



GUINEE

CONSULTATIONS DE 2021 AU TITRE DE L'ARTICLE IV

Juin 2021

Ce document sur la Guinée a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international comme document de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles au moment où il a été achevé, le 3 juin 2021.

- **Questions générales**

Le présent document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : +1 (202) 623-7430 • Télécopie : +1 (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Site web : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

Fonds monétaire international
Washington



GUINÉE

QUESTIONS GÉNÉRALES

3 juin 2021

Approuvé par
Catherine Pattillo

Rédigé par Tewodaj Mogues (département des finances
publiques)

TABLE DES MATIÈRES

RECETTES MINIÈRES EN GUINÉE	2
A. Recettes minières de la Guinée : vue d'ensemble	2
B. Recettes minières et régime budgétaire	6
C. Gains potentiels de recettes minières et leviers d'action possibles	10
D. Conclusions	16
GRAPHIQUES	
1. Rôle de l'activité minière dans l'économie de la Guinée et dans le monde	2
2. Évolution à long terme et récente des recettes minières de la Guinée	4
3. Indices de gestion des recettes tirées des ressources naturelles	5
4. Rentes et recettes dérivées des ressources naturelles et potentiel fiscal	12
5. Gains potentiels de recettes tirés de modestes réformes des prix de la bauxite, de la structure de coûts des sociétés et des exonérations fiscales	13
TABLEAU	
1. Principaux impôts et autres contributions aux recettes appliqués au secteur minier	6
BIBLIOGRAPHIE	Error! Bookmark not defined.

RECETTES MINIERES EN GUINEE¹

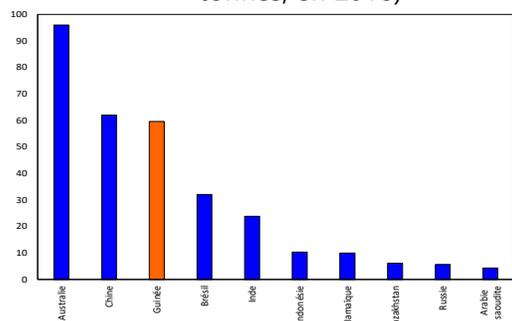
A. Recettes minières de la Guinée : vue d'ensemble

Le secteur minier guinéen

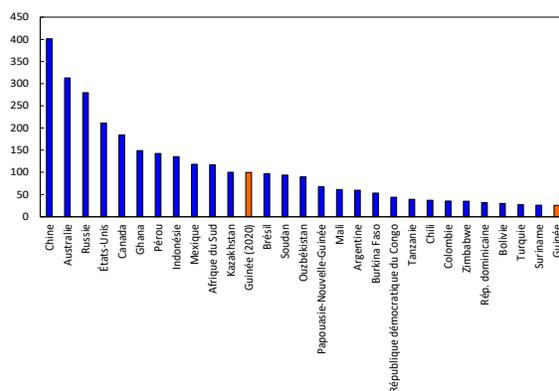
1. Les produits miniers représentent 90 % des exportations totales de la Guinée et 22 % de son PIB, et le potentiel de croissance est considérable. La Guinée est le premier exportateur mondial de bauxite et le troisième producteur après l'Australie et la Chine (graphique 1). La bauxite représentait environ 63 % de la production minière totale en 2019, les deux plus grandes sociétés minières — Société Minière de Boké (SMB) et Compagnie des Bauxites de Guinée (CBG) — concentrant 60 % de la production totale de bauxite. La production actuelle, d'environ 87 millions de tonnes en 2020, ne constitue qu'une petite fraction des réserves substantielles de bauxite du pays, estimées entre 7 et 9 milliards de tonnes, soit un tiers des réserves mondiales (IFC, 2020). L'or représentait jusqu'à 34 % de la production minière en 2019. Par ailleurs, la Guinée est le 16^e exportateur et le 13^e producteur de diamants. En outre, elle détient les plus grosses réserves inexploitées de minerai de fer dans le massif du Simandou. Une fois que la construction en vue d'exploiter le minerai de fer aura commencé (en principe en 2027 au plus tard), la Guinée pourrait devenir le deuxième exportateur et le cinquième producteur de minerai de fer du monde, environ 110 millions de tonnes étant attendues annuellement.

Graphique 1. Rôle de l'activité minière dans l'économie de la Guinée et dans le monde

a. Production de bauxite (en millions de tonnes, en 2018)



b. Production d'or (en tonnes, en 2018)



Source : calculs des services du FMI.

¹ Nous remercions les collègues qui ont apporté une précieuse contribution à ce document et qui ont conçu les outils sur lesquels il s'appuie : Patrick Petit, Pierre Kerjean, Dan Devlin, Yves de Santis, Jan Loepnick (tous du département des finances publiques), Alexander Massara et Ornella Kaze (tous deux du département Afrique). Ce document a également bénéficié des échanges avec les autorités lors de la mission au titre de l'article IV.

2. Malgré le poids du secteur minier dans l'économie, son potentiel d'amélioration du bien-être des Guinéens est intrinsèquement limité, au-delà des recettes publiques qu'il pourrait générer. En effet, l'exploitation minière industrielle ne représente qu'environ 6,5 % de l'emploi formel et se concentre majoritairement au niveau local. Le secteur artisanal de l'or en revanche emploie environ 220 000 personnes. Bien que l'infrastructure construite au cours des opérations minières puisse théoriquement être partagée (entre des activités minières et non minières) et soutenir la création de pôles de croissance, dans les pays d'Afrique subsaharienne (AfSS) comme la Guinée, les opérations d'infrastructure restent souvent sous le contrôle exclusif de la société minière. En outre, ces investissements (lieu et type des infrastructures) sont généralement optimisés pour l'extraction minière et les exportations de produits miniers, non pour une utilisation plus large. Cette stratégie d'optimisation n'est pas surprenante, sachant que le coût d'investissement en infrastructures, notamment ferroviaires et portuaires, est souvent plusieurs fois supérieur aux autres coûts liés à l'activité minière, comme la construction des installations d'extraction. De ce fait, les experts du développement ont appelé à mettre en place des cadres réglementaires prévoyant le libre accès aux infrastructures (Collier et Ireland, 2015), et la Guinée prévoit d'agir en ce sens avec la voie ferrée et le port qui seront construits pour desservir le projet de Simandou. Une fiscalité adéquate dans le secteur est indispensable pour que les ressources naturelles épuisables de la Guinée bénéficient à la population, en utilisant les recettes pour investir dans la santé, l'éducation, l'agriculture, l'infrastructure et d'autres domaines essentiels pour une croissance inclusive.

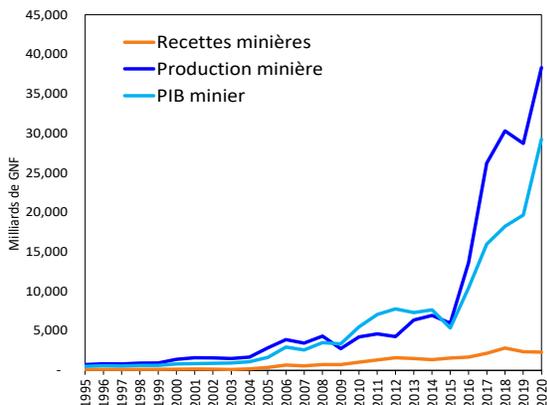
Évolution des recettes minières

3. Malgré l'augmentation régulière du PIB et de la production du secteur minier, les recettes minières ont progressé lentement ou ont stagné au cours des 25 dernières années (graphique 3a). Les recettes minières ont fortement diminué au cours des 10 dernières années relativement à la production et à la valeur ajoutée du secteur (graphique 3b), ce déclin trouvant son origine depuis quelques années dans la baisse des recettes de l'impôt sur les sociétés (graphique 3c). À partir de 2015, la valeur de la production minière est montée en flèche, principalement sous l'effet de l'accélération de la production de bauxite en volume². Les recettes minières en 2020 ont été très faibles, à 1,6 % du PIB, et ont atteint le point le plus bas en pourcentage de la production et de la valeur ajoutée sectorielle — respectivement 6 % et 7 % — enregistré depuis que des données sont disponibles (1990). Le déclin des recettes minières n'est pas le simple reflet de l'évolution des recettes totales : elles diminuent depuis longtemps même en pourcentage des recettes totales – et ce pourcentage a atteint son plus bas niveau en 2020 (graphique 3f).

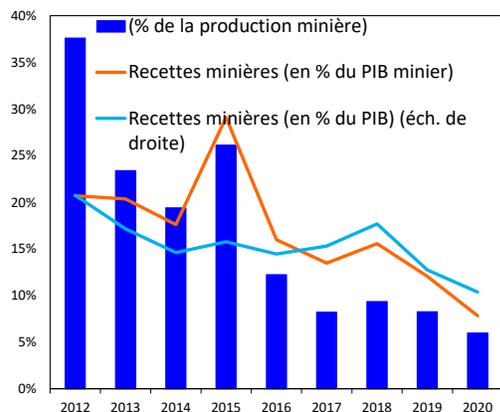
² Cette augmentation n'était pas directement liée à l'évolution des prix du produit de base dans lequel entre la totalité de la bauxite guinéenne : l'aluminium (graphique 3d). En revanche, les volumes de production du deuxième minerai le plus abondant en Guinée, l'or, ont été globalement corrélés avec les prix (graphique 3e).

Graphique 2. Évolution à long terme et récente des recettes minières de la Guinée

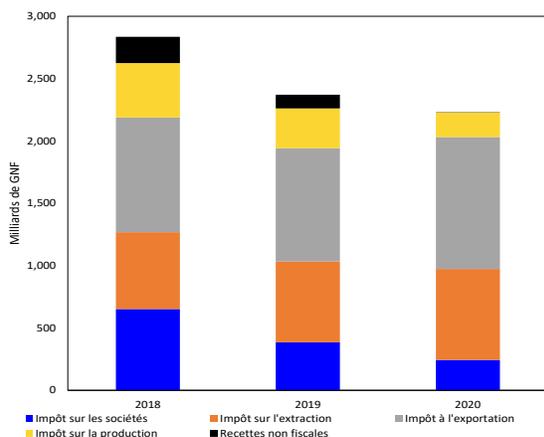
a. Recettes, production et PIB du secteur minier



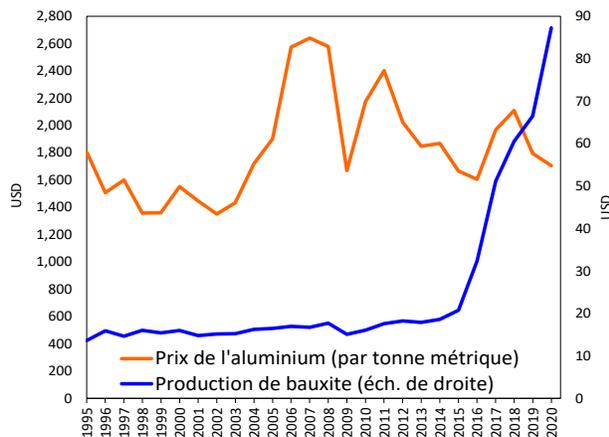
b. Recettes en pourcentage de la production et du PIB du secteur minier



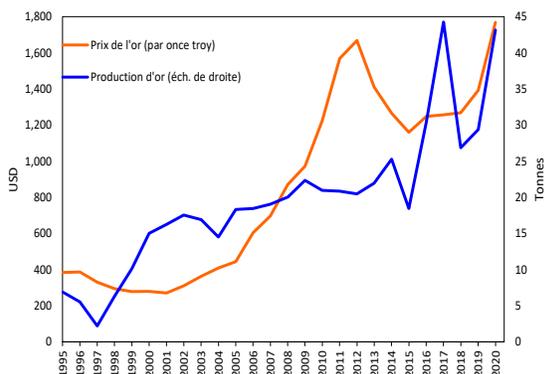
c. Composition des recettes minières



d. Prix de l'aluminium et production de bauxite en volume



e. Or : prix et production en volume



f. Recettes minières en pourcentage des recettes totales

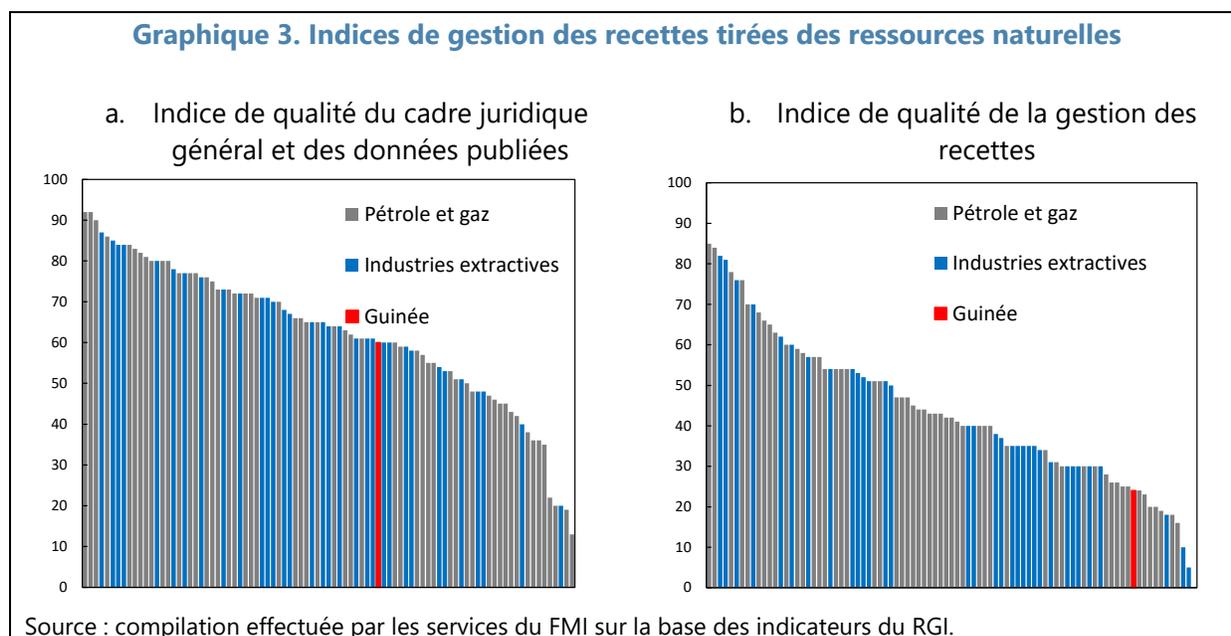


Sources : estimations des services du FMI sur la base des données des PEM, de l'ICTD (2020), de la BM (2021) et de l'équipe pays du FMI pour la Guinée.

Notes : les tendances à long terme présentées tiennent compte de la totalité des dates pour lesquelles des données sont disponibles.

Gouvernance des recettes minières en Guinée — comparaison internationale

4. Le cadre juridique général de la Guinée applicable au secteur minier (en particulier, le code minier) est sain. L'indice de gouvernance des ressources naturelles (*Resource Governance Index*, RGI) sur la clarté des cadres juridiques généraux des pays et sur la divulgation des données relatives aux ressources naturelles place la Guinée légèrement au-dessous de la médiane des pays dépendants des ressources naturelles, au 54^e rang sur 90 (graphique 4a)³. Cependant, la performance comparative est nettement plus faible du point de vue de la qualité de la gestion des recettes (graphique 4b), ce qui laisse à penser que la Guinée se place derrière la plupart des pays sur les indicateurs relatifs aux informations fournies sur les recettes issues des ressources naturelles réelles et prévisionnelles, à la transparence sur le partage infranational des recettes tirées des ressources extractives et aux perspectives de bonne gestion des recettes issues de l'exploitation des ressources naturelles à l'échelle nationale et infranationale. Outre la mobilisation anémique des recettes, les faibles performances du pays sur le plan de la gestion des recettes doivent alerter sur le fait que davantage d'efforts sont nécessaires pour améliorer la conversion des recettes collectées en biens publics qui profitent aux citoyens.



³ Le RGI est un indice composite de différents aspects de la gouvernance des ressources naturelles basé sur un questionnaire de 113 questions administré aux experts du domaine. Le RGI général présenté au graphique 4a montre la performance des pays dépendants des ressources naturelles sur l'agrégation de 21 questions rendant compte de la qualité des données publiées par les pays (par exemple, sur la production minière, les exportations, etc.) et de la clarté du cadre juridique général (par exemple la mesure dans laquelle les taux de l'impôt minier sont précisés dans les codes législatifs correspondants). Le graphique 4b montre l'agrégation de 43 questions concernant les informations données par les pays sur les recettes issues des ressources naturelles effectives et prévisionnelles, le partage infranational des recettes tirées des ressources extractives et les perspectives de bonne gestion des recettes tirées des ressources naturelles à l'échelle nationale et infranationale.

B. Recettes minières et régime budgétaire

Impôts et charges dans le secteur minier

5. L'activité minière est assujettie à plusieurs impôts et prélèvements non fiscaux.

Certains sont propres au secteur, comme les impôts sur l'extraction et la production de substances minières, les taxes sur les exportations minières, les contributions au développement local et les dividendes obligatoires. D'autres sont applicables aux entreprises en général, y compris celles du secteur minier, comme l'impôt sur les sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée et la contribution foncière unique. Le tableau 1 résume les caractéristiques des principaux impôts et autres formes de contributions aux recettes.

6. **Le code minier prévoit des exonérations appropriées pour les sociétés minières.** À titre d'exemple, le code minier modifié en 2013 exonère les sociétés minières i) de la TVA sur les importations de différents types d'équipements et de fournitures figurant dans une liste minière agréée, ii) des droits de douane sur l'importation d'équipements et de fournitures inscrits dans la liste minière dans la phase de recherche et de construction (et réduit les droits de douane sur ces biens dans la phase d'exploitation), iii) de la contribution foncière unique et de l'impôt minimum forfaitaire (IMF) dans les phases de recherche et de construction ainsi que les trois premières années de la phase d'exploitation et iv) de la taxe d'apprentissage, de la contribution à la formation professionnelle et de la contribution des patentes dans la phase de recherche et de construction. Le code minier prévoit aussi des avantages spécifiques pour les sociétés minières, comme le taux réduit de l'impôt sur les sociétés, qui est de 30 % contre 35 % pour les autres sociétés.

Type	Taux	Assiette du taux	Produit de base	Détails / remarques	Source ¹
Impôts sur les sociétés (IS)	30 %	Bénéfices	Non spécifique aux produits de base	Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, applicable en phase d'exploitation. Les sociétés sont exonérées de l'impôt minimum forfaitaire pendant trois ans à compter du démarrage de la production	Art. 176
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	18 %	Importations, biens et services	Non spécifique aux produits de base	En phase d'exploration, exonération de TVA sur les importations de produits inscrits dans la liste minière. En phase d'exploitation, exonération de TVA sur les importations de biens d'équipement figurant dans une liste minière préalablement agréée	Art. 167, 171, 176 du CM ; Art. 373 du CGI

¹ Articles du code minier de 2013 modifié sauf indication contraire. CGI = code général des impôts Les références renvoient ici au projet de CGI révisé, qui n'a pas encore été adopté. Ce point est abordé plus loin dans cet article.

Tableau 1. Guinée : principaux impôts et autres contributions aux recettes appliqués au secteur minier (suite)					
Type	Taux	Assiette du taux	Produit de base	Détails / remarques	Source ¹
Participation de l'État	15 %	Capital	Bauxite, fer (également or, diamants, substances radioactives)	Participation de l'État au capital des sociétés minières. L'État peut acquérir des participations supplémentaires en numéraire, à concurrence de 20 %. D'autres pourcentages de participation s'appliquent pour l'alumine, l'aluminium, l'acier	Art. 150
Contribution foncière unique	10 %	Valeur locative	Non spécifique aux produits de base	Due par les entités propriétaires de terrains bâtis. Le taux s'applique à la valeur locative des locaux commerciaux occupés par leurs propriétaires. Les sociétés minières qui entrent en phase d'exploitation sont exonérées pendant 3 ans à compter du démarrage de la production	Art. 175 du CM ; art. 265 du CGI
Retenue à la source	10 %	Dividendes et intérêts	Non spécifique aux produits de base	Retenue à la source appliquée sur les dividendes et intérêts payés aux bénéficiaires étrangers	Art. 187 du CGI
Taxe sur les salaires	6 %	Salaires	Non spécifique aux produits de base	6 % des traitements, salaires, indemnités et émoluments, y compris les avantages en nature, après déduction des cotisations pour les prestations familiales	Art. 201 du CGI
Contribution au développement local	0,5 %	Chiffre d'affaires	Bauxite, fer	Pourcentage du chiffre d'affaires réalisé par le titulaire du titre d'exploitation minière	Art. 130
	1 %		Autres substances minières		
Taxe sur l'extraction ²	0,075 %	Prix du minerai extrait	Bauxite	Cette taxe est assise sur la valeur de la substance minière extraite, déterminée en fonction de son grade et de son poids, et du prix vendeur LME de l'aluminium primaire ³	Art. 161
	3 %		Fer, cuivre, étain, nickel, zinc, cobalt, titane, molybdène	Cette taxe est assise sur la valeur de la substance minière extraite (pour le fer, sur la base de l'indice Platts China) déterminée en fonction de son prix FAB (franco à bord)	
	5%		Argent, or, platinoïdes, palladium, rhodium	Cette taxe est assise sur la valeur de la substance minière extraite, déterminée en fonction du fixing de l'après-midi à Londres	

¹ Articles du code minier de 2013 modifié sauf indication contraire. CGI = code général des impôts Les références renvoient ici au projet de CGI révisé, qui n'a pas encore été adopté. Ce point est abordé plus loin dans ce document.

² Dans le cas des métaux précieux, elle est souvent appelée « taxe sur la production ».

³ Le London Metal Exchange (LME) est le principal marché à terme des métaux. Le prix vendeur LME 3 mois renvoie aux prix conclus pour une livraison à trois mois.

Tableau 1. Guinée : principaux impôts et autres contributions aux recettes appliqués au secteur minier (suite et fin)					
Type	Taux	Assiette du taux	Produit de base	Détails / remarques	Source ¹
Taxe à l'exportation	0,075 %	Valeur des substances minières exportées	Bauxite	(voir taxe sur l'extraction)	Art. 163
	2 %		Fer, cuivre, étain, nickel, zinc, cobalt, titane, molybdène	(voir taxe sur l'extraction)	

Dérogations au cadre juridique général dans les contrats miniers

7. Bien que le code minier prévoit des exonérations, les dérogations au code sont très courantes dans les contrats miniers, y compris ceux qui ont été signés après l'adoption du code minier en 2013. Ces dérogations ont trait à de multiples textes législatifs, figurent dans des contrats portant sur différentes substances minières et varient en gravité, mais elles prévoient toujours un régime plus généreux pour la société que le code minier. Les exemples suivants illustrent les différentes formes de non-conformité des contrats au code minier et ne sont qu'un petit échantillon basé sur deux sociétés (chacun présentant en outre d'autres irrégularités par rapport au code minier, non indiquées ici)⁴.

- *Alufer/Bel Air* a signé un contrat de production de bauxite en février 2016, trois ans après l'entrée en vigueur du code minier modifié ; ce dernier aurait donc dû s'appliquer pleinement au contrat. Cependant, le contrat et les pratiques contreviennent au code minier sur plusieurs points, notamment :
 - *Droits de douane réduits* : l'équipement importé par *Alufer/Bel Air* bénéficie, pendant la phase d'exploitation (c'est-à-dire la période d'extraction de la bauxite), du régime douanier relativement favorable censé s'appliquer seulement dans la phase de construction (la période au cours de laquelle les routes, les installations de traitement, les logements du personnel etc. sont construits).
 - *Évasion à la TVA* : la société a établi un « groupe TVA » ad hoc avec ses sous-traitants et ses fournisseurs, qui leur permet de se facturer les uns aux autres des biens et services sans acquitter de TVA. Pourtant, les textes ne contiennent pas de disposition explicite pour un tel groupe TVA, et le code ne prévoit pas d'exonération de la TVA pour les biens et les services rendus.

¹ Articles du code minier de 2013 modifié sauf indication contraire. CGI = code général des impôts Les références renvoient ici au projet de CGI révisé, qui n'a pas encore été adopté. Ce point est abordé plus loin dans ce document.

⁴ Voir Charlet *et al.* (2018), qui présentent une analyse plus complète des infractions au code minier.

- *Exonérations nouvelles et prolongées* : le contrat minier prévoit une exonération de l'impôt sur les sociétés pendant 6 ans, et de l'impôt minimum forfaitaire pendant cinq ans à compter du démarrage de la production, alors que le code minier ne prévoit pas d'exonération de l'IS et prévoit une exonération de seulement trois ans de l'impôt minimum forfaitaire à compter du début de la phase de production.
- *Société des Mines de Mandiana (SMM)/Avocet Mining/Managem* a signé un contrat de production d'or en décembre 2016.
 - Ce contrat prévoit une exonération de l'IS et de l'impôt minimum forfaitaire pendant six ans à compter du démarrage de la production. Cette clause est contraire au code minier, qui ne prévoit aucune exonération de l'impôt sur les sociétés en phase de production.
 - Le contrat a fixé un taux à plusieurs niveaux pour la taxe sur la production, qui diminue lorsque le prix de l'once d'or baisse. Le code minier fixe la taxe sur la production à 5 % de la valeur de l'or.

Charlet *et al.* (2018) ont examiné cinq contrats signés après l'adoption du code minier et ont constaté que tous violaient le code minier, en moyenne sur plus de neuf aspects.

8. Le régime fiscal guinéen est suffisamment concurrentiel sur la scène internationale. De nombreux exemples montrent que plusieurs dispositions réglementaires de la Guinée relatives aux recettes minières sont comparables à celles d'autres pays producteurs des mêmes produits de base. Par conséquent, il ne devrait pas être nécessaire de signer des contrats contrevenant au code minier pour attirer des entreprises en Guinée. À titre d'exemple, plusieurs pays comparables ont une règle bien formulée sur les prix de transfert, ainsi que des exigences relatives à la documentation, que la Guinée n'a pas. Par conséquent, l'adoption du projet de code général des impôts révisé (qui contient une règle détaillée sur les prix de transfert) est cruciale pour amener le pays au niveau de ses pairs à cet égard. Les contrats miniers récemment signés par des pays comparables — comme la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso — ne contreviennent pas, en général, à leur code minier. D'autres pays ont des dispositions similaires sur les exonérations de l'impôt sur les sociétés dans leurs codes respectifs. Ainsi, comme celle de la Guinée, la législation minière des pays comparables consent une exonération de l'impôt sur les sociétés pendant la phase d'exploration. Ni le Mali ni le Burkina Faso ne prévoient d'exonération de l'impôt sur les sociétés dans leurs codes miniers dans la phase d'exploitation. La Côte d'Ivoire accordait auparavant une exonération de l'impôt sur les sociétés pendant 5 ans, mais cette règle a été remplacée en 2018 par un abattement de 75 % la première année de production et de 50 % la deuxième. Sachant que les deux premières années d'exploitation sont généralement déficitaires, cette règle ne procurerait pas un important avantage fiscal aux investisseurs. Les pays comparables comme le Mali, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso appliquent une retenue à la source sur les intérêts payés à l'étranger, comme le fait le code guinéen. Cela réduit le risque et les conséquences de montages financiers artificiels. Enfin, alors que l'or artisanal n'est pas imposé en Guinée, il l'est dans d'autres pays de la région. En Zambie, par exemple, le secteur est assujéti à différents types d'impôt (Banda et Chanda, 2021).

9. Compte tenu de la qualité de la bauxite guinéenne et d'autres considérations, il n'est sans doute pas nécessaire de pratiquer des incitations fiscales trop généreuses. Si la proximité des exportateurs d'Asie-Pacifique par rapport à la Chine semble défavoriser la Guinée, une enquête a montré que les sociétés minières privilégient la qualité du minerai dans le choix des lieux d'investissement (OCDE-IGF, 2018). La bauxite guinéenne présente une qualité physique globalement supérieure à celles de l'Australie — le principal concurrent de la Guinée à l'exportation — de l'Inde et de l'Indonésie (Nandi et Yamoussa, 2020), qui donne à la Guinée un avantage pour attirer les entreprises, car il est moins coûteux de transformer de la bauxite de qualité supérieure en alumine (voir aussi l'analyse des caractéristiques physiques à la section C). Les gisements de bauxite de la Chine diminuent et sont de qualité inférieure (Aljanabi et Wang, 2020), ce qui implique que ses importations, en particulier en provenance de la Guinée, sont appelées à augmenter. De plus, bien qu'une quantification des autres coûts de production des sociétés puisse être complexe, on peut penser que certains coûts peuvent être plus élevés dans les pays avancés que dans les pays en développement à faible revenu, notamment le coût du respect des normes environnementales et les coûts de main-d'œuvre. Enfin, les politiques restrictives récemment instaurées par d'autres exportateurs de bauxite fournisseurs de la Chine accroissent aussi la compétitivité de la Guinée : après avoir interdit les exportations de bauxite afin de soutenir la transformation nationale en alumine, l'Indonésie a allégé cette interdiction en 2017, mais elle prévoit de la rétablir en 2022 ; la Malaisie a elle aussi prononcé une interdiction similaire et l'a levée l'an dernier. Ces restrictions à l'exportation instaurées par des concurrents, bien que partiellement annulées, renforcent l'attractivité relative de la Guinée pour les investissements sans qu'il soit nécessaire de consentir d'importantes exonérations fiscales⁵.

10. Enfin, il est évident que les incitations fiscales ont un coût pour le pays. La section suivante analyse le coût potentiel des généreuses incitations fiscales pratiquées par la Guinée — en termes de perte de recettes qui pourraient soutenir une croissance inclusive et l'amélioration du bien-être des Guinéens.

C. Gains potentiels de recettes minières et leviers d'action possibles

Capter les rentes des ressources naturelles par les recettes, analyse du potentiel fiscal et simulation des gains potentiels de recettes tirés de la suppression de certains privilèges fiscaux

11. Les recettes minières de la Guinée n'atteignent pas leur potentiel :

- Une évaluation des recettes issues des ressources naturelles de la Guinée par rapport aux rentes des ressources naturelles — ces dernières étant définies comme la différence entre la valeur de production d'un stock de ressources naturelles aux prix mondiaux et son coût de production total estimé — montre que les recettes ont globalement capté les rentes de la Guinée au milieu des années 80, mais que l'écart entre les rentes et les recettes s'est rapidement creusé à partir des années 90 (graphique 4a).

⁵ <https://www.hellenicshippingnews.com/2021-dry-bulk-outlook-bauxite/>

- L'analyse du potentiel fiscal de la Guinée montre que les recettes fiscales globales et les recettes tirées des ressources naturelles estimées pourraient être en moyenne supérieures de respectivement 7,3 % et 5,0 % du PIB à ce qu'elles ont été au cours des dix dernières années (graphiques 4b et 4c). L'analyse de régression utilise les données de panel des pays à faible revenu et des pays en développement ; les recettes (en pourcentage du PIB) sont régressées sur un certain nombre de variables que la littérature sur le potentiel fiscal considère comme des déterminants pertinents, notamment le PIB par habitant, l'aide au développement, l'investissement et la consommation publics, l'encours de la dette extérieure, la valeur ajoutée industrielle et l'inflation⁶. Les régressions incluent aussi des effets fixes pays. Les données sont disponibles à partir de 1990 pour les recettes fiscales et à partir de 2000 pour les recettes tirées des ressources naturelles.
- Troisièmement et enfin, nous utilisons un modèle construit pour la Guinée proche du modèle « FARI » du FMI pour effectuer une simulation qui évalue les gains potentiels de recettes que pourraient procurer trois modestes réformes hypothétiques appliquées pendant un an à certaines sociétés minières⁷.
Ces réformes sont les suivantes⁸ :
 - *Une augmentation des prix de la bauxite pour deux sociétés afin de les porter à la moyenne des sept sociétés pour lesquelles le modèle dispose de données adéquates sur les prix* (graphique 5a), cette augmentation étant appliquée pendant un an. Cette intervention pourrait être considérée comme une approximation de premier ordre d'une évolution vers des prix de transfert de pleine concurrence (voir l'analyse complémentaire des prix de transfert dans les sections suivantes).
 - *Une structure de coûts plus proche de la norme pour une société*, avec des limites plus habituelles sur ce qui peut être déclaré comme des intérêts déductibles. Avec cette structure de coûts ajustée, les coûts unitaires seraient encore supérieurs de 20 % à ceux d'un concurrent clé, ce qui laisse à penser que les coûts unitaires simulés n'ont pas été abaissés à des niveaux déraisonnables. Nous déduisons ensuite le gain moyen de recettes pour un an associé à l'ajustement des coûts.
 - *La suppression d'une exonération de l'impôt sur les sociétés pour un producteur minier*, pendant un an. Le contrat de la société, qui a été signé bien après l'adoption du code minier, stipule une exonération de l'impôt sur les sociétés pendant cinq ans à compter du démarrage de la production commerciale, en violation du code minier.

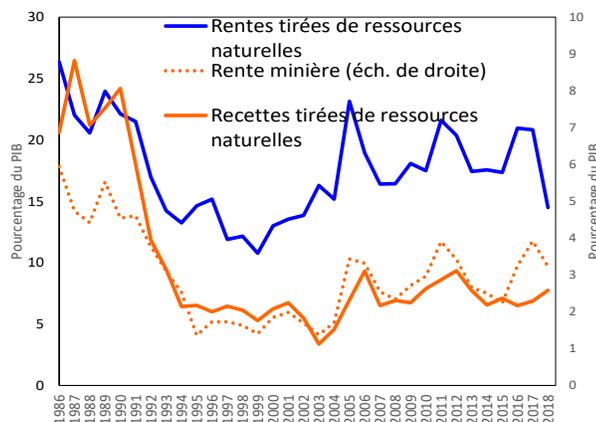
⁶ Il y a aussi des variables explicatives utilisées dans le document de la série des Questions générales sur le potentiel fiscal associé au rapport au titre de l'article IV le plus récent sur la Guinée (2016) (Charry *et al.* 2016).

⁷ La confidentialité des données des sociétés ne permet pas de déclarer le nom des sociétés utilisées dans la simulation, mais les informations, y compris l'identité des sociétés, ont été présentées aux autorités dans le cadre de la mission au titre de l'article IV.

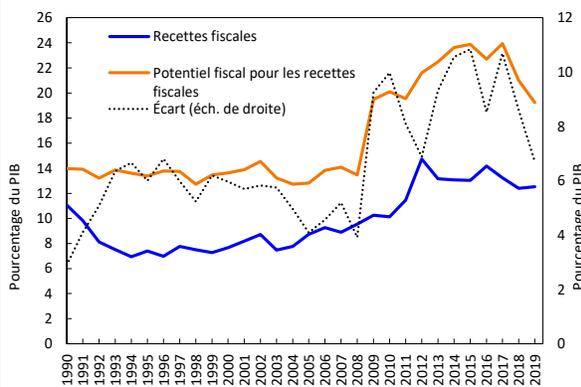
⁸ Il faut souligner que ces réformes hypothétiques ne sont pas nécessairement possibles à ce stade, car les clauses de stabilité empêchent d'annuler les clauses des contrats miniers qui enfreignent le code minier ou le code général des impôts de la Guinée. En fait, la simulation sert à démontrer les gains potentiels de recettes qu'il serait possible de réaliser si ces exonérations dérogatoires étaient légèrement réduites.

Graphique 4. Rentes et recettes dérivées des ressources naturelles et potentiel fiscal

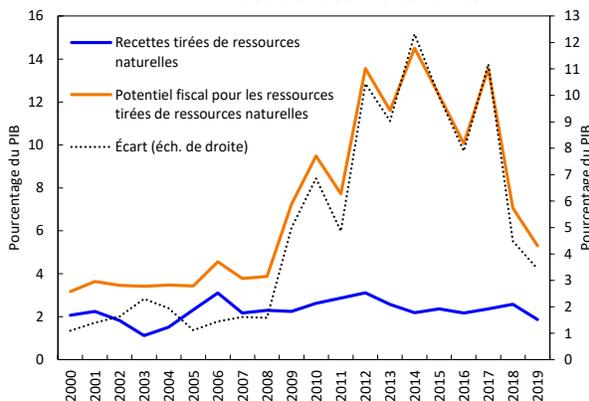
a. Rentes et recettes dérivées des ressources naturelles



b. Potentiel fiscal en recettes fiscales totales



c. Potentiel fiscal en recettes tirées des ressources naturelles



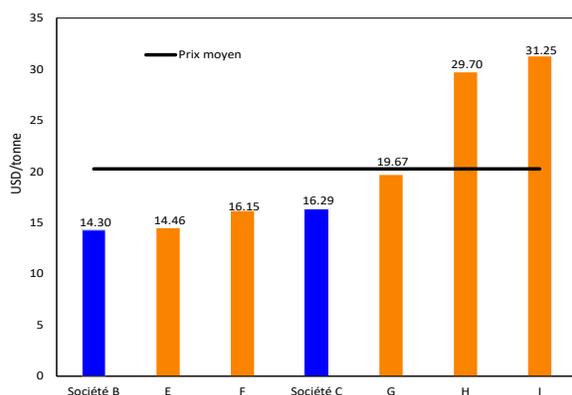
Sources : estimations des services du FMI sur la base des données des PEM, de l'ICTD (2020), de la BM (2021) et de l'équipe pays du FMI pour la Guinée.

Notes : les tendances à long terme présentées tiennent compte de la totalité des dates pour lesquelles des données sont disponibles.

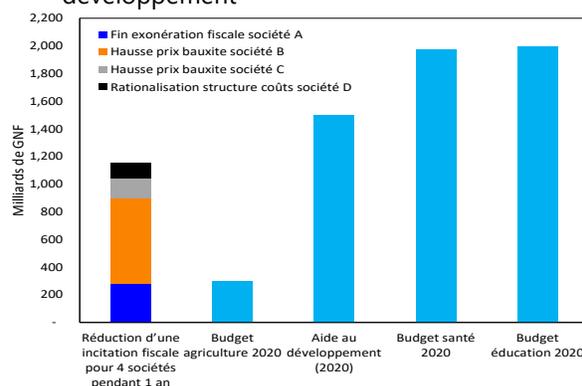
12. Les résultats montrent que ces modestes réductions des privilèges fiscaux augmenteraient les recettes, lesquelles pourraient apporter des bénéfices substantiels au pays en termes de développement. Ces gains représentent, par exemple, près de 4 fois le budget national de l'agriculture, plus des trois quarts du montant de l'aide au développement internationale et plus de la moitié du budget de la santé ou de l'éducation (graphique 5b). En fait, cette estimation basée sur une simulation est sans doute une borne inférieure car elle ne reflète pas la réponse comportementale des sociétés minières aux incitations fiscales (Readhead, 2018).

Graphique 5. Gains potentiels de recettes tirés de réformes modestes des prix de la bauxite, de la structure de coûts des sociétés et des exonérations fiscales

a. Prix de la bauxite pratiqués par une sélection de sociétés



b. Gains potentiels de recettes tirés d'une sélection de réformes, comparés aux ressources de développement



Source : estimations des services du FMI.

Limitier les transferts de bénéfices résultant des régimes de prix de transfert — établir des lignes directrices nationales sur les prix

13. Les prix de transfert désignent la pratique consistant à fixer un prix pour l'achat d'un bien ou d'un service entre deux parties affiliées. Étant donné que la plupart des impôts et prélèvements dépendent directement ou indirectement de la valeur des minerais extraits ou exportés, il est important que la valeur de ces minerais soit déterminée précisément, en fonction de leur qualité physique et des conditions de marché. Les prix de transfert sont considérés comme abusifs lorsque les parties mettent en place un niveau de prix visant à réduire leur revenu imposable combiné. Un exemple serait une société minière A travaillant en Guinée, qui reçoit des services de conseil d'une entité liée B basée dans un autre pays où la fiscalité est relativement avantageuse. A rémunère B pour ces services. A et B conviennent de gonfler le prix facturé pour ces services, ce qui réduit les bénéfices de A réalisés en Guinée et transfère ces bénéfices à B. Cette opération réduit le niveau de l'impôt sur les sociétés de A assis sur les bénéfices tout en augmentant l'impôt de B d'un montant très inférieur puisqu'elle est établie dans un pays à fiscalité avantageuse.

14. Les risques de transferts de bénéfices dus à des manipulations des prix de transfert sont particulièrement élevés dans le secteur de la bauxite. De nombreuses sociétés productrices de bauxite sont affiliées à des producteurs d'aluminium étrangers auxquels elles vendent la bauxite qu'elles extraient. Cette intégration entre l'acheteur et le vendeur accroît les opportunités de transfert des bénéfices par une conception stratégique des mécanismes de prix de transfert. Plus précisément, la bauxite peut être vendue à des prix insuffisants et, sachant que l'impôt sur les sociétés est basé sur les prix facturés, cela réduit les bénéfices imposables des producteurs de bauxite et augmente les bénéfices de l'acheteur affilié (il faut souligner que les redevances minières ne sont pas directement affectées par cette pratique car elles ne sont pas basées sur les prix facturés).

mais sur un indice des prix publié (tableau 1)). La réduction de l'impôt sur les sociétés combiné dû par les deux sociétés (affiliées) qui en résulte encourage cette pratique car les acheteurs sont souvent établis dans des pays dont la fiscalité est plus favorable que celle de la Guinée. Cette pratique a pour effet de diminuer le montant des recettes que l'État guinéen peut collecter.

15. Le cadre réglementaire cherche à éviter les transferts de bénéfices liés à des manipulations des prix de transfert. Le code minier (article 138-III) et le code général des impôts (article 117) obligent à vendre les produits miniers à des prix de pleine concurrence quel que soit l'acheteur (qu'il soit affilié au vendeur ou non). Plus précisément, le CGI dispose que les bénéfices indirectement transférés à des sociétés affiliées à l'étranger (ou à des sociétés établies dans des territoires ayant un régime fiscal privilégié) par un ajustement des prix ou par d'autres moyens doivent être réintégrés dans le résultat aux fins du calcul de l'impôt sur les bénéfices. Le CGI conclut aussi à la présence de transferts de bénéfices lorsqu'il existe un écart entre les prix pratiqués et ceux qui seraient considérés comme des prix de pleine concurrence dans des conditions de marché similaires. Enfin, il met des obligations de documentation des prix de transfert à la charge des sociétés. Un projet de code général des impôts révisé, qui a bénéficié d'une importante assistance technique du FMI en 2019 et 2020, n'a pas encore été soumis à l'Assemblée nationale et n'a donc pas été adopté. Ce nouveau code renforce en particulier les obligations en matière de documentation des prix de transfert et les précise. Son adoption est une base importante de toute politique visant à réduire les manipulations des prix de transfert. En dépit des dispositions explicites du cadre juridique général, les autorités fiscales n'ont ni la capacité technique, ni le temps, ni les ressources pour vérifier systématiquement si les multiples méthodes de tarification appliquées par les titulaires de titres d'exploitation minière sont conformes à des prix de pleine concurrence.

16. La stratégie du FMI en matière de développement des capacités dans ce contexte de contraintes de capacités est d'établir a priori ce qui serait considéré comme un prix de pleine concurrence pour la bauxite, au lieu de tenter d'évaluer a posteriori si les prix que les sociétés fixent elles-mêmes sont appropriés⁹. Les prix de la bauxite — ainsi que les formules et la méthodologie d'établissement — pourraient être basés sur un cadre réglementaire basé sur un décret du ministre du Budget, peut-être conjointement avec le ministère des Mines. Il reviendrait alors aux sociétés qui souhaitent pratiquer d'autres prix de fournir une justification détaillée de la méthode qu'elles voudraient suivre, accompagnée de la documentation pertinente. Ces entreprises s'exposeraient à des procédures de contrôle plus rigoureuses des autorités que celles qui appliquent les directives nationales d'établissement des prix.

17. La méthodologie d'établissement des prix de transfert devrait prendre en compte les caractéristiques physiques et la qualité de la bauxite extraite, les conditions de marché et les autres coûts de transaction. Les caractéristiques physiques sont le taux d'humidité de la bauxite (un taux d'humidité excessif augmente le poids et donc le coût de transport et complique le raffinage), la teneur en alumine (une teneur élevée réduit le coût de production de l'alumine et devrait donc augmenter le prix de la bauxite) et la présence d'impuretés physiques et de

⁹ Cette méthodologie, qui a été élaborée dans le contexte de l'assistance technique du FMI, est conforme aux recommandations données par d'autres fournisseurs d'AT (à savoir l'OCDE et l'IGF).

contaminants comme l'oxyde de fer et la silice (qui augmentent le coût de transformation de la bauxite en alumine et réduisent donc le prix). La méthodologie nationale des prix de transfert tiendrait également compte des conditions de marché, telles l'offre et la demande mondiales de bauxite. Les coûts de transaction jouent aussi un rôle non négligeable dans la valeur de la bauxite ; la quasi-totalité de la bauxite guinéenne est raffinée à l'étranger, ce qui impose de l'expédier par mer à sa destination, le plus souvent la Chine. Les coûts associés de transport et d'assurance réduisent le prix du produit de base pour parvenir à un prix FAB. Plusieurs services internationaux estiment le coût du fret et de l'assurance entre différents points d'origine et de destination.

18. Les indices déjà disponibles pourraient donner d'utiles indications. La demande de bauxite est étroitement liée à celle de l'aluminium, car la quasi-totalité de la bauxite est utilisée pour fabriquer de l'aluminium¹⁰. Les prix d'équilibre de l'aluminium — enregistrés sur le London Metal Exchange (LME) par exemple — pourraient donner des informations utiles pour déterminer le prix de la bauxite. Comme le montre le tableau 1, le prix de l'aluminium sur le LME est déjà utilisé pour la taxe sur l'extraction et la taxe à l'exportation, en vertu du code minier. En outre, il existe différents indices des prix de la bauxite fondés sur ses caractéristiques physiques et économiques. Plusieurs entités (comme le CRU, Asian Metal et CBIX) produisent des indices accessibles sur abonnement. Les autorités guinéennes pourraient envisager d'intégrer un ou plusieurs de ces indices dans les directives nationales sur les prix de pleine concurrence. Il faut toutefois garder à l'esprit que ces indices peuvent être influencés par les décisions des grands pays acheteurs de bauxite. Ils peuvent néanmoins servir de base à une approximation raisonnable du prix de pleine concurrence. La transparence vis-à-vis des sociétés et des citoyens guinéens justifierait que le gouvernement publie la méthodologie définitive sous-tendant les directives nationales en matière de prix et les prix résultants de la bauxite en temps opportun.

Calendrier possible et modalité de mise en œuvre de directives nationales sur les prix

19. Une approche en deux temps pourrait être envisagée pour la mise en œuvre de la directive nationale sur les prix. Dans un premier temps, cette directive fonctionnerait comme une sorte de protection : les sociétés qui la respectent seraient automatiquement considérées comme en règle avec la réglementation publique interdisant les transferts de bénéfices par manipulation des prix de transfert. Mais elles pourraient aussi décider de s'écarter de la norme, auquel cas elles devraient prouver a) que la méthodologie des pouvoirs publics n'est pas appropriée dans leur situation et b) que leur système de tarification privilégié est conforme au principe de pleine concurrence. Cette option permettrait aux autorités d'enregistrer des augmentations des recettes à court terme car i) elle serait pleinement conforme à la stabilisation du régime fiscal et douanier (article 182 du code minier) qui dispose que les taux des impôts, droits et taxes ne sont sujets à aucune augmentation ou diminution pendant 15 ans et ii) la méthode pourrait éclairer le programme de contrôle fiscal en cours.

¹⁰ L'aluminium est fabriqué par électrolyse d'une substance appelée alumine. L'alumine elle-même est fabriquée par broyage de la bauxite extraite et mixage à haute température avec de l'hydroxyde de sodium.

20. Dans un second temps, un prix administratif obligatoire serait fixé pour les exportations de bauxite. Cela nécessiterait des études préalables des différentes options de tarification et de leurs incidences potentielles. Une période de transition donnerait du temps aux autorités pour opérer les ajustements nécessaires après avoir pris en compte toute contribution légitime des parties prenantes (experts techniques nationaux et internationaux, société civile, et sociétés minières elles-mêmes) sur la méthodologie. La transition donnerait la possibilité de parachever les dispositions administratives dans les agences fiscales et douanières afin qu'elles puissent correctement mettre en œuvre et faire respecter la collecte des impôts sur la base du nouveau régime. Cependant, le respect total de la nouvelle norme en matière de prix ne serait pas attendu avant la fin d'une période d'environ trois ans.

D. Conclusions

21. Le secteur minier joue un rôle essentiel dans l'économie guinéenne. Cependant, le bénéfice qu'il peut potentiellement apporter à la population est fortement limité par des recettes tirées de l'exploitation minière qui sont anémiques et diminuent relativement à la production et à la valeur ajoutée du secteur.

22. La Guinée dispose d'un solide cadre juridique général pour les recettes minières, formé par le code minier de 2013 modifié et le code général des impôts révisé, qui a bénéficié de l'assistance technique du FMI en 2019 et 2020 mais n'est toujours pas adopté. Son adoption est la base indispensable d'une saine politique fiscale pour le secteur minier.

23. Cependant, le code minier est souvent sapé par les contrats miniers qui enfreignent ses dispositions et par son application et son respect insuffisants. Les généreux privilèges fiscaux consentis aux sociétés minières ont un coût élevé pour le développement de la Guinée et le bien-être de ses citoyens. Une réforme modeste pourrait mobiliser près de 4 fois l'équivalent du budget national de l'agriculture.

24. Divers leviers d'action existent pour juguler les pertes de recettes minières. Remédier aux transferts de bénéfices par les mécanismes des prix de transfert est un levier critique, car il peut être appliqué à la fois aux contrats nouveaux et aux contrats existants et peut générer un montant de ressources significatif. L'établissement d'une directive nationale sur les prix fonctionnant comme une protection pourrait être un moyen pratique de garantir que les entreprises vendent leur bauxite à des prix de pleine concurrence, tout en donnant de la flexibilité à celles qui veulent déroger au principe si elles peuvent le justifier, renversant ainsi la charge de la preuve.

25. Il conviendrait également d'étudier les choix, les arbitrages et l'expérience des pays comparables en matière de génération de recettes tirées de l'or artisanal. Les exportations d'or artisanal se sont envolées en 2020 et pourtant, ce sous-secteur n'est pas taxé en Guinée (alors qu'il l'est dans les pays comparables).

26. En dernier ressort, la volonté des autorités au plus haut niveau d'introduire une robuste mobilisation des recettes minières est une condition nécessaire de la réussite des réformes proposées.

Bibliographie

- Aljanabi, Zaid and Ashley Wang (2020). Guinea's bauxite mining development. 19. August 2020, CRU Group.
- Banda, Webby and Emmanuel K. Chanda (2021). A proposed co-operatives strategy for artisanal and small-scale gold mining sector in Zambia. *Resources Policy*, Vol. 70 : 1-17.
- Charlet, Alain, Ismaël N'Fallou Nabé, and Abou-Bakar Traoré (2018). Diagnostic du système de collecte des revenus miniers en République de Guinée. Projet d'appui à la gouvernance dans le secteur minier (PAGSEM).
- Charry, Luisa, Mathilde Perinet, Romain Bouis, Henry Mooney, and Patrick Petit (2016). Guinea— Selected Issues Paper. International Monetary Fund, Washington DC.
- Collier, Paul and Glen Ireland (2015). Shared-Use Mining Infrastructure: Why it Matters and how to Achieve it. The Milken Institute,
- EITI (2020). Initiative pour la transparence dans les industries extractives de la République de Guinée. Rapport ITIE 2018. Décembre 2020. BDO Tunisie Consulting.
- Guinea (2013). Loi L/2013/N.053/CNT du Avril 2013 Portant amendement de certaines dispositions de la loi L/2011/006/CNT du septembre 2011 portant Code Minier de la République de Guinée.
- Guinea (2021). Projet de Code Général des Impôts de la République de Guinée.
- ICTD (2020). International Centre for Tax and Development / UNU-WIDER Government Revenue Dataset 2020. <https://www.ictd.ac/dataset/grd/>.
- Readhead (2018). Tax incentives in mining: Minimising risks to revenue. IGF-OECD Programme to Address BEPS in mining, International Institute for Sustainable Development.
- Nandi, Ashok and Alkaly Yamoussa (2020). « A booming bauxite mining industry of Guinea and future prospects », Aluminium Industry Trend and Analysis, 2 December 2020.
- OECD-IGF (2018) The hidden cost of tax incentives. IGF-OECD Programme to Address BEPS in Mining.
- WB (2021). World Development Indicators. World Bank, Washington DC. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.