de directives suggèrent qu'un médiateur soit introduit dans la négociation, ou, en dernier recours, qu'il soit fait appel aux autorités politiques compétentes.¹¹⁷

Les mécanismes de transmission des retours et des doléances devraient également être prévus dans l'ADC, afin de faciliter leur mise en œuvre. Si le modèle d'ADC joint à l'arrêté ministériel prévoit une procédure de résolution définitive des différends lorsqu'ils n'ont pu être résolus à l'amiable, il ne prévoit pas de mécanisme particulier visant à gérer les différends avant cette étape définitive. L'arrêté ministériel serait donc renforcé par l'inclusion d'un outil de ce type, qui devrait être indépendant de la compagnie minière. Le comité de résolution des griefs pourrait être composé de plusieurs parties prenantes, dont les autorités locales et traditionnelles, et devrait intégrer les mécanismes existant au niveau communal et au niveau du projet minier. Par conséquent, un cadrage préliminaire des mécanismes existant sera nécessaire avant d'en concevoir de nouveaux pour l'ADC. Cet outil devra également être accessible (technologiquement, géographiquement et en terme de langue) à toutes les parties prenantes.¹¹⁸ Pour garantir son efficacité, le mécanisme pourra prévoir une évaluation de la gravité des griefs, ce qui permettra de les traiter en conséquence. L'encadré 21 présente certains des textes légaux de l'Accord de Responsabilité Sociale, passé entre Newmont et la communauté d'Ahafo ; ceux-ci traitent du « Comité de Résolution des Plaintes ».

Encadré 19 : Comité de Résolution des Plaintes à la mine de Newmont, à Ahafo

L'Accord de Responsabilité Sociale instaure un Comité de Résolution des Plaintes « responsable de la résolution de toute plainte relative à la mise en œuvre de cet accord » (Article 14(1)). Cet objectif doit être atteint au moyen « du dialogue et de la négociation » (Annexe 3(1)).

Le Comité de Résolution des Plaintes est présidé par le Co-Modérateur du Forum d'Accord¹¹⁹ et est composé de quatre membres de plus venant du Forum d'Accord et de deux venant de la communauté, expressément nommés par le président pour chaque plainte spécifique, en concertation avec le Comité Permanent du Forum.¹²⁰

¹¹⁶ *BM (2012) Mining Community Development Agreements: Source book*

¹¹⁷ *BM (2012) Mining Community Development Agreements: Source book*

¹¹⁸ *BM (2012) Mining Community Development Agreements: Source book*

¹¹⁹ Le Forum d'Accord est composé de représentants de la communauté et de la compagnie ; il a la « responsabilité de superviser la mise en œuvre de l'Accord » (Article 8). Les membres du forum nomment un modérateur indépendant ainsi qu'un co-modérateur (Article 5).

¹²⁰ Le Forum d'Accord est appuyé par le Comité Permanent du Forum, un comité plus réduit, composé des mêmes représentants (Articles 11-13).

Le Comité de Résolution des Plaintes « prend en considération et résout toute plainte » (Article 15(a)), rend compte de toutes les plaintes et de leur dénouement auprès du Comité Permanent du Forum (Article 15(b)) et émet des recommandations quant à l'examen des politiques de résolution des plaintes (Article 15(c)). Les plaintes sont déposées auprès du président (Annexe 3(2 a-c)).

Le président doit nommer les membres du comité dans un délai de 10 jours et doit les convoquer en séance dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la plainte (Annexe 3(4)).

Les décisions sont prises sur la base d'un consensus ou de la majorité des votes ; le président tranche en cas d'égalité des votes (Article 17(3)).

Si le Comité de Résolution des Plaintes est incapable de résoudre la plainte, elle sera transmise au Comité Permanent du Forum (Annexe 3(7)). Si le Comité Permanent du Forum est à son tour incapable de résoudre la plainte, celle-ci sera transmise au Forum d'Accord, dont la décision sera irrévocable. (Annexe 3(8)).

3. Conclusions et recommandations :

3.3. Problèmes à envisager de traiter dans l'ébauche du Décret FODEL et de l'arrêté ministériel

Définition de « communautés locales »

- La réglementation doit clairement désigner les communautés bénéficiant du FDL et intégrant les ADC (c'est-à-dire fournir une définition précise de « communautés locales » tel qu'utilisé dans l'Article 130 du Code Minier). Bien que l'annexe de l'arrêté ministériel suggère que chaque commune intégrera un ADC avec la compagnie minière, ni l'arrêté ni le décret FODEL ne définissent précisément l'expression « communauté locale ». Une définition de « proximité » devrait également être incluse, pour permettre une allocation précise du FDL et des ADC.
- Des mécanismes déclencheurs doivent être définis afin de garantir que les nouvelles communautés potentiellement affectées par un projet minier en expansion puissent être incluses dans le régime de développement.
- Pour équilibrer les objectifs de décentralisation du gouvernement avec la nécessité de dépenser efficacement les recettes minières au niveau communautaire, la signature d'ADC individuels avec chaque commune affectée (tel que requis par l'arrêté ministériel) est conseillée, de même que la signature d'un accord-cadre avec le nouveau CPD. Même si le processus décisionnel relatif au projet se déroule toujours au sein des communes, le CPD (ou une autre institution cadre) pourrait servir de plate-

forme de discussion et de coordination des calendriers de développement des communes au sein de la préfecture.

Allocation des recettes minières

- Pour allouer efficacement les fonds et favoriser le développement durable plus largement autour de la mine, il est conseillé de ne pas limiter les dépenses aux zones situées à l'intérieur de la commune et proches de la mine. Le décret devrait inclure une disposition visant à clarifier le système d'allocation.
- Tandis que l'Article 130 (taxe de développement / FDL) pourrait servir à atténuer les tensions existant entre les compagnies minières et les communautés locales ainsi qu'aider à établir des relations harmonieuses, l'Article 165 pourrait prévoir plus largement la distribution des recettes minières, avec les communautés qui ne bénéficient pas du FDL. Ce mécanisme de redistribution doit être clairement défini.

Gestion des recettes du FDL

- Il faudrait envisager que le décret mette en place des mécanismes visant à lisser les dépenses locales. Cette idée pourrait être réalisée grâce à un fonds de stabilisation ou à l'ajustement des transferts nationaux vers les communes, selon les recettes minières.
- Les financements par des tiers devraient être autorisés pour les projets qui sont conformes aux priorités de développement et sont proposés par les communautés.

Définition et gestion des projets dans le cadre du FDL

- Le décret FODEL doit clarifier ce qui est entendu par « projets créant des activités génératrices de revenus », étant donné que cette phrase pourrait grandement restreindre le nombre de projets éligibles à une sélection, même s'ils sont conformes aux PDL.
- Il conviendrait de mettre en place un comité réunissant les parties prenantes au niveau communal, afin de choisir les projets qui doivent être financés par le FDL, conformément aux ADC et aux PDL. Ce comité pourrait comprendre des représentants communautaires (dont ceux de groupes divers au sein de la communauté), des représentants du gouvernement local, de la société civile, ainsi que

des représentants de la compagnie minière. Celle-ci pourrait se concentrer tout particulièrement sur le soutien à la gestion des projets sélectionnés. Elle pourrait notamment fournir une évaluation des lacunes, en identifiant les zones où les autorités locales doivent être formées afin d'utiliser efficacement les fonds du FODEL, et en aidant à identifier l'assistance externe qui permettra un renforcement des capacités en continu. Cette assistance devrait être temporaire et viser à un transfert de compétences. Les coûts du renforcement des capacités pourraient être couverts par la taxe de développement. Dans l'ébauche actuelle, le décret FODEL n'aborde pas ce problème et le modèle d'ADC prévoit seulement le soutien des compagnies minières dans la conception, l'exécution et le suivi des projets.

- Il conviendrait d'exiger la tenue régulière de réunions de ce comité des parties prenantes, sur l'exemple de la réunion mensuelle de la compagnie et de la commune prévue dans le modèle d'ADC, ceci afin de réviser et de mettre à jour les projets.
- En plus de ces réunions régulières, une coordination efficace entre les communes est essentielle. Le décret FODEL et la réglementation qui instaureront le CPD devraient mettre en avant son rôle de coordination, et non seulement son rôle de contrôle. Si le CPD ne sera pas nécessairement investi de pouvoir décisionnels, il pourrait tout de même proposer ses apports aux communes. Parmi ces contributions pourraient figurer la publication du budget, la préparation des PDL et des PIA des communes, la publication de l'examen des approches de développement des différentes communes, le suivi de l'impact des projets, l'identification des bonnes pratiques et des tierces parties compétentes avec lesquelles la commune pourrait collaborer et/ou mettre au point des directives relatives aux offres publiques d'achat.
- Il est important de mettre en place une négociation et un processus de mise en œuvre participatifs, afin de prendre en compte les points de vue de toutes les parties prenantes. Ce type de processus jette les bases d'une coopération plus productive avec les intervenants externes tels que les compagnies et les partenaires de développement. Il pourrait fortifier le soutien apporté au projet minier et donc diminuer la probabilité d'un conflit.
- Les PDL des communes bénéficiant du FDL devraient être prévus pour remplir les objectifs de l'Article 130 du Code Minier et inclure les mécanismes garantissant la durabilité à long terme après fermeture de la mine. Même si les PDL ne s'étendent que sur 5 ans, le souci de garantir la durabilité après fermeture de la mine doit être clairement intégré dans l'ADC et trouver sa continuation dans la mouture suivante du

PDL. L'exigence de prendre en compte la perspective de l'après mine est formulée à la fois dans le décret FODEL et le modèle d'ADC.

Processus de signature des ADC

- L'arrêté ministériel, en fournissant un modèle d'ADC, propose une orientation détaillée quant à la teneur des ADC. Une plus grande souplesse est requise, pour s'assurer que les projets et les objectifs de développement puissent être spécifiques et adaptés au contexte de chaque *Commune* intégrant un ADC.
- Il conviendrait d'étendre la portée de l'arrêté ministériel, afin de fournir un cadre de travail pour le processus de négociation et de mise en œuvre des ADC.
- La négociation des ADC doit commencer précisément après la notification de l'attribution des droits miniers ; il serait toutefois préférable de débiter le processus avant l'octroi du permis d'exploitation. Cela permettrait au gouvernement et à la compagnie d'entendre l'avis de la communauté, et pourrait accroître le soutien que la communauté apporte au projet. Bien sûr, cette planification est impossible pour les permis d'exploitation déjà octroyés. Ceux-ci devraient toutefois respecter tous les autres règlements relatifs aux processus de négociation des ADC (présentés ci-dessous).
- Il serait avantageux pour le gouvernement local et national (par l'entremise du CPD) d'être impliqué, en plus des communautés, dans les discussions préalables à la signature des ADC, afin de s'assurer que les priorités des calendriers locaux et régionaux sont conformes aux priorités identifiées dans l'ADC. Les ADC peuvent également assigner des rôles et des responsabilités au gouvernement local et au gouvernement national. Le modèle de convention assigne effectivement un rôle à la *Collectivité locale* (Article 3.2), ce qui est essentiel pour garantir son implication dans la conception des programmes de développement communautaire, qui, à leur tour, favorisent la durabilité. Les responsabilités de la compagnie minière et de la *Collectivité locale* doivent être adaptables, pour que les fonctions qui leur sont prescrites soient ajustées au contexte et aux exigences de chaque *Commune* intégrant les ADC.
- L'arrêté ministériel devrait exiger un engagement des parties prenantes, ce qui serait utile pour mobiliser l'attention autour du projet et faire prendre conscience de la nécessité des ADC.

- Il est important d'inclure tous les groupes constituant les communautés dans le processus d'engagement. En plus de s'assurer que tous les points de vue soient pris en compte, cela pourrait aussi permettre d'identifier les individus qui seront chargés de négocier les ADC en tant que représentants de la communauté, pour que tous ses membres soutiennent l'ADC et en bénéficient. L'arrêté ministériel dispose que c'est le président de la collectivité locale en question qui signera l'ADC. Il est essentiel que l'engagement ainsi que la concertation avec la communauté, tous deux nécessaires, interviennent avant la signature de l'ADC par le président, afin que l'accord représente les intérêts de la communauté.
- L'arrêté ministériel devrait exiger un renforcement des capacités préalable aux négociations. Ce renforcement des capacités devrait viser à améliorer les compétences de négociation des communautés ainsi qu'à exprimer clairement les priorités de développement.
- Les processus cités ci-dessus requièrent tous un temps considérable. L'arrêté ministériel exige actuellement que les ADC soient signés sous six mois pour ce qui est des conventions existantes, ou trois mois pour ceux qui ne disposent pas encore de conventions. Ce laps de temps pourrait ne pas être suffisant. L'arrêté ministériel ne devrait pas restreindre cette période, afin que le renforcement des capacités et l'engagement soient effectués efficacement et complètement. Un médiateur indépendant devrait également prendre part aux négociations.

3.4. Adapter les institutions dans le but de compléter la réglementation

Le Code Minier et le CCL envisagent une amélioration de la transparence, de la responsabilité et de l'efficacité ; il est donc crucial que les processus et les institutions adéquats soient mis en place pour garantir que ces objectifs soient atteints. Un renforcement des capacités sera nécessaire pour s'assurer que lesdites institutions et parties prenantes soient capables d'assumer leurs rôles.

- Il faudrait mettre en place un mécanisme de suivi afin de contrôler les résultats des projets rattachés au FDL ainsi que les processus et les projets relatifs aux ADC. L'intervenant responsable du contrôle doit être suffisamment indépendant des parties impliquées dans le choix et la mise en œuvre des projets.

- En plus d'outils dédiés spécifiquement au contrôle des projets, des indices plus larges, tels que les Objectifs du Millénaire pour le Développement, devraient participer à mesurer l'efficacité des projets dans le cadre de l'ADC.
- La réglementation devrait décrire un processus de contrôle de la mise en œuvre des projets. L'ébauche actuelle de réglementation prévoit deux niveaux de contrôle : le premier niveau (le CPD en coopération avec les compagnies) opère un contrôle de la gestion de la taxe de développement par les communes, mais uniquement en ce qui concerne les normes comptables et la sélection des projets ; la mise en œuvre des projets n'est pas contrôlée à ce niveau. Le deuxième niveau (Comité National) contrôle le régime de développement en général.
- Dans l'arrêté ministériel, le MATD et le MMG devraient définir précisément le rôle tenu par le Comité National.¹²¹ Actuellement, le rôle du Comité National n'est pas précisément défini ; il pourrait soit jouer un rôle similaire à celui du CPD mais au niveau national, soit un rôle de contrôle de projets de développement spécifiques. Le Comité National pourrait également s'assurer que les projets de développement sélectionnés dans le cadre du FODEL et mis en œuvre dans le cadre des ADC sont conformes aux priorités du calendrier national.
- Si les ébauches actuelles prévoient une coopération dans le processus de contrôle, cette coopération se limite aux compagnies minières et au SPD. Elle devrait donc être étendue à toutes les parties prenantes, comme les représentants de la société civile. Celle-ci pourrait, comme c'est le cas actuellement, être représentée au sein du CPD, et jouer un rôle important dans le contrôle des processus relatifs au FDL et aux ADC, fournir son soutien aux autorités locales et les aider à renforcer leurs capacités.
- Une fois les mécanismes de coopération mis en place, un comité réunissant les parties prenantes pourrait être instauré afin de superviser le travail des experts locaux engagés pour accomplir des tâches spécifiques dans le cadre des processus de contrôle et d'évaluation.
- Dans le but de favoriser la coopération des compagnies et des communes avec la société civile, les ADC devraient prévoir leur présence lors des réunions mensuelles prévues par l'Article 3.2.7, modèle d'ADC.
- Les documents relatifs à la sélection, l'évaluation et le contrôle des projets doivent être mis à disposition du public sous une forme compréhensible par les communautés locales. Cela doit aussi être le cas des ADC, des PDL et de tout autre document en

¹²¹ L'arrêté ministériel en question est émis par le MATD et le MMG ; il est sans rapport avec l'arrêté relatif aux ADC.

rapport avec le financement du développement. Le décret FODEL envisage actuellement la publication des contributions versées au FDL par les compagnies minières, et l'arrêté ministériel exige la publication et l'accessibilité des ADC. Cette norme devrait être étendue à tout document se rapportant aux projets financés par le FDL. Un site Internet accessible publiquement pourrait être créé pour archiver toutes ces informations, qui devraient également être accessibles au public au sein des communes concernées. La consultation pourrait avoir lieu au bureau du *Maire/Président* ou du *Sous-Préfet*.

- Le modèle de convention exige de la compagnie qu'elle développe un plan de communication afin de fournir régulièrement des informations à la communauté.¹²² Ce plan doit être sujet à l'approbation du CPD, afin de garantir que toutes les communications effectuées sont compréhensibles par les communautés ; il conviendrait donc de s'assurer que le plan est conforme à la version approuvée.

Annexe 1 : Références et réunions

Documents :

Décret de 2011 relatif au CPD (Décret CPD) ;
CPD, Bilan des activités, 2011-2012 ;
CPD, Discours du préfet, 2012 ;
CPD, Discours du président du conseil préfectoral, 2012 ;
CPD, Rapport d'évaluation, 2011 ;
CPD, Rapport de synthèse, 2012 ;
DIALLO (CECI)_PDS de Siguiiri (2008), (Présentation du CECI) ;
Mbodj_Enjeux de gouvernance territoires et acteurs mines d'or (2010) ;
Compte-rendu du PACV sur le renforcement des capacités à Boké, 2012.

Publications :

Assessing Oil, Gas and Mineral Revenue Management: An Advocate's Toolkit, The Revenue Watch Institute, juillet 2011 ;
Community Development Agreement Model Regulations & Example Guidelines, World Bank, 2010 ;

¹²² Article 3.1.2, modèle de convention

Evaluation du contexte institutionnel de la décentralisation et du système administratif en Guinée, MDG Center, Mars 2012 ;

International Experience with Benefit-Sharing Instruments for Extractive Industries, Carolyn Fischer, *Resources for the Future*, Mai 2007 ;

Lettre de Politique Nationale de la Décentralisation et de Développement Local, 2011 ;

EI SourceBook, Good Practice Note on Community Development, 2011 ;

Mining Community Development Agreement, Source Book, World Bank, Mars 2012 ;

RWI (2012), Draft Subnational oil, gas and mineral revenue management.

Réunions :

Réunion avec les représentants de Kintinian, 18 Avril 2013 ;

Réunion avec le CPD, 19 Avril 2013 ;

Réunion avec l'ONG Hère, 19 Avril 2013 ;

Réunion avec le MATD, 23 Avril 2013 ;

Réunion avec la CRDS, 23 Avril 2013 ;

Réunion avec le MMG, 24 Avril 2013 ;

Réunion avec Fanta Conde (CECIDE), 26 Avril 2013 ;

Réunion avec le PACV, 26 Avril 2013 ;

Réunion avec PROJEG, 30 Avril 2013.

Annexe 2 : Méthodes de renforcement des capacités¹²³

| Method | Capacity Issue(s) Addressed | Description |
|---|--|--|
| <i>Provide financial and logistical assistance</i> | Time and resources are needed for community members and representatives, and other stakeholder groups, to participate in the discussions, negotiations, and consultations required to develop a CDA. Some may be better able to manage this process than others, but it is likely that at least some will need support. | Companies (and potentially government) should be prepared to underwrite some costs of the agreement-making process. This may need to be discussed and agreed at the start of the engagement process. May include financial contributions to support administrative, travel, staffing costs, etc., to enable participation. May also include logistical support such as the provision of transportation to/from meetings. |
| <i>Help communities access independent expert advice</i> | Technical skills, knowledge, and expertise may be lacking among qualified communities and other stakeholders, including those skills related to environmental, social, and engineering disciplines. Without this knowledge, these groups are poorly placed to comment on or accept the potential impacts of a project. | Information and conclusions provided by the company and its consultants may be viewed by communities with skepticism or mistrust. Thus, the best approach may be to provide financial resources to communities and stakeholder groups so that they can choose their own experts to verify data and provide recommendations, as well as obtain legal advice. |
| <i>Provide training related to agreement-making and negotiation processes</i> | Community members and leadership may not have experience with formal negotiation procedures, and will not be able to effectively participate in the negotiation process without these skills. It is important that the principles and procedures that will guide the CDA development process are mutually accepted and understood. | Training can be provided to improve communities' and stakeholders' understanding of interest-based discussions, the importance of negotiating in good faith, the process and requirements of participating in multi-stakeholder dialogue and roundtable discussions. |
| <i>Ensure a good understanding of the project</i> | The negotiation process will be supported if all participants are informed and have an equal understanding of the project and associated information. This includes knowledge of the extractive processes, impact pathways, and the drivers and constraints of responsible mine development and corporate behavior. | Community awareness and understanding can be facilitated by providing informative materials in the local language(s), using clear and simple terminology, and visual aids and presentations. Other methods may include site visits, and helping communities to connect with other communities that have experience with similar developments. These activities may have more credibility if led by an external organization (e.g., NGO, government, land council). |
| <i>Appoint independent mediators</i> | If a community has had little or no prior experience dealing with extractive industries and companies, there may be concerns about potential power imbalances in the negotiation process. | Power imbalances (real or perceived) can be addressed by the appointment of independent, skilled mediators. Ideally, the state should take responsibility for appointing and funding mediators, but they may or may not have the capacity (or the trust of the communities) to do so. If the company decides to take on this role, it is important that the mediating party be clearly seen as independent from the company, and accepted by the community. |

¹²³ World Bank (2012), *Mining Community Development Agreements: Source Book*

| | | |
|--|---|---|
| <i>Fund initiatives to improve local governance capacities</i> | If local governance capacities are lacking, the long-term success and implementation of a CDA, as well as the overall stability of the community, may be affected. | Companies may consider longer-term strategies to develop local governance, such as supporting reputable organizations to work with local communities to strengthen governance processes and representative structures. Specific activities might range from the resolution of long-standing disputes and conflicts within/between communities and groups, to providing practical assistance setting up and resourcing representative bodies. |
| <i>Networking, partnerships, exchanges, and creation of new entities</i> | Sharing of information and resources can be promoted through networking and potential partnerships among and between communities, civil society, etc., thus enabling all parties to more effectively engage in the CDA negotiation and development process. | Connecting communities, organization, and individuals through formal and informal affiliations can help to expand service delivery, improve information sharing, set performance standards, and empower vulnerable groups. New entities, such as co-ops, councils, and common interest groups can also help achieve these goals. |
| <i>Training and skills development</i> | Specific capacities and skills which are lacking can be developed through formal or informal training and skills development programs. | Training and skills development can be supported by companies in a variety of ways. Benefits can be as simple as having company staff act as role models, coaches, or mentors to emerging community leaders to help develop local leadership skills. The same can apply to technical expertise, such as human resources, trades, geologists, and researchers. More formal programs may include support for external experts to provide training to local service providers (health, education, social services) to strengthen the quality and number of available services. |