



**IGF**

INTERGOVERNMENTAL FORUM  
on Mining, Minerals, Metals and  
Sustainable Development

# GUIDE À L'INTENTION DES GOUVERNEMENTS

Politiques de  
contenu local

**JUILLET 2018**



© 2018 International Institute for Sustainable Development

Publié par l'International Institute for Sustainable Development

Guide IGF pour les gouvernements : politiques de contenu local

Juillet 2018

Écrit par Aaron Cosbey et Isabelle Ramdoo

Citation recommandée :

Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable (IGF) (2018). *Guide IGF pour les gouvernements : Les politiques de contenu local*. Winnipeg : IISD.

Les conseils formulés dans ce guide de l'IGF à l'intention des gouvernements sont fondés sur la richesse des connaissances et de l'expérience actuelles en matière de politique de contenu local, et ont été révisés par des experts de différents domaines. L'utilisateur est le seul responsable de l'utilisation de ce guide, et l'IGF décline toute responsabilité quant aux conséquences de la mise en pratique des conseils ou recommandations qui figurent dans le présent document.

© 2018 International Institute for Sustainable Development  
Publié par l'International Institute for Sustainable Development

L'International Institute for Sustainable Development (IISD) est un groupe de réflexion indépendant qui défend des solutions durables aux problématiques du XXI<sup>e</sup> siècle. Notre mission est de promouvoir le développement humain et la durabilité environnementale. Nous y travaillons par le biais de la recherche, de l'analyse et de l'obtention de connaissances qui soutiennent l'élaboration de politiques saines. Notre vision globale nous permet d'aborder les causes profondes de certains des plus grands problèmes auxquels notre planète est confrontée aujourd'hui: la destruction de l'environnement, l'exclusion sociale, les lois et les règles économiques injustes, le changement climatique. Le personnel de IISD, qui représente plus de 120 personnes, plus de 50 associés et une centaine de consultants, viennent du monde entier et de nombreuses disciplines. Notre travail a un impact sur la vie des habitants de près de 100 pays. Avec une démarche autant scientifique que stratégique, l'IISD apporte les connaissances qui sont nécessaires à l'action.

L'IISD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, qui possède le statut de l'alinéa 501(c)(3) aux États-Unis. L'IISD bénéficie d'un soutien opérationnel important de la province du Manitoba et de financements de projets provenant de nombreux gouvernements canadiens et étrangers, d'organismes des Nations Unies, de fondations, du secteur privé et de particuliers.



L'IGF soutient près de 60 pays qui se sont engagés à tirer parti de l'exploitation minière pour le développement durable afin de garantir la diminution des impacts négatifs et le partage des avantages économiques.

Il se consacre à l'optimisation des avantages de l'exploitation minière pour atteindre une réduction de la pauvreté, une croissance inclusive, un développement social et une gestion environnementale.

L'IGF se concentre sur l'amélioration de la gestion des ressources et de la prise de décision par les gouvernements qui travaillent dans le secteur. Il offre un certain nombre de services à ses membres, dont : des évaluations dans le pays ; un renforcement des capacités et une assistance technique ; des documents d'orientation et des conférences qui explorent les meilleures pratiques et fournissent l'occasion de s'associer au secteur et à la société civile.

L'Institut international du développement durable assure le secrétariat de l'IGF depuis octobre 2015. Son financement principal est fourni par le Gouvernement du Canada.



**Siège de l'IISD**  
111 Lombard Avenue  
Suite 325  
Winnipeg, Manitoba  
Canada R3B 0T4

[iisd.org](http://iisd.org)  
 [@IISD\\_news](https://twitter.com/IISD_news)

**Bureau de l'IGF et de l'IISD à Ottawa**  
1100-220 Laurier Avenue W.  
Ottawa, Ontario  
Canada R3B 0T4

 [IGFMining.org](http://IGFMining.org)  
[@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)

Secrétariat hébergé par

Secrétariat financé par





## PRÉFACE

Lors de leur assemblée générale annuelle de 2017, les gouvernements membres de l'IGF ont détecté des besoins en conseils sur les politiques de contenu local pour aider les pays à mieux gérer leurs ressources. C'est un sujet important et urgent à traiter, mais il n'est pas nouveau. Depuis les débuts de l'exploitation minière moderne, les pays se sont efforcés, avec des résultats mitigés, à transformer les nouveaux investissements en bénéfices plus importants pour les États et les communautés d'accueil. Pour les économies riches en ressources et dépendantes de l'exploitation minière, « bien faire les choses » peut signifier une diversification économique, une amélioration des compétences et des niveaux d'emploi plus élevés.

Mais il s'agit d'un défi difficile à relever. Ce guide a pour but d'aider les gouvernements dans la tâche essentielle de décider quelles politiques de contenu local (le cas échéant) conviennent à leurs contextes uniques, quelles politiques de soutien et quels partenariats sont nécessaires et comment ces politiques peuvent être mises en œuvre avec succès.

Je suis heureux de présenter ce guide, le dernier en date de la série de documents de gestion des connaissances de l'IGF intitulés « Guide à l'intention des gouvernements » et je suis impatient de travailler avec nos membres et d'autres parties prenantes clés pour les aider dans leur poursuite du développement durable pour l'exploitation minière.



Greg Radford  
Directeur, IGF



## REMERCIEMENTS

Ce guide a vu le jour grâce à de nombreux contributeurs. Les auteurs principaux sont Aaron Cosby et Isabelle Ramdoo. Plusieurs auteurs ont fourni des documents de référence qui ont constitué la base des chapitres du guide : Perrine Toledano et Nicolas Maennling sur les liens en aval ; Somine Dolo sur les liens horizontaux ; Emily Nickerson et Jeff Geipel sur l'approvisionnement local ; et Tim Grice, avec l'aide de Jemima Welsh, sur l'emploi direct.

Les études de cas qui accompagnent le guide ont été rédigées par Somine Dolo et Guire Togo sur les liens horizontaux, Jeff Geipel, Tim Grice, Nicolas Maennling, Martin Odendaal, Guire Togo et Perrine Toledano. Jane Korinek, Catheryn McCallum, Emyr Williams et Kathleen Sexsmith ont révisé le guide.

Le groupe consultatif d'experts externes de l'IGF sur les politiques relatives au contenu local a fourni de précieux conseils durant le processus, et a révisé le texte et la structure du guide. Ce groupe comprend (agissant à titre personnel) Javier Aguilar, Jerry Ahadjie, Nick Cotts, Marcus Addy, Johannes Danz, Paulo da Sa, Jeff Geipel, Jane Korinek, Nicholas Maennling, Monica Ospina, Ashlin Ramlochan, Osvaldo Urzua et Robin Weisman.

La publication a été dirigée par Katherine Clark. Tom Penner a effectué la révision et Elise Epp s'est chargée du graphisme.

Toute erreur ou omission est de la seule responsabilité des auteurs principaux.



# RÉSUMÉ

## 1. POURQUOI LES STRATÉGIES DE CONTENU LOCAL SONT-ELLES IMPORTANTES ?

Trop de pays riches en ressources restent confrontés à des structures économiques peu diversifiées, avec des bases industrielles faibles, des taux de chômage élevés et des économies vulnérables aux cycles des produits de base. Bon nombre d'entre eux examinent ou modifient les codes et contrats d'investissement et d'exploitation minière, en se fondant sur les politiques de contenu local pour aider à exploiter le puissant potentiel de l'industrie minière pour un développement économique inclusif.

Mais il n'y a pas de modèle simple; chaque pays dispose de ressources différentes, de compétences différentes parmi ses fournisseurs locaux et sa main-d'œuvre, de différents atouts et défis en matière d'infrastructure et de différents environnements d'investissement. Les politiques de contenu local mises en pratique par le passé incitent à la prudence plus qu'elles n'indiquent les meilleures pratiques.

Bien qu'il soit important de souligner les risques associés aux politiques qui ont échoué, il y a eu aussi des succès et des leçons qui ont pu être tirées de ces expériences. Les résultats mitigés du passé suggèrent que les pays doivent investir massivement pour bien faire les choses. Ce guide vise à aider les pays dans ce processus.

## 2. QU'ENTENDONS-NOUS PAR POLITIQUES DE CONTENU LOCAL ?

Les politiques de contenu local couvrent un large éventail d'approches, allant d'objectifs obligatoires à des exigences plus souples, en passant par des politiques de soutien dans des domaines tels que l'éducation et le renforcement des capacités. Ce guide se penche sur les politiques avec cinq types d'objectifs différents :

- L'augmentation de l'approvisionnement des exploitations minières en biens et services locaux
- L'augmentation de l'embauche de travailleurs locaux dans les exploitations minières
- L'augmentation des retombées des investissements miniers dans les secteurs non miniers
- L'augmentation de la transformation locale (enrichissement) des produits des opérations minières
- L'augmentation des capacités des acteurs locaux en tant qu'acteurs du secteur minier, y compris les entreprises publiques.

## 3. À QUI S'ADRESSE CE GUIDE ?

Ce guide est surtout destiné aux décideurs politiques. Cependant, il devrait également être utile à toute partie intéressée par la mise en œuvre de politiques de contenu local – en particulier les sociétés minières, mais aussi les organisations intergouvernementales, les banques de développement et les agences de développement qui visent à soutenir le développement minier, et les organisations non gouvernementales et les chercheurs axés sur les questions liées à l'exploitation minière.

## 4. COMMENT L'UTILISER ?

Comme indiqué ci-dessus, les politiques de contenu local sont très spécifiques au contexte. Il n'y a pas de solution unique. Les conseils de l'IGF sur les politiques de contenu local aideront les responsables politiques à se poser les bonnes questions pour les guider vers des solutions viables dans le pays, et contribueront au processus en soulignant les nombreuses leçons tirées des expériences passées, positives, négatives et mitigées, et en indiquant les nombreuses ressources



utiles dans ce domaine. Ce guide fait partie d'une série de documents d'orientation élaborés par l'IGF et, comme les autres, il peut être utilisé en tant que ressource autonome. Il peut également servir de base à l'évaluation du cadre de politique minière de l'IGF et aux programmes de formation approfondie au niveau national ou régional.

Le guide décrit quatre étapes que les gouvernements devraient suivre pour créer et mettre en œuvre des politiques de contenu local.

## **5. ÉTAPE 1 : ASSURER LA COMPATIBILITÉ AVEC LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT NATIONAL**

La première étape pour les gouvernements qui élaborent des politiques de contenu local dans le secteur minier consiste à définir le rôle que joue le secteur dans les plans de développement nationaux. Les politiques de contenu local peuvent alors faire partie de l'approche globale pour garantir que l'investissement minier joue pleinement son rôle potentiel dans la réalisation des objectifs que ces plans impliquent.

## **6. ÉTAPE 2 : FAIRE LE POINT**

La deuxième étape pour les gouvernements, après avoir clarifié leurs objectifs, consiste à faire le point sur leur situation actuelle. Cette étape cruciale permet de mettre en évidence les possibilités, les objectifs raisonnables, les lacunes à combler, les initiatives parallèles nécessaires, l'impact que les gouvernements peuvent avoir auprès des investisseurs et, finalement, les types de politiques de contenu local réalisables, compte tenu de leurs objectifs et de leur situation particulière.

Le contexte sectoriel est important : les gouvernements doivent étudier les contextes politiques, socioéconomiques et géologiques dans lesquels opèrent les investisseurs et les sociétés minières. Ils ont également besoin d'une bonne compréhension des opportunités - quels types de compétences, de biens et de services et quelles infrastructures les sociétés minières auront-elles besoin ? Et ils doivent évaluer les lacunes : de quels types de compétences, de biens et de services et de quelle infrastructure les sociétés minières auront-elles besoin ?

Enfin, les gouvernements doivent évaluer le climat des affaires en identifiant les principaux obstacles à l'exploration minière, à l'établissement, à la construction et à la création d'entreprises. Ils doivent également évaluer les capacités internes, y compris les ressources du ministère chargé des mines, les mécanismes de coordination interministériels et les mécanismes de consultation avec le secteur privé, les fournisseurs, les travailleurs et les communautés concernées.

Aussi importante que soit la conception de la politique, il est encore plus fondamental de se demander si les politiques de contenu local sont le bon outil pour atteindre les objectifs politiques. Si le bilan révèle que les compétences et capacités nationales actuelles sont très faibles, que les capacités internes de surveillance sont minces, si la rentabilité de la ressource est sujette à caution, alors il peut être préférable de se concentrer à court terme sur d'autres domaines comme les infrastructures et l'éducation de base. Les politiques de contenu local peuvent être planifiées sur le moyen terme lorsque les conditions préalables à la réussite sont plus prometteuses.

## **7. ÉTAPE 3 : ÉLABORATION DES POLITIQUES**

Ce guide aborde cinq grands types de politiques de contenu local, chacune visant des objectifs différents mais liés. Les deux premières étapes - clarifier les objectifs et faire le point - devraient aider à déterminer si les politiques de contenu local sont l'instrument le plus approprié et le type de politiques sur lequel les gouvernements devraient se concentrer. Ce qui suit devrait les aider à décider quels types d'outils conviennent le mieux dans les domaines politiques choisis.

Il y a une suite logique au choix de nombreux instruments politiques. Les pays qui entreprennent leurs premiers efforts en matière de politique de contenu local, ou dont les liens existants sont rares, devraient se concentrer en premier lieu sur les mesures visant à stimuler l'emploi direct dans le secteur minier. Les efforts de formation nécessaires pour atteindre cet objectif constituent



également une base pour d'autres formes de politique de contenu local.

Si les capacités industrielles locales sont suffisamment fortes, ils devraient également se concentrer sur l'approvisionnement local, et si les capacités et les marchés existent, ils pourraient vouloir explorer la valeur ajoutée en aval.

Les liens horizontaux par le biais des compétences et des capacités sont difficiles et seront généralement poursuivis là où il existe déjà un certain succès dans le contenu local via des liens directs et en amont.

Les liens horizontaux par le biais d'infrastructures partagées ne dépendent pas autant des compétences et des capacités. Bien qu'ils puissent être complexes et chargés de problèmes de gouvernance, ils peuvent être poursuivis à tout moment, y compris parallèlement à d'autres efforts.

## 7.1 APPROVISIONNEMENT LOCAL

Les politiques de ce type visent à accroître la quantité de biens et de services locaux achetés par les exploitations minières. Réalisées avec succès, elles peuvent augmenter de manière significative la contribution de l'industrie minière au PIB national. En effet, elles ont généralement beaucoup plus de potentiel que les taxes et les redevances. Les achats locaux peuvent éventuellement constituer une passerelle vers la diversification économique, les fournisseurs devenant des exportateurs et passant horizontalement dans des secteurs non miniers.

La définition de «local» est la clé de la mise en œuvre des politiques d'approvisionnement local. Il existe trois approches principales, chacune avec ses forces et ses faiblesses :

- **Géographie** : « Local » peut désigner des activités commerciales enregistrées, incorporées ou exécutées dans l'une des diverses délimitations géographiques - nationales, régionales, étatiques ou provinciales, ou dans les communautés proches du site minier.
- **Valeur ajoutée** : « Local » peut signifier qu'une quantité substantielle de valeur a été ajoutée dans le pays. Contrairement à la définition géographique, cela signifie que les biens ne peuvent pas simplement être importés et revendus par les locaux. Cependant, mesurer la valeur ajoutée locale peut être difficile.
- **Propriété** : la propriété locale met l'accent sur la participation, ce qui peut impliquer une part de la population locale dans la gestion, ou en tant que propriétaires de capitaux propres, ou en tant qu'employés. Cette exigence peut être facilement contournée.

Il existe une grande variété de politiques visant à encourager les achats locaux. Du côté de la demande, elles se concentrent sur la création d'une demande d'approvisionnement local en biens et services. Celles-ci peuvent aller de pourcentages spécifiques obligatoires à des incitations volontaires pour atteindre les objectifs. Du côté de l'offre, l'accent est mis sur le renforcement des capacités des fournisseurs locaux afin de s'adapter aux normes mondiales en matière de prix, de qualité et de fiabilité. Les deux types de politiques sont généralement nécessaires. Le développement des fournisseurs contribue à garantir que les politiques du côté de la demande ne nécessitent pas plus que ce que les entreprises locales peuvent fournir.

## 7.2 EMPLOI LOCAL DIRECT

Les politiques de ce type visent à accroître la quantité et la qualité de l'emploi local par les exploitations minières. Réalisées avec succès, elles peuvent créer de nouveaux emplois locaux, faire croître et développer les compétences de la main-d'œuvre nationale et soutenir les efforts visant à promouvoir l'égalité des sexes et l'inclusion sociale.

Il y a deux types de politiques pour l'emploi local. Les approches réglementaires, entraînant généralement des politiques contraignantes de type « carotte et bâton », qui sont généralement obligatoires et s'appuient sur des mécanismes de conformité forts. Celles-ci incluent :

- Des pourcentages d'emploi local imposés, souvent différents pour les différents types d'emplois





- Des exigences d'offrir une formation pour la population locale ou de soutenir des lieux de formation
- Des plans de relève ou de relocalisation obligatoires
- Des restrictions de visa pour les travailleurs étrangers
- L'embauche imposée des populations autochtones, des femmes ou des groupes défavorisés.

Des approches de facilitation, qui reposent généralement sur des politiques incitatives de type « carotte », offrent un soutien et des incitations pour le développement et l'embauche de travailleurs locaux. Par exemple :

- Des préférences pour l'attribution des contrats miniers
- Des exigences de caractère non contraignant d'embaucher des gens du pays (par exemple, « dans la mesure du possible »)
- Des incitations fiscales pour l'embauche locale.

Les gouvernements sont les seuls à être en mesure d'influer à la fois sur l'offre et la demande en termes d'emploi local dans le secteur minier. Un gouvernement peut mettre en place des règles imposant aux entreprises de respecter les exigences de contenu local ; il peut aussi faciliter l'éducation et la formation pour préparer la main-d'œuvre locale afin de satisfaire ces exigences. Dans presque tous les cas, les deux types de mesures sont indispensables ; une simple réglementation avec des politiques de couverture sans efforts parallèles pour s'assurer que les compétences adéquates sont disponibles ne sont pas la recette du succès.

### **7.3 DES LIENS HORIZONTAUX : DÉVELOPPEMENT AU-DELÀ DU SECTEUR MINIER**

Les politiques de ce type visent à favoriser le développement d'autres secteurs économiques (ou de nouveaux secteurs) en misant sur les compétences, les capacités et les infrastructures mises au point par la chaîne de valeur de l'industrie extractive. Menées avec succès, elles peuvent conduire à la diversification de l'économie indépendamment du secteur minier. Elles peuvent également permettre une vitalité économique même après la fermeture de la mine.

Les liens horizontaux peuvent se développer sur deux canaux distincts. Les liens axés sur les infrastructures se développent lorsque l'infrastructure développée pour le secteur ressource (p. ex., les routes, chemins de fer, ports, traitement de l'eau, électricité et Internet) bénéficie à un autre secteur productif. Ce type de politique semble simple, mais les exigences pour bâtir une infrastructure polyvalente imposent des coûts aux opérations concernées, et les négociations et la gouvernance sont souvent complexes.

Les liens axés sur les capacités se développent généralement à partir des liens en amont, étant donné que les technologies ou les compétences développées pour l'approvisionnement du secteur ressource sont alors utilisées ailleurs. Les options de politiques dans ce domaine comprennent les programmes de développement fournisseur visant à équiper des fournisseurs pour servir une clientèle diversifiée et des initiatives de renforcement des capacités et de l'éducation qui permettent aux entrepreneurs d'évoluer, tels que les systèmes nationaux d'innovation.

### **7.4 LIENS EN AVAL : ENRICHISSEMENT DES PRODUITS MINIERES**

Ce type de politique a pour objectif la diversification de l'économie, mais dans le secteur minier en encourageant le traitement ou la valeur ajoutée pour les produits de l'exploitation minière. Pour certains produits tels que le pétrole et l'acier, les liens en aval sont motivés par des préoccupations de sécurité nationale.

Les politiques visant à encourager les liens en aval comprennent des incitations sous forme de subventions (par exemple, des allègements fiscaux, des prêts concessionnels, des concessions de terres, des infrastructures), conditionnées à la mise en place d'opérations de traitement. Elles incluent également des mesures contraignantes, telles que les droits à l'exportation, les quotas et l'interdiction de minéraux non transformés, conçues pour inciter à l'utilisation des ressources locales. Il existe également des accords négociés sur le traitement, ainsi que des préférences accordées



dans le cadre de processus d'appel d'offres aux entreprises verticalement intégrées.

Ici comme ailleurs, il est extrêmement important de faire le point, de comprendre les marchés et les tendances pour les produits transformés par le biais d'une étude comprenant des analyses de marché, un examen comparatif des avantages et des analyses coûts-avantages du développement du secteur en aval. Le succès des politiques en aval dépendra de la capacité du pays à devenir compétitif dans le secteur en aval sur le moyen terme.

Un certain nombre de conditions préalables essentielles détermineront le succès des efforts visant à créer des liens en aval, notamment: l'emplacement et la bonne infrastructure; (souvent) un accès à l'énergie fiable et peu coûteux; une main-d'œuvre compétitive et la proximité de matières premières de grande valeur. Il existe peu d'exemples d'efforts menés avec succès par les États pour créer des liens en aval dans le secteur minier.

## **7.5 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS NATIONALES : FAVORISER LES ENTREPRISES MINIÈRES NATIONALES**

Ce type de politique vise à encourager la croissance de l'activité minière entre les mains des populations locales, qu'il s'agisse d'acteurs du secteur privé ou d'entreprises publiques. Il y a une présomption que les entreprises nationales auront tendance à agir de manière plus cohérente dans l'intérêt national, y compris en favorisant les types de liens décrits ci-dessus. Les entreprises publiques ont souvent des mandats de développement social explicites pour accompagner leurs objectifs économiques.

Les options de politiques de ce type incluent :

- Des exigences relatives aux coentreprises: exigences selon lesquelles tout investisseur étranger dans un secteur particulier doit opérer en tant que coentreprise équitable avec un partenaire local.
- La création / promotion des entreprises publiques en tant qu'acteurs uniques: avec un niveau élevé d'implication du gouvernement dans le secteur; peut entraîner la suppression des lois anti-concurrence, des fusions forcées d'entreprises publiques existantes et la fermeture forcée de concurrents plus petits.
- Les expropriations d'entreprises privées: impliquant un transfert de propriété et le contrôle d'une exploitation du secteur privé existant par l'État ou, par la force des lois, par une tierce partie.

Toute implication du gouvernement dans la propriété doit effectuer un exercice d'équilibre délicat entre l'imposition du type de contrôle souverain qui recherche des avantages nationaux et l'octroi de l'indépendance nécessaire au succès commercial. Plusieurs de ces stratégies sont confrontées à des conflits potentiels avec le droit du commerce et de l'investissement.

## **8. ÉTAPE 4 : SURVEILLANCE, RÉVISION ET APPLICATION**

Une fois conçues, les politiques de contenu local doivent être administrées et appliquées, et les progrès doivent être mesurés par rapport à des repères explicites sous la forme de plans ou de cibles. Elles doivent donc inclure un mécanisme de surveillance et de mise en œuvre indépendant intégré, garantissant que les différentes parties prenantes (y compris les institutions publiques) rendent des comptes. Un tel mécanisme nécessite des exigences de déclaration communes pour les sociétés minières et des systèmes solides de collecte de données sur les résultats des interventions.

Le mécanisme devrait inclure une fonction de révision, de sorte que l'échec ne soit pas simplement puni, mais implique également une consultation et une évaluation critique des politiques elles-mêmes en vue d'une révision et d'une amélioration potentielles. Il devrait également être conçu pour proposer la suppression progressive de certaines mesures de soutien lorsque les industries deviennent suffisamment compétitives pour subvenir seules à leurs besoins ou si, après un délai donné, il est clair que les mesures de soutien n'auront pas les effets souhaités.



## 9. PROBLÈMES INTERSECTORIELS

### 9.1 LE DÉFI DE L'ÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE

Dans les années à venir, l'automatisation changera le visage de l'industrie minière. L'un des impacts les plus importants sera la baisse de l'emploi par unité de valeur, car l'automatisation affectera les emplois peu ou moyennement qualifiés. Les implications immédiates, et les principales raisons de son adoption, sont liées à l'amélioration de l'efficacité des sites miniers, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à la diminution des accidents du travail.

Mais comme la mine de l'avenir aura moins d'employés, elle dépensera moins en achats nationaux pour les produits liés aux employés, comme la nourriture et le logement. Les nouvelles technologies peuvent également signifier moins d'opportunités pour la maintenance locale et l'entretien du capital.

Les gouvernements doivent en être conscients lorsqu'ils planifient des stratégies de contenu local. En fin de compte, moins d'emplois signifient plus de difficultés à saisir les avantages au niveau national provenant des dépenses en approvisionnement, des liens horizontaux qui découlent du développement des fournisseurs et des emplois directs.

### 9.2 LE DÉFI DU DROIT INTERNATIONAL DU COMMERCE ET DE L'INVESTISSEMENT

De par leur nature, les politiques de contenu local encouragent les traitements préférentiels pour les fournisseurs locaux par rapport aux fournisseurs de biens et de services étrangers. Ces mesures peuvent ne pas respecter les obligations des pays en vertu des traités de commerce et d'investissement.

Certaines de ces obligations les plus importantes se trouvent dans les interdictions relatives aux exigences de performance. Les règles de l'Organisation mondiale du commerce relatives aux mesures d'investissement liées au commerce interdisent tout avantage subordonné à l'utilisation de la préférence locale et de nombreux accords d'investissement modernes (traités bilatéraux d'investissement, chapitres relatifs à l'investissement dans les accords de libre-échange) vont plus loin en interdisant les transferts de technologie et les coentreprises. L'OMC interdit également d'utiliser les exigences relatives à la teneur en contenu local comme condition préalable aux subventions. Un certain nombre d'autres subventions communes, telles que des préférences fiscales ciblées (spécifiques), peuvent également être illégales selon l'OMC.

Alors que les gouvernements doivent être conscients de leurs engagements internationaux, aucune politique de contenu local dans le secteur des industries extractives n'a jamais fait l'objet d'un dossier à l'OMC (il y a eu des cas d'interdiction d'exportation visant à obtenir une valorisation dans le pays). Les gouvernements disposent de nombreux outils qui n'entrent pas en conflit avec les règles commerciales et d'une grande marge de manœuvre pour poursuivre les objectifs de contenu local de manière à minimiser les différends potentiels liés au commerce et aux investissements.

## 10. CONCLUSION

Les conseils de l'IGF sur les politiques de contenu local sont un guide sur les questions que les décideurs doivent se poser pour pouvoir prendre les meilleures décisions dans ce domaine. Bien qu'il comprenne un grand nombre de brèves études de cas pour illustrer les leçons du passé, la solution de chaque pays sera unique et dictée par ses objectifs et ses circonstances. Le but est d'aider les gouvernements, les entreprises et les populations à collaborer pour que l'exploitation minière apporte aux pays un développement significatif, juste, équitables pour les femmes.



# TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1.0 Introduction</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2.0 À propos de ce guide</b>  | <b>5</b>  |
| 2.1 Pourquoi produire un guide sur le contenu local ?                                      | 5         |
| 2.2 À qui s'adresse ce guide ?   | 5         |
| 2.3 Comment utiliser ce guide ?  | 6         |
| <b>3.0 Étape 1 : Assurer la compatibilité avec les objectifs de développement national</b> | <b>8</b>  |
| 3.1 Quels objectifs les politiques de contenu local peuvent-elles servir ?                 | 8         |
| <b>4.0 Étape 2 : Faire le point</b>  | <b>11</b> |
| 4.1 Comprendre le contexte sectoriel   | 11        |
| 4.2 Comprendre les opportunités actuelles et les défis futurs                              | 13        |
| 4.3 Prérequis : Autres éléments clés de l'analyse  | 15        |
| 4.4 Risques possibles de politiques mal conçues  | 16        |
| <b>5.0 Étape 3 : Élaboration des politiques</b>  | <b>19</b> |
| 5.1 Approvisionnement local  | 20        |
| 5.1.1 Définition de « local »  | 21        |
| 5.1.2 Faire le point   | 23        |
| 5.1.3 Choix des politiques   | 23        |
| 5.1.3.1 Possibilités de politiques du côté de la demande                                   | 24        |
| 5.1.3.2 Options de politiques du côté de l'offre   | 28        |
| 5.1.4 Choix d'une option de politique  | 34        |
| 5.1.5 Coordination ET COHÉRENCE DES politiques   | 36        |
| 5.2 Emploi local direct  | 36        |
| 5.2.1 Définition de local  | 38        |
| 5.2.2 Faire le point   | 39        |
| 5.2.3 Choix des politiques   | 40        |
| 5.2.3.1 Politiques réglementaires  | 40        |
| 5.2.3.2 Approches FACILITATIVES  | 46        |
| 5.2.5 Choix d'une politique  | 51        |
| 5.2.6 Coordination et cohérence des politiques   | 53        |
| 5.3 Des liens horizontaux : Développement au-delà du secteur minier                        | 53        |
| 5.3.1 Faire le point   | 55        |
| 5.3.2 Choix des politiques   | 56        |
| 5.3.2.1 Liens horizontaux axés sur les capacités   | 56        |
| 5.3.2.2 Liens horizontaux axés sur les infrastructures                                     | 58        |
| 5.3.3 Choix d'une option de politique  | 61        |



|   |           |
|---|-----------|
| 5.4 liens en aval : Enrichissement des produits miniers .....   | 63        |
| 5.4.1 Faire le point .....  | 64        |
| 5.4.2 Choix des politiques .....  | 64        |
| 5.4.3 Choix d'une politique .....   | 70        |
| 5.4.4 COORDINATION ET COHÉRENCE DES POLITIQUES .....  | 72        |
| 5.5 Renforcement des capacités nationales : favoriser les entreprises minières nationales ...           | 72        |
| 5.5.1 Faire le point .....  | 72        |
| 5.5.2 Choix des politiques .....  | 73        |
| 5.5.2 Choix d'une politique .....   | 78        |
| <b>6.0 Étape 4 : suivi, CONTRÔLE ET APPLICATION .....</b>   | <b>81</b> |
| <b>7.0 Questions transversales .....</b>  | <b>85</b> |
| 7.1 Le défi de l'évolution technologique .....  | 85        |
| 7.1.1 Quelles sont les implications pour les politiques gouvernementales et le<br>contenu local ? ..... | 85        |
| 7.2 Le défi du droit international du commerce et de l'investissement .....                             | 87        |
| <b>8.0 Conclusion .....</b>   | <b>90</b> |
| <b>Glossaire .....</b>  | <b>91</b> |



## ABRÉVIATIONS

|        |  |
|--------|--|
| ADC    | Accords de développement communautaire   |
| ADE    | Aide au développement à l'étranger   |
| B-BBEE | Broad-based Black Economic Empowerment (émancipation économique à large échelle des Noirs)                                   |
| BEE    | Black economic empowerment (émancipation économique des Noirs)   |
| CCSI   | Columbia Center on Sustainable Investment  |
| CER    | Communautés économiques régionales   |
| CVM    | Chaînes de valeur mondiales  |
| CVR    | Chaînes de valeur régionales   |
| DPI    | Droits de propriété intellectuelle   |
| EE     | Entreprises d'Etat   |
| EFTP   | Enseignement et formation techniques et professionnels   |
| EM     | Entreprise multinationale  |
| EPCM   | Engineering, procurement and construction management (gestion de l'ingénierie, de l'approvisionnement et de la construction) |
| ERA    | Ententes sur les répercussions et les avantages  |
| FEO    | Fabricant d'équipement d'origine   |
| FFI    | Flux financiers illicites  |
| HDSA   | Sud-Africains historiquement défavorisés   |
| ICMM   | Conseil international des mines et métaux  |
| IDE    | Investissement direct étranger   |
| IGF    | Forum intergouvernemental sur les mines, les minéraux, les métaux et le développement durable                                |
| JV     | Joint ventures (coentreprises)   |
| MCC    | China Metallurgical Group Corporation  |
| METS   | Mining Equipment, Technology and Services (Équipements, technologies et services miniers)                                    |
| MIC    | Mesures concernant les investissements et liées au commerce  |



|       |   |
|-------|---|
| MoU   | Memorandum of Understanding (Memorandum d'entente)              |
| MRAL  | Mécanisme de reporting sur l'approvisionnement local            |
| OCDE  | Organisation de coopération et de développement économiques     |
| OIT   | Organisation internationale du travail                          |
| OMC   | Organisation mondiale du commerce                               |
| ONUDI | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| PCL   | Politiques de contenu local                                     |
| PDF   | Programmes de développement de fournisseurs                     |
| PDFN  | Programmes de développement des fournisseurs nationaux          |
| PDV   | Programme de développement des ventes                           |
| PIB   | Produit intérieur brut  |
| PME   | Petites et moyennes entreprises                                 |
| PPP   | Partenariat public-privé  |
| R&D   | Recherche et développement                                      |
| RSE   | Responsabilité sociale des entreprises                          |
| S&E   | Suivi et évaluation   |
| SFI   | Société financière internationale                               |
| SNI   | Systèmes nationaux d'innovation                                 |
| STIM  | Science, technologie, ingénierie et mathématiques               |
| TBI   | Traités bilatéraux d'investissement                             |
| TIC   | Technologies de l'information et de la communication            |
| UE    | Union Européenne  |
| ZFE   | Zone franche d'exportation                                      |
| ZLE   | Zone de libre-échange   |
| ZES   | Zone économique spéciale  |



# 1.0 INTRODUCTION





## 1.0 INTRODUCTION

Dans leurs efforts pour réduire la dépendance sur les produits de base et pour diversifier leur économie, les pays riches en ressources ont mis en œuvre différents types de politiques. Pendant longtemps, de nombreux gouvernements ont opté pour des mesures d'optimisation des revenus qui, en elles-mêmes et en l'absence d'investissements correspondants dans d'autres secteurs productifs, n'ont pas produit de résultats significatifs en matière de transformation structurelle. Trop de pays riches en ressources restent confrontés à des structures économiques peu diversifiées, avec des bases industrielles faibles, des taux de chômage élevés et des économies vulnérables aux cycles des produits de base.

Dans le but de trouver des solutions économiques plus durables et inclusives, les pays ont, au cours de la dernière décennie, opté pour des politiques visant à renforcer les liens entre les ressources minérales et le reste de l'économie. Les politiques de contenu local occupent une place importante parmi les options politiques de plus en plus utilisées par les gouvernements, en particulier lorsque ceux-ci examinent ou révisent leurs codes et contrats d'investissement et d'exploitation minière.

On estime que 90% des pays riches en ressources (pays développés et pays en développement inclus) appliquent un certain type de politique de contenu local. Dans les pays où il n'y a que peu d'autres secteurs solides, le succès dans ce domaine est crucial. Bien qu'il semble y avoir un consensus général sur le besoin de répondre aux objectifs que visent les politiques de contenu local, il est difficile de déterminer quelles politiques fonctionnent le mieux, produisent des résultats et minimisent les conséquences non désirées.

Le contenu local n'est pas une solution miracle, et il n'y a pas de modèle simple pour réussir dans ce domaine. Chaque pays dispose de ressources différentes, de compétences différentes parmi ses fournisseurs locaux et sa main-d'œuvre, de différents actifs et défis en matière d'infrastructure, et de différents environnements d'investissement. De même, le succès de ces politiques dépend largement du succès d'autres politiques et réglementations, telles que les politiques en matière d'éducation, de science et d'innovation, le développement des infrastructures, les politiques financières, le soutien aux entrepreneurs et les politiques commerciales et d'investissement. Les responsabilités concernant ces points critiques sont partagées entre de nombreux ministères et exigent une bonne coordination et de la cohérence.

Les politiques de contenu local mises en pratique par le passé incitent à la prudence plus qu'elles n'indiquent les meilleures pratiques. Bien qu'il soit important de souligner les risques associés aux politiques ayant échoué, les exemples de réussite doivent être mis en évidence et des leçons peuvent être tirées sur les conditions de réussite et d'échec. Les résultats mitigés du passé suggèrent que les pays doivent s'investir pleinement pour que la démarche soit une réussite.

Dans ce guide, le terme « local » signifie « dans le pays hôte de l'exploitation minière ». Il est également parfois utilisé pour signifier « à proximité de l'exploitation minière », mais lorsque cette signification est souhaitée, elle sera explicitement mentionnée.

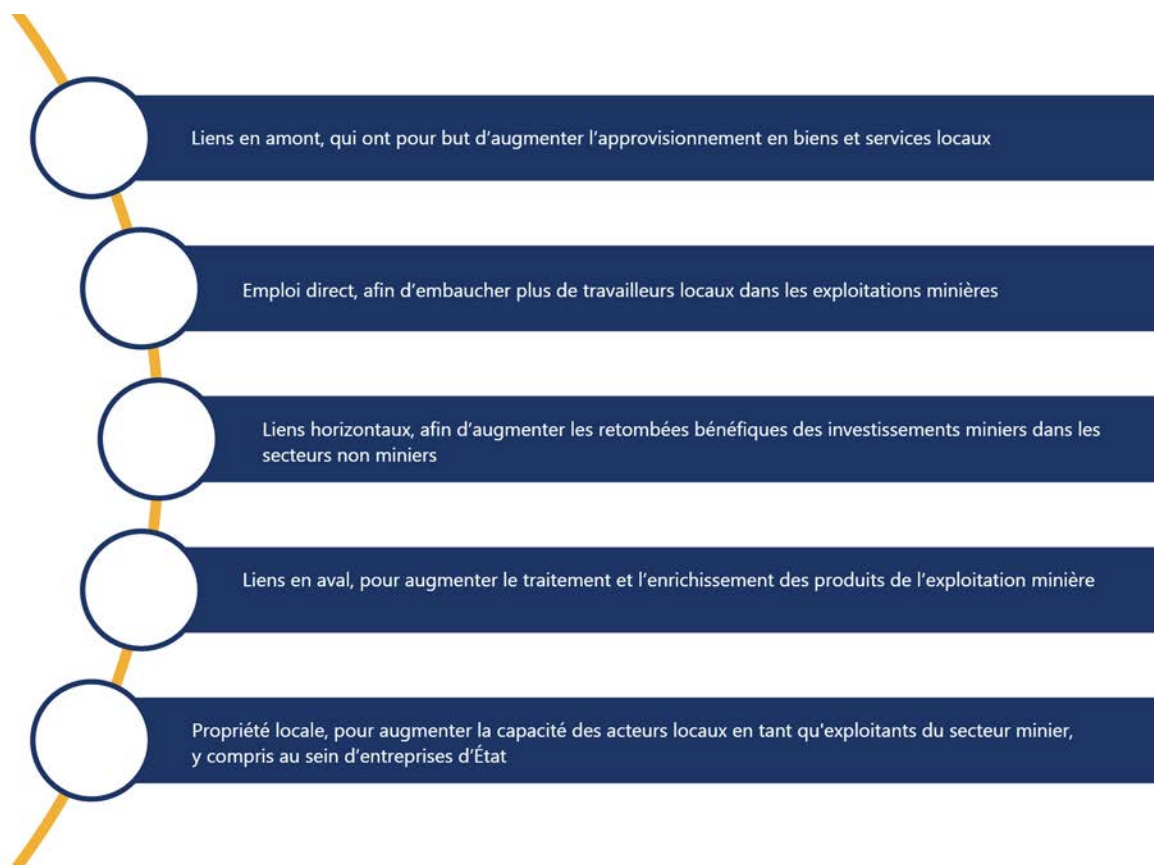
Le « contenu » est défini de manière large dans ce guide. Les politiques visant à favoriser le



« contenu » local sont souvent étroitement axées sur l'approvisionnement local et l'emploi des populations locales. Bien que ces types de politiques soient essentiels pour accroître les avantages locaux des investissements dans le développement durable, ils ne couvrent pas d'autres politiques importantes que les gouvernements tentent d'atteindre ou envisagent, telles que l'amélioration des liens en aval, des liens horizontaux et la propriété nationale.

Ce guide aborde donc cinq types de politiques de contenu local visant à renforcer :

Le guide aborde également trois questions transversales :



Veiller à ce que les objectifs soient atteints de manière équitable entre les sexes, en prenant des mesures spécifiques pour promouvoir des moyens de subsistance durables pour les femmes

Explorer la relation entre les politiques de contenu local et les obligations des pays en vertu du droit du commerce et de l'investissement

Explorer les implications des avancées technologiques pour une mise en pratique réussie des politiques de contenu local

A surveyor wearing a white hard hat and a high-visibility vest is operating a surveying instrument on a tripod. The background shows a quarry or construction site with a large pile of material and a truck. The text is overlaid on a dark blue diagonal shape in the bottom left corner.

# 2.0 À PROPOS DE CE GUIDE



## 2.0 À PROPOS DE CE GUIDE

### 2.1 POURQUOI PRODUIRE UN GUIDE SUR LE CONTENU LOCAL ?

À la lumière des défis décrits ci-dessus et de leur intérêt croissant pour des politiques reposant sur des investissements miniers visant à accroître les avantages du développement durable, les membres de l'IGF, lors de l'assemblée générale d'octobre 2016, ont demandé un guide sur les politiques de contenu local.

Ce guide a pour but d'aider les gouvernements à prendre des décisions en connaissance de cause si ces derniers décident de mettre en œuvre des politiques de contenu local. Comme indiqué ci-dessus, les politiques de contenu local sont très spécifiques au contexte. Il n'y a pas de solution unique.

Ce guide a pour but d'aider les décideurs à se poser les bonnes questions, afin de les guider vers des solutions viables dans leur pays. Pour ce faire, les conseils sont éclairés par plusieurs études de cas, qui mettent en évidence de nombreuses leçons du passé - positives, négatives ou mitigées - et mettent en évidence les nombreuses autres ressources utiles dans ce domaine.

Ce tableau résume les questions que ce guide traite ou ne traite pas.

| Ce que ce guide NE FAIT PAS   | Ce que ce guide PEUT FAIRE  |
|---|---|
| Il ne se positionne pas pour ou contre le contenu local.                            | Au lieu de cela, il fournit des informations structurées sur les objectifs que les gouvernements peuvent atteindre grâce à un outil tel que le contenu local.   |
|   | Il couvre cinq types de politiques de contenu local, pour informer et guider la prise de décision.  |
| Il ne préconise pas l'utilisation d'une forme de contenu local plutôt qu'une autre. | Au lieu de cela, il fournit une <b>approche pas à pas</b> pour la prise de décision, sur la base de différents types d'instruments disponibles (règles vs incitations; obligatoires vs réglementaires; initiatives dirigées par le gouvernement par rapport aux initiatives privées, etc.). |
|   | Il contient <b>des arbres de décision</b> pour orienter la formulation des politiques en fonction de certaines conditions préalables essentielles.  |
| Il ne somme pas les pays d'adopter des types de mesures spécifiques.                | Au lieu de cela, il <b>informe les décideurs</b> sur les risques et les défis ainsi que les opportunités associés aux différents types d'instruments.   |
|   | Il aide les décideurs politiques à se <b>poser les bonnes questions</b> pour définir leurs propres solutions.   |
| Il n'évalue pas l'efficacité d'une mesure par rapport à une autre.                  | Au lieu de cela, il <b>fait le bilan des réussites et des échecs</b> afin que les pays puissent tirer des leçons pour éviter l'inefficacité des politiques.   |
|   | Il <b>fournit des conseils</b> sur le suivi, l'exécution et les mesures correctives.  |

### 2.2 À QUI S'ADRESSE CE GUIDE ?

Ce guide est surtout destiné aux décideurs politiques des gouvernements. Cependant, il devrait également être utile à toute partie intéressée par la mise en œuvre de politiques de contenu local - en particulier les sociétés minières, mais aussi les organisations intergouvernementales, les banques



de développement et les agences de développement qui visent à soutenir le développement minier, et les organisations non gouvernementales et les chercheurs axés sur les questions liées à l'exploitation minière.

## 2.3 COMMENT UTILISER CE GUIDE ?

Ce guide fait partie d'une série de documents d'orientation élaborés par l'IGF et, comme les autres guides il peut être utilisé en tant que ressource indépendante et comme base pour les programmes IGF de formation et de renforcement des capacités au niveau national ou régional.

Le guide décrit quatre étapes que les gouvernements devraient suivre pour créer et mettre en œuvre des politiques de contenu local. Une fois que l'étape 4 est terminée (suivi et mise en application), il peut être nécessaire de revoir la politique et de revenir à l'étape 2 ou 3 pour corriger les lacunes et concevoir de nouvelles politiques.



Au cours de ces quatre étapes, les lecteurs peuvent souhaiter se concentrer sur des types de politiques spécifiques. Par exemple, si le lecteur est surtout intéressé par l'approvisionnement local, il n'est pas nécessaire de lire la description de chacun des cinq types de politiques décrits au chapitre 4 sous la rubrique « Conception des politiques ». Dans ce chapitre, chacune des cinq sous-sections est rédigée sous forme de guide autonome et peut être utilisée en tant que telle. Il est toutefois important de lire le chapitre 3 du guide, qui explique en détail comment utiliser les quatre étapes.



**3.0**

**ÉTAPE 1 : ASSURER  
LA COMPATIBILITÉ  
AVEC LES OBJECTIFS  
DE DÉVELOPPEMENT  
NATIONAL**



## 3.0 ÉTAPE 1 : ASSURER LA COMPATIBILITÉ AVEC LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT NATIONAL



La première étape pour les gouvernements qui élaborent des politiques de contenu local dans le secteur minier consiste à clarifier le rôle joué par le secteur dans les plans de développement nationaux, régionaux et locaux. Les politiques de contenu local doivent faire partie de l'approche globale pour garantir que l'investissement minier joue pleinement son rôle dans la réalisation des objectifs de ces plans.

- ✓ Dans les **États producteurs** naissants, il est important que les gouvernements évaluent leur contexte national pour déterminer où et comment le secteur minier s'inscrit dans les plans de développement plus larges. La portée du contenu local doit reposer sur une bonne compréhension de la taille des réserves minérales et de la durabilité de leur demande dans le futur.
- ✓ Dans les **pays producteurs plus matures**, les gouvernements doivent évaluer l'état de leurs ressources et réserves minérales, afin de déterminer si le secteur sera en mesure de fournir une demande suffisante pour l'emploi et les liens au fil du temps. De même, ils doivent évaluer la profondeur et l'étendue de leurs liens actuels et décider, dans le cadre de leur stratégie économique globale à long terme, lesquels ils souhaitent promouvoir. Enfin, si les politiques de contenu local ont échoué par le passé, les gouvernements doivent tirer les leçons de leurs expériences passées et remédier aux impasses qui ont pu empêcher les politiques précédentes d'aboutir à des résultats positifs.

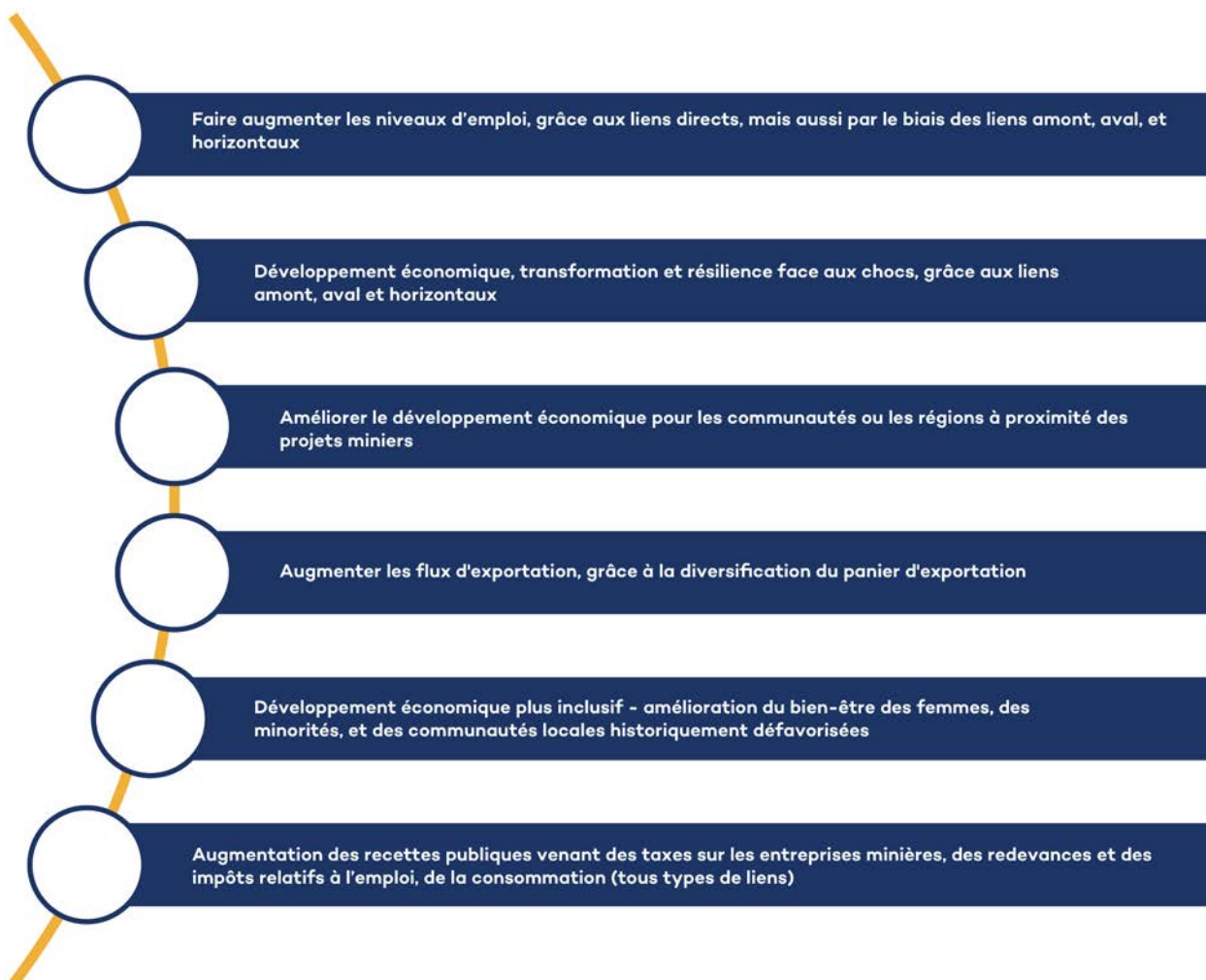
### 3.1 QUELS OBJECTIFS LES POLITIQUES DE CONTENU LOCAL PEUVENT-ELLES SERVIR ?

Les politiques de contenu local peuvent servir plusieurs objectifs de développement nationaux. Des objectifs distincts nécessiteront différents ensembles de politiques. Il peut même y avoir des concessions entre les différents résultats de ces politiques. Cette dynamique souligne l'importance pour les décideurs d'énoncer clairement les objectifs de développement nationaux qu'ils espèrent atteindre grâce à l'utilisation de ces politiques. Cela aidera les gouvernements à décider si les politiques de contenu local sont les plus appropriées pour répondre à leurs préoccupations et, dans l'affirmative, quelles sont les politiques à suivre.

Être clair sur les objectifs et les communiquer permet également de s'assurer que toutes les parties prenantes ont des attentes réalistes quant aux résultats - un objectif important en soi.



Les objectifs atteints par des politiques de contenu local réussies peuvent inclure :<sup>1</sup>



Mises en œuvre correctement, les politiques de contenu local peuvent également servir les intérêts des sociétés minières, notamment en renforçant l'acceptation sociale des entreprises, en réduisant les pénuries de main-d'œuvre qualifiée et en raccourcissant les chaînes d'approvisionnement grâce à un réseau de fournisseurs locaux compétents, et en augmentant les profits.

Mais il est important de noter qu'aucun de ces bons résultats ne peut être considéré comme acquis. Faire les choses correctement est une proposition difficile qui doit s'inscrire dans le long terme et exige un certain nombre de conditions préalables. Le chapitre 4.3 présente les conditions préalables fondamentales qu'un pays doit avoir pour garantir que toute politique visant à stimuler le contenu local ne soit pas freinée. Les études de cas qui illustrent ce guide fournissent un certain nombre d'exemples de politiques de contenu local qui n'ont pas atteint leurs objectifs.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Toutefois, notez que certains types de politiques de contenu local peuvent forcer les sociétés minières à faire des choix moins rentables, ce qui se traduit par une réduction des recettes fiscales. Voir la discussion ci-dessous, en particulier en ce qui concerne les liaisons en aval et les liaisons horizontales induites par les infrastructures.

<sup>2</sup> Des exemples de résultats mitigés ont été mis en évidence dans un [Sondage McKinsey](#) sur les politiques de contenu local dans 27 pays «axés sur les ressources», qui a révélé que plus des deux tiers ne disposaient même pas des éléments de base, tels que des délais suffisants pour atteindre leurs objectifs, ou du soutien du gouvernement au secteur privé. Voir Dobbs, R. et al. (2013). *Reverse the curse: Maximizing the potential of resource-driven economies*. McKinsey Global Institute, p. 14. Extrait de <https://www.mckinsey.com/industries/metals-and-mining/our-insights/reverse-the-curse-maximizing-the-potential-resource-dronomie-economies>





# 4.0 ÉTAPE 2: FAIRE LE POINT



## 4.0 ÉTAPE 2 : FAIRE LE POINT



Une fois que les gouvernements ont clarifié leurs objectifs, la **deuxième étape** est de faire le point sur leur situation actuelle. Ce chapitre aborde des questions stratégiques pour aider les gouvernements à mieux comprendre le contexte dans lequel opère le secteur minier. Il souligne également les possibilités de création de valeur et met en évidence les risques potentiels du contenu local, s'il est mal conçu.

|   |  |
|---|--|
| QUESTIONS D'ORIENTATION POUR FAIRE LE POINT SUR LA SITUATION ACTUELLE | Quelles opportunités existent le long de la chaîne de valeur minière ?   |
|   | Quelles opportunités existent avec d'autres secteurs économiques ?   |
|   | Quels objectifs peuvent raisonnablement être atteints par les parties prenantes locales compte tenu de la situation actuelle ?                       |
|   | Quelles lacunes doivent être comblées ?  |
|   | Quelles initiatives provenant d'autres secteurs sont nécessaires ?   |
|   | Quel effet de levier les gouvernements ont-ils sur les investisseurs ?   |
|   | Quels types de politiques de contenu local peuvent être réalisables compte tenu des objectifs, des contraintes et des opportunités du gouvernement ? |

À ce stade, il est essentiel d'analyser les lacunes et les opportunités potentielles en tenant compte de la problématique hommes-femmes, afin que la stratégie de développement puisse bénéficier aux femmes et aux hommes de façon égalitaire.

### 4.1 COMPRENDRE LE CONTEXTE SECTORIEL

Le contexte politique, socio-économique et géologique dans lequel opèrent les investisseurs et les sociétés minières déterminera dans quelle mesure les gouvernements peuvent négocier avec les exploitants, nouveaux et existants, et déployer des plans pour des liens plus aboutis et plus étendus.

Bien que cela dépasse la portée de ce guide, il est nécessaire de reconnaître le besoin de bons **principes de gouvernance**, tels que l'état de droit, la transparence, la bonne gestion financière et des institutions solides. En outre, il est nécessaire de comprendre les dynamiques d'**économie politique** en jeu dans un pays, car ces dynamiques peuvent rendre des politiques non pertinentes ou inefficaces, même si elles sont bien intentionnées. En rapport avec notre contexte, nous citerons :

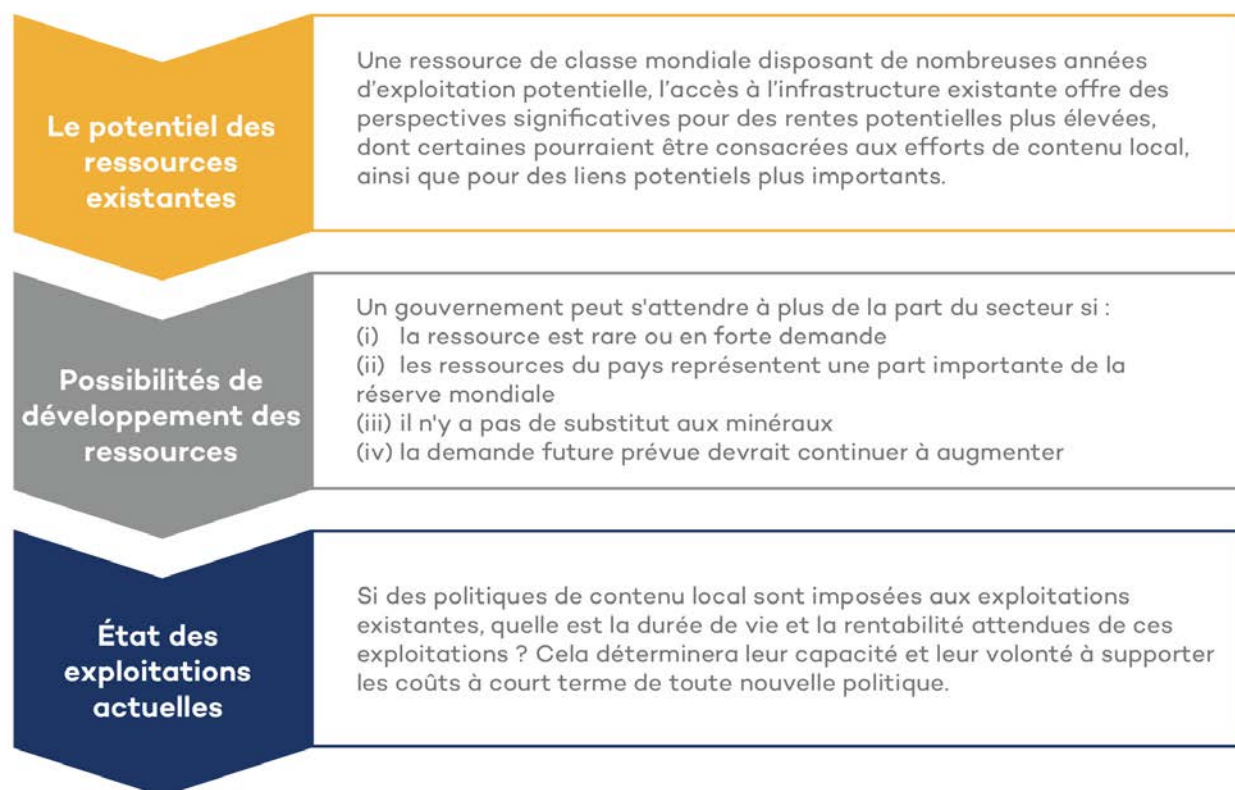


- ✓ Les relations de pouvoir en jeu entre les gouvernements et les principaux acteurs, tels que les industries minières, les « élites » locales, les communautés locales
- ✓ Les intérêts (acquis) de divers groupes de parties prenantes (industries minières, fabricants locaux, importateurs et intermédiaires, exportateurs, etc.)
- ✓ Les incitations au changement ou au maintien du statu quo
- ✓ Les pressions politiques, notamment lors des cycles électoraux, pour distribuer les richesses ou construire un développement à long terme

Sur le plan socio-économique, il faut comprendre :

- ✓ Le contexte historique dans lequel l'industrie minière s'est développée au fil du temps, y compris l'héritage et l'empreinte laissés sur les communautés autochtones ou locales. Les politiques visant à corriger ces situations peuvent aider à faire progresser la relation avec l'industrie minière.
- ✓ Les conditions socio-économiques existantes qui ont eu une incidence sur la contribution du secteur minier à ce jour, ainsi que les lacunes à combler. Pour plus de détails, voir les chapitres 4.2 et 4.3.

**Du point de vue géologique**, faire l'état des lieux implique de bien comprendre :



Dans les pays moins avancés, les sociétés minières disposeront de meilleures informations que les gouvernements sur les sujets susmentionnés. Pour relever ce défi, les gouvernements doivent s'assurer qu'ils disposent d'informations géologiques précises et doivent investir dans les connaissances du marché et du secteur pour améliorer leurs positions de négociation avec les entreprises.



## 4.2 COMPRENDRE LES OPPORTUNITÉS ACTUELLES ET LES DÉFIS FUTURS

Ce paragraphe présente les principales questions stratégiques à prendre en compte lorsque l'on souhaite faire le point sur les opportunités actuelles et les défis à venir.

- a) Les gouvernements doivent avoir une bonne compréhension des différentes **aptitudes et compétences** requises par l'industrie minière. Cela inclut :
- ✓ **Connaître les compétences** disponibles localement à différents niveaux
  - ✓ Être capable de prévoir la **quantité** de main-d'œuvre nécessaire aux différents stades du cycle de vie de la mine
  - ✓ Être capable de savoir **quand** certaines compétences spécifiques seront nécessaires.

Si les compétences nationales actuelles sont très faibles, les gouvernements devraient d'abord, à court terme, donner la priorité à l'éducation de base pour préparer la main-d'œuvre et les entreprises nationales à saisir les opportunités du secteur minier.

Comprendre et prévoir la demande de main-d'œuvre est un processus graduel, fondé sur un dialogue et une collaboration continus avec les parties prenantes de l'industrie minière. Il est essentiel de suivre les besoins en développement des compétences, en mise à niveau ou en reconversion du vivier de main-d'œuvre nationale. Cela permettra également aux gouvernements et aux entreprises d'apporter d'importantes contributions à l'équité entre les sexes en veillant à ce que les compétences et l'admissibilité à l'emploi des femmes soient égales à celles des hommes.

- b) De même, les gouvernements doivent avoir une bonne connaissance des **biens et services** requis par le secteur minier. Cela inclut :
- ✓ Les besoins en approvisionnement actuels du secteur minier
  - ✓ La demande future des sociétés minières, c'est-à-dire les prévisions en termes de dépenses pour les exploitations minières existantes et potentielles<sup>3</sup>
  - ✓ Une compréhension de la portée de l'utilisation des produits de l'industrie minière pour l'ajout de valeur en aval.

Cela leur permettra de prendre des décisions plus éclairées lors de la conception de leurs politiques de contenu local.

- c) L'état du **réseau d'infrastructures** du pays est essentiel pour le développement de projets miniers. Il peut peser plus ou moins lourdement dans l'équilibre des négociations entre les gouvernements et les sociétés minières, y compris en ce qui concerne la quantité de ressources que les gouvernements peuvent exiger en termes de contenu local. Dans ce contexte :
- ✓ Lorsque les infrastructures sont disponibles, les gouvernements doivent s'assurer que des retombées suffisantes sont créées lorsque les projets miniers utilisent ces infrastructures existantes.
  - ✓ S'il n'y a pas d'infrastructures, les gouvernements doivent également connaître les projets de sociétés minières concernant les infrastructures. Comme indiqué au paragraphe 5.3, il est nécessaire d'examiner la possibilité d'adapter ces plans pour fournir une infrastructure partagée que la mine et les autres secteurs économiques pourraient utiliser, tels que les routes, les chemins de fer, les services d'eau ou d'Internet.
- d) Il est de plus en plus clair que les **changements technologiques** sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'avenir du secteur minier. L'automatisation accrue et les progrès rapides dans l'utilisation de la robotique et de l'automatisation dans le secteur minier modifieront

<sup>3</sup> Certaines sociétés de conseil ont des modèles propriétaires qui produisent ce type de projections et des progrès ont été réalisés sur les modèles publics au cours des dernières années. Voir par exemple [BGR model Extractives and Development](#).



considérablement la demande pour certains biens et services et pour certains types de main-d'œuvre (comme indiqué au paragraphe 7.1).

À cet égard, il est essentiel que les gouvernements s'informent sur ces scénarios futurs dans leur réflexion stratégique lors de la conception de stratégies de contenu local. Ceci est nécessaire pour :

- ✓ Gérer les attentes et minimiser les perturbations dues aux besoins changeants de l'industrie et du marché du travail
  - ✓ Éviter la redondance des politiques
  - ✓ Concevoir des outils de formation pour le recyclage ou la reconversion de la main-d'œuvre qui soient flexibles afin de favoriser l'employabilité des travailleurs dans d'autres secteurs économiques
  - ✓ Pour les biens et services, concevoir des politiques de contenu local permettant de réorienter les capacités industrielles vers d'autres secteurs économiques (comme indiqué au paragraphe 5.3).
- (e) Enfin, ce qui précède nécessite deux mécanismes importants :
- (i) De bonnes capacités internes pour suivre les progrès et ajuster les politiques
  - (ii) Une relation efficace et une communication régulière entre l'administration, le secteur privé et les communautés locales. À cet égard, il est conseillé aux gouvernements de créer une plate-forme dédiée à la communication et à la consultation, s'il n'en existe pas encore. L'objectif de cette plate-forme est de structurer la communication avec les parties prenantes concernées :
    - a) Avec les communautés locales, des consultations régulières pour partager des informations, écouter (et répondre) aux préoccupations et rendre compte des résultats sont essentielles à la gestion des attentes.
    - b) Il est nécessaire de consulter le milieu commercial avant de concevoir des mesures réglementaires, pour instaurer la confiance, permettre aux voix d'être entendues et prises en compte, permettre au secteur de s'appropriier les politiques et augmenter ainsi les chances de réussite de la mise en œuvre. Un processus de consultation régulier permet également aux gouvernements de concevoir des mesures réalistes et réalisables, y compris par le secteur privé local, et de concevoir des mesures d'accompagnement et de soutien appropriées pour l'aider à relever les défis.



## 4.3 PRÉREQUIS : AUTRES ÉLÉMENTS CLÉS DE L'ANALYSE

Ce chapitre fournit un aide-mémoire concernant les autres éléments critiques que les gouvernements doivent prendre en compte pour des politiques de contenu local efficaces.

### Capacités industrielles

(voir paragraphe 5.1 pour plus de détails)

- Évaluer la capacité des entreprises locales à approvisionner l'industrie minière de manière durable, à des prix compétitifs et sur la qualité.
- Identifier les lacunes et les obstacles auxquels font face les entreprises nationales, y compris ceux rencontrés par les entreprises dirigées par des femmes.
- Soutenir la compétitivité des entreprises nationales.

### Capacités des ressources humaines

(voir paragraphes 5.2 et 5.3 pour plus de détails)

- Évaluer l'état des ressources humaines et de l'infrastructure éducative qui peuvent soutenir la mise à niveau des compétences, sur la base de consultations avec les investisseurs et l'industrie.
- Identifier les écarts entre les capacités existantes et les besoins du secteur minier et les autres secteurs.
- Identifier les institutions éducatives ou de formation susceptibles de combler les lacunes.

### Environnement des affaires

- Identifier les principaux obstacles à l'exploration, à l'établissement, à la construction et au démarrage des activités minières pour que (i) les entreprises locales puissent investir et opérer au niveau national et se diversifier (ii) les opérations minières soient rentables.

### Capacités internes

- Évaluer les capacités du ministère chargé de l'exploitation minière à faire le point sur la situation, ainsi qu'à concevoir, examiner et mettre en œuvre les politiques tout en surveillant les progrès.
- Mettre en place une plate-forme paritaire de consultation et de communication interne entre l'industrie minière et les fournisseurs, menée par les acteurs du secteur avec la participation du gouvernement.
- Mettre en place un mécanisme institutionnel interministériel pour coordonner les efforts de politique de contenu local, les ministères responsables des mines, de l'industrie, du commerce, de l'éducation, des finances, de la planification, de l'environnement, des transports et des infrastructures.



## 4.4 RISQUES POSSIBLES DE POLITIQUES MAL CONÇUES

Comme le montrent certaines des études de cas mentionnées dans ce guide, les politiques de contenu local peuvent être bien intentionnées, mais leur conception et leur mise en œuvre peuvent avoir des conséquences qui aggravent les problèmes économiques des pays concernés. Bien que ce guide vise à prévenir de tels résultats, il est important que les gouvernements soient conscients des risques potentiels et des conséquences imprévues que peuvent avoir des politiques de contenu local mal conçues.

### FAIBLESSES DES POLITIQUES

### IMPACTS NÉGATIFS POSSIBLES

|   |   |
|---|---|
| Un manque d'objectifs clairs et de cibles mesurables                        | Peut mener à une mise en œuvre déficiente, à un manque d'efficacité et à des difficultés affectant le suivi et la mise en pratique.   |
| Des objectifs ou des calendriers imposés irréalistes                        | Peuvent avoir un impact négatif sur les investissements dans le secteur minier, ou induire un non-respect généralisé des règles, ou des fraudes.  |
| Pas de disposition de temporisation, pas de condition au soutien industriel | Risque d'apporter un soutien à des industries qui ne seront jamais compétitives, et de créer des intérêts bien ancrés qui drainent les caisses publiques  |
| Un manque de renforcement des capacités pour atteindre les objectifs        | Les cibles seules, sans mesures "axées sur l'offre" pour renforcer les compétences et les capacités nécessaires pour y faire face, risquent d'être constamment inatteignables.  |
| Des capacités industrielles et technologiques limitées                      | Des entreprises incapables d'atteindre les objectifs d'approvisionnement locaux. Cela peut menacer la compétitivité du secteur et conduire à une inflation des coûts, les opérateurs locaux ne pouvant pas assurer la qualité, le prix et les délais. |
| Des capacités limitées en ressources humaines                               | Entreprises incapables d'atteindre les objectifs locaux en matière d'emploi. Peut compromettre la productivité des sociétés minières ; peut affecter la capacité des industries locales à participer à la chaîne de valeur.                           |
| Incapacité à prendre en compte les changements technologiques               | Des politiques mal adaptées sur le long terme, à cause de changements de circonstances. Réduit les bénéfices locaux. Peut mettre en danger les flux d'IDE et nuire aux industries.  |

Aussi importante que soit la conception des politiques, il est encore plus fondamental de se demander si les politiques de contenu local sont le bon outil pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement. Si l'état des lieux révèle que les compétences et capacités nationales actuelles sont très faibles, que les capacités internes de contrôles sont limitées, si la rentabilité de la ressource est sujette à caution, alors il peut être préférable de se concentrer à court terme sur d'autres domaines, comme les infrastructures et l'éducation de base. Les politiques de contenu local peuvent être planifiées sur le moyen terme lorsque les conditions préalables à la réussite sont plus prometteuses.



## RÉFÉRENCES

Pour plus de détails sur les défis à relever, consultez les études de cas de l'IGF sur les politiques de contenu local.

### DOCUMENTS D'EXPERTS IGF À PARAÎTRE

- ✓ Columbia Center on Sustainable Development (CCSI). (2018). *Favoriser les liaisons en aval dans le secteur minier*. (Volume 1 de la série IGF Local Content).
- ✓ Dolo, S., Odendaal, M. et Toto, G. (2018). *Liens horizontaux : effets d'entraînement dans le secteur minier*. (Volume 2 de la série IGF Local Content).
- ✓ Grice, T. (2018). *Emploi local direct dans le secteur minier*. (Volume 3 de la série IGF Local Content).
- ✓ Geipel, J & Nickerson, E .. (2018). *Politiques d'approvisionnement local dans le secteur minier*. (Volume 4 de la série IGF Local Content).
- ✓ Ramdoo, I. (2018). *Concevoir des politiques de contenu local dans les pays riches en minéraux* (Volume 5 de la série IGF Local Content).

### AUTRES RESSOURCES

- ✓ World Bank. (2015). *Doing Business 2016. Mesurer la qualité et l'efficacité de la réglementation*. Washington DC. Extrait de <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016>
- ✓ Banque mondiale. (2016). *Doing Business 2017. Equal opportunity for all*. Washington D.C. Extrait de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25191>
- ✓ Banque mondiale. (2017). *Doing Business 2018. Reforming to create jobs*. Washington D.C. extrait de <http://documents.worldbank.org/curated/en/803361509607947633/Doing-business-2018-reforming-to-create-jobs>



A photograph of four construction workers in safety gear (hard hats and high-visibility vests) gathered around a set of blueprints on a construction site. The workers are wearing blue shirts and pants, with yellow and grey safety vests. They are standing on a dirt ground with a rocky cliff face in the background. A dark blue diagonal overlay covers the bottom left portion of the image, containing the text.

**5.0**  
**ÉTAPE 3:**  
**ÉLABORATION**  
**DES**  
**POLITIQUES**

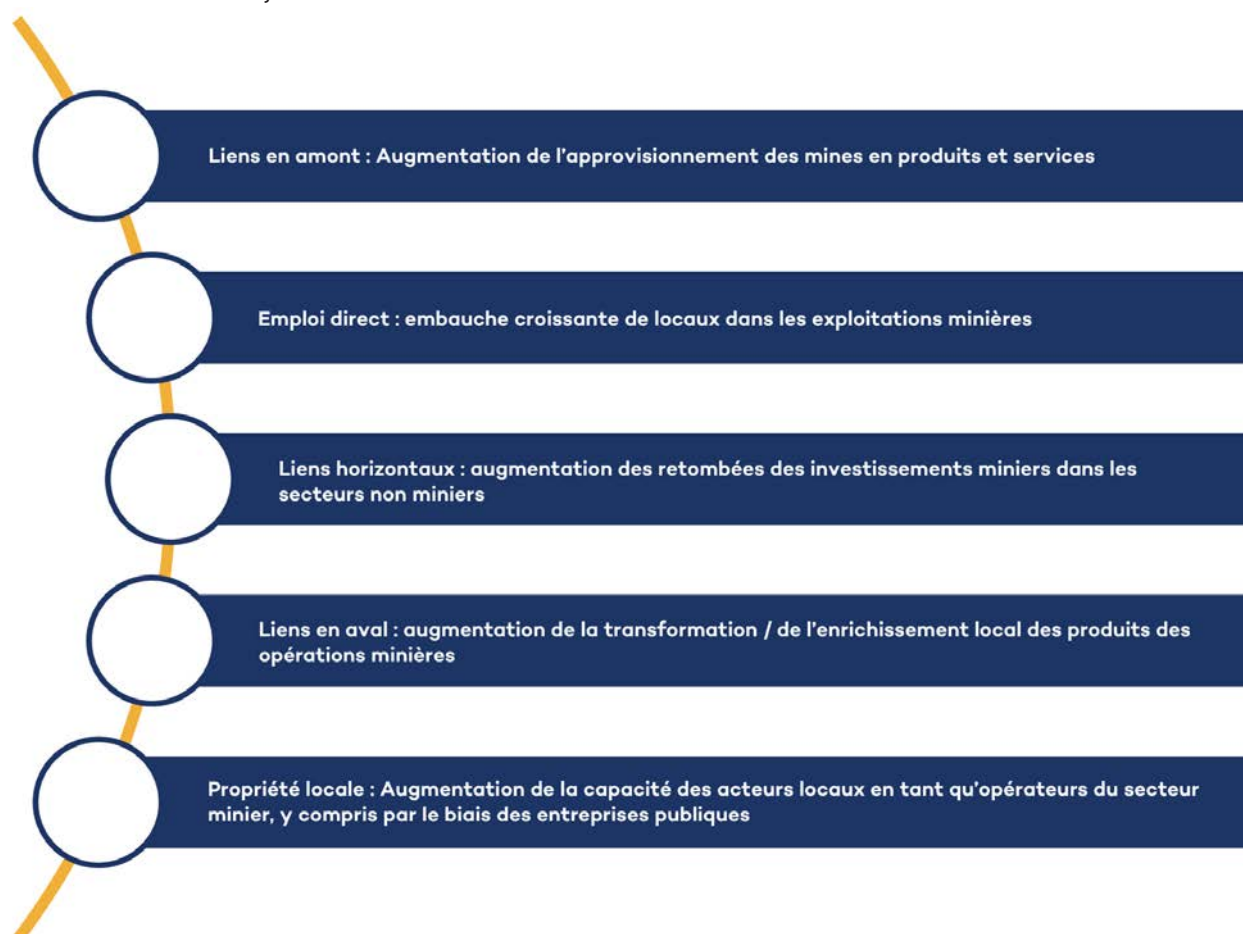


## 5.0 ÉTAPE 3 : ÉLABORATION DES POLITIQUES



Une fois les étapes 1 et 2 terminées, **l'étape 3** fournit des conseils aux gouvernements pour décider **quels types** d'outils sont les plus appropriés dans les domaines politiques choisis décrits dans le diagramme ci-dessus.

Comme déjà mentionné au paragraphe 3.1, ce guide couvre cinq types de politiques de contenu local, chacun visant des objectifs différents mais liés.



Il y a une suite logique au choix de nombreux instruments politiques :

- ✓ Des pays présentant divers niveaux de développement ont des objectifs différents et sont susceptibles de privilégier certains outils par rapport à d'autres :
  - *Les pays les moins avancés* pourraient favoriser la création d'emplois et le développement des capacités de fabrication en amont et en aval ;
  - *Les pays les plus avancés* pourraient mettre l'accent sur les technologies et l'innovation.



- ✓ Les pays qui *font leurs premiers pas* dans les politiques de contenu local pourraient se concentrer d'abord sur les mesures visant à stimuler l'emploi direct dans le secteur minier. Les efforts de formation nécessaires pour atteindre cet objectif constituent également une base pour d'autres formes de politique de contenu local.
- ✓ Les *capacités industrielles locales* détermineront également l'ordre séquentiel des politiques :
  - Si les capacités des fournisseurs sont suffisantes, les pays pourraient également se concentrer sur l'approvisionnement local.
  - Si les capacités de production et les marchés sont disponibles, d'autres pourraient promouvoir la valeur ajoutée en aval.
  - En l'absence de liens commerciaux solides et d'entrepreneurs viables, les pays pourraient plutôt construire ces capacités à court terme et prévoir d'alimenter ces efforts à moyen terme, lorsque des capacités suffisantes auront été construites localement.
- ✓ Les liens horizontaux<sup>4</sup> axés sur les infrastructures ne dépendent pas autant des compétences et des capacités que d'autres formes de liens. Bien qu'ils puissent être complexes et chargés de problèmes de gouvernance (voir paragraphe 5.4), ils peuvent être poursuivis à tout moment, y compris parallèlement à d'autres efforts de contenu local.
- ✓ Les politiques visant à encourager les sociétés minières nationales, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou de champions nationaux du secteur minier, constituent également un cas particulier. Bien qu'il existe des exemples de réussite, il s'agit d'un projet très complexe et qui s'inscrit sur le long terme. Les défis sont discutés plus en détail au chapitre 5.5.
- ✓ Les efforts visant à garantir la parité homme-femme au sein de ces processus politiques devraient être considérés comme transversaux et pris en compte dès les premières étapes de la conception des politiques.

## 5.1 APPROVISIONNEMENT LOCAL

Les politiques de ce type visent à accroître la quantité de biens et de services produits localement et achetés par les exploitations minières. Réalisées avec succès :

- ✓ Elles peuvent augmenter de manière significative la contribution de l'industrie minière au PIB national en constituant une passerelle vers la diversification économique, les fournisseurs devenant exportateurs et se déplaçant horizontalement vers les secteurs non miniers (voir paragraphe 5.3).
- ✓ Elles présentent un plus grand potentiel que les taxes et redevances (voir exemples ci-dessous).
- ✓ Si les femmes et les autres groupes marginalisés sont inclus parmi les fournisseurs locaux, les achats peuvent être intégrés dans une stratégie de développement socialement inclusive.

### EXEMPLES CONCRETS DANS LE MONDE

En 2016, Anglo American a indiqué que ses dépenses globales en paiements aux gouvernements totalisaient 15% des dépenses totales, tandis que les paiements aux fournisseurs basés dans les communautés hôtes représentaient 23% de ses dépenses totales.<sup>5</sup>

En 2016, BHP Billiton a déclaré avoir versé 18% de ses dépenses totales en taxes au gouvernement et 22% à des fournisseurs locaux.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Il existe deux types de liens horizontaux: ceux axés sur les capacités et ceux axés sur les infrastructures. Ces derniers se produisent lorsque l'infrastructure qui a été développée pour le secteur minier (par exemple, routes, chemin de fer, ports, services d'eau, d'électricité et d'Internet) profite également à d'autres secteurs. Les premiers se produisent lorsque la technologie ou les compétences développées dans le secteur minier deviennent la base de l'activité économique dans les secteurs non miniers.

<sup>5</sup> Anglo American. (2017). *Delivering change, Building resilience: Working in partnership* (Sustainability Report 2016). Récupéré de <http://www.angloamerican.com/-/media/Files/A/Anglo-American-PLC-V2/documents/annual-reporting-2016/downloads/2016-sustainability-report.pdf>

<sup>6</sup> BHP. (2017). *Rapport de développement durable 2017*. Extrait de <https://www.bhp.com/-/media/documents/investors/annual-reports/2017/bhpsustainabilityreport2017.pdf>



### 5.1.1 DÉFINITION DE « LOCAL »

La façon dont un pays décide de définir le term « local » déterminera les options disponibles pour accroître les achats locaux. Ce guide met en évidence trois éléments communs généralement utilisés dans la définition de « local ». Ceux-ci comprennent une couverture géographique, le montant de la valeur dans le pays provenant de facteurs de production nationaux et le niveau de propriété souhaité, en termes de capital ou en termes de capacité à participer aux prises de décisions.

Le tableau ci-dessous présente les principaux éléments que les gouvernements peuvent prendre en compte pour déterminer la portée de la dimension « locale ». Les études de cas mentionnées apportent des informations supplémentaires sur l'expérience internationale.

| ÉLÉMENTS DE LOCAL     | DÉFINITION   | CARACTÉRISTIQUES   | EXEMPLES  | RISQUES  |
|-----------------------|--|--|---|--|
| <b>Géographie</b>     | <b>Définition étroite :</b><br>Proximité du site minier ou de la région minière  | Donne la priorité aux avantages pour les communautés affectées par le site minier<br>Présent dans les accords communautaires et dans les stratégies de contenu local liées à la responsabilité sociale de l'entreprise | Ententes sur les répercussions et les avantages au Canada;<br>Accords de développement communautaire en Mongolie et en Australie  | Peut renoncer à des opportunités pour un développement plus large de la chaîne d'approvisionnement<br>Peut limiter les économies d'échelle en empêchant les entreprises locales de fournir plusieurs mines             |
|                       | <b>Définition large :</b><br><i>Pour les entreprises :</i> définies comme des entreprises enregistrées, incorporées ou exerçant des activités dans différentes délimitations géographiques - nationales, régionales, étatiques ou provinciales | Entreprises basées partout dans le pays  | En <a href="#">Zambie</a> , par exemple, «local» désigne les citoyens zambiens ou les entreprises appartenant à des citoyens.   | Sans règles d'origine appropriées pour les produits manufacturés, risques de «façade» ou d'intermédiaires nombreux   |
| <b>Valeur ajoutée</b> | La partie de la valeur d'un bien qui a été réalisée dans le pays, par opposition à celle produite à l'extérieur du pays  | Vise à maximiser la diversification économique, la fabrication locale et l'emploi  | <a href="#">Le Kazakhstan</a> délivre des certificats aux «fabricants nationaux» lorsque les produits sont entièrement fabriqués dans le pays ou lorsqu'une grande partie de leur traitement s'effectue dans le pays. | Difficile à mesurer, étant donné que de nombreux biens sont le produit de chaînes de valeur longues et complexes, et que peu de pays le font<br>L'absence de règles d'origine ne produira pas les résultats escomptés. |



| ÉLÉMENTS DE LOCAL  | DÉFINITION                           | CARACTÉRISTIQUES  | EXEMPLES  | RISQUES   |
|--|--------------------------------------|---|---|---|
| <b>Propriété</b><br><b>Remarque :</b> certains États utilisent cette définition pour bénéficier également aux personnes marginalisées, autochtones ou historiquement défavorisées. | Propriété du capital de l'entreprise | Les citoyens d'un pays doivent détenir un minimum d'actions des sociétés minières.        | En <a href="#">Zambie</a> , la propriété est définie à la fois en termes de participation et de gestion. La loi exige que les citoyens zambiens détiennent au moins 50,1% des actions; et que les citoyens zambiens doivent avoir un contrôle important sur la gestion de l'entreprise. | Risque de capture par les membres de l'élite de la société si cela n'est pas bien géré  |
|  | Participation locale à la gestion    | Les citoyens du pays doivent faire partie de la direction ou du conseil d'administration. | <a href="#">Le Ghana</a> exige que le personnel expatrié ne dépasse pas 10% des cadres supérieurs dans les trois ans et 6% trois ans après l'adoption du règlement (2012).  | Si les capacités locales ne sont pas disponibles, cela risque d'affecter la prise de décision<br>Si cela n'est pas bien géré, risque de générer des entreprises « façades » |
|  | Part des employés locaux             | Un pourcentage défini des employés de l'entreprise doit être citoyen du pays.             | L'Afrique du Sud, <a href="#">le Ghana</a> , l'Équateur et le Kazakhstan doivent obligatoirement employer un pourcentage spécifique de personnel local.   | Si les compétences ne sont pas suffisamment disponibles, cela peut affecter la productivité   |

## RESSOURCES

- ✓ Pour l'importance de la définition du terme « local » : voir études de cas au [Botswana](#), [Ghana](#), [Zambie](#)
- ✓ Pour la définition de « valeur ajoutée » de local : [Le Kazakhstan](#)
- ✓ Quotas de propriété pour les personnes historiquement défavorisées: étude de cas sur [l'Afrique du Sud](#)

## AUTRES RÉFÉRENCES PERTINENTES

- ✓ Pour une définition complète de « local », voir Banque mondiale. (2015). *Un guide pratique pour augmenter l'approvisionnement local des mines en Afrique de l'Ouest*, p. 20. Washington D.C.: Banque mondiale. Extrait de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21489/AUS6324OWPOP13010Guide0Eng0Feb02015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ✓ Columbia Center on Sustainable Development. (n.d.). *Lois sur le contenu local et dispositions contractuelles*. Extrait de [CCSI profiles: Local Content Laws and Contractual Provisions](#)
- ✓ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2018). *Politiques de contenu local dans les pays exportateurs de minéraux*. Extrait de <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/4b9b2617-en>
- ✓ Columbia Center on Sustainable Development. (2014). *Contenu local: Zambie - Mines*, p. 5. Extrait de <http://ccsi.columbia.edu/files/2014/03/Local-Content-Zambia-CCSI-December-2014-.pdf>
- ✓ Yerkebulanov, Y. (2015). Kazakhstan: approvisionnement et fournisseur nationaux Extrait de [http://www.gratanet.com/uploads/user\\_7/files/Kazakhstan\\_Procurement%20and%20National%20Suppliers.pdf](http://www.gratanet.com/uploads/user_7/files/Kazakhstan_Procurement%20and%20National%20Suppliers.pdf)

Pour un modèle public capable de prédire la demande ferme, voir [Modèle BGR Extractives et Développement](#).



### 5.1.2 FAIRE LE POINT

Le chapitre 4 ci-dessus résume les étapes générales à suivre avant de s'engager dans des politiques de contenu local. S'ils se concentrent sur les politiques d'**approvisionnement local**, les gouvernements doivent se pencher sur :

- Des **considérations liées à la demande**: Ils doivent avoir une connaissance approfondie des biens et services dont les investisseurs miniers et les fournisseurs de services contractuels auront besoin dans les années à venir.
- Des **considérations liées à l'offre**: ils doivent en parallèle évaluer les capacités, les faiblesses et le potentiel des fournisseurs, y compris s'il existe un manque d'entreprises d'approvisionnement appartenant à des femmes.

Il existe un certain nombre de sociétés de conseil et d'agences de développement spécialisées dans la modélisation prédictive des dépenses minières, qui peut compléter si nécessaire les ressources limitées du gouvernement dans ce domaine. De plus, quelques modèles dans le domaine public sont en cours de développement.

Une bonne évaluation de la capacité des fournisseurs est plus complexe - c'est un exercice qui doit évaluer non seulement l'état de préparation actuel, mais également le potentiel de mise à niveau pour devenir des fournisseurs viables des sociétés minières internationales. Là encore, il existe des ressources externes par le biais de consultants spécialisés qui peuvent soutenir les efforts du gouvernement en cas de besoin.

### 5.1.3 CHOIX DES POLITIQUES

Il existe une grande variété d'instruments politiques pour encourager les achats locaux. Du **côté de la demande**, ces instruments visent à encourager les sociétés minières à se procurer des biens et des services auprès d'entreprises locales (y compris d'entreprises dirigées et détenues par des femmes et des minorités).

Du **côté de l'offre**, les instruments visent à apporter un soutien aux fournisseurs locaux, afin qu'ils puissent concurrencer les standards internationaux en matière de prix, de qualité, de volume et de fiabilité, et qu'ils puissent accéder aux marchés d'approvisionnement minier et obtenir des financements pour développer leurs activités.

**Les politiques axées sur l'offre et la demande sont complémentaires**, car elles répondent aux différents défis rencontrés par les fournisseurs locaux. Par exemple :

- ✓ Bien qu'elles soient nécessaires pour encourager les achats locaux, les politiques de la demande en elles-mêmes ne suffisent pas pour résoudre les problèmes sous-jacents liés à la qualité, à la fiabilité et au coût des fournisseurs. Si elles ne sont pas encadrées, elles peuvent faire augmenter les coûts de l'exploitation minière et affecter négativement les bénéficiaires.
- ✓ De même, les politiques de l'offre ne suffisent pas à elles seules pour encourager les sociétés minières à modifier leur réseau de fournisseurs pour intégrer les réseaux locaux.



### 5.1.3.1 POSSIBILITÉS DE POLITIQUES DU CÔTÉ DE LA DEMANDE

#### 1. Pourcentages cibles obligatoires pour l'approvisionnement local en biens et services, inclus dans les lois et les politiques minières, les lois sur l'émancipation, ou les contrats ou accords de concession

##### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Objectifs quantitatifs obligatoires (quotas) pour obtenir une part en pourcentage des biens et services provenant de sources nationales

##### Points forts

- ✓ Sert d'exercice pour fixer les objectifs entre l'industrie et le gouvernement
- ✓ Motivation forte pour l'action de la société minière

##### Difficultés éventuelles

- ✓ Pour parvenir à des objectifs réalistes, il faut disposer de données d'approvisionnement fiables, d'une analyse du marché et d'une évaluation des capacités locales.
- ✓ Les données sur les besoins en approvisionnement et les prévisions pour les besoins futurs ne sont pas toujours disponibles.
- ✓ L'établissement d'objectifs arbitraires comporte des risques pour les gouvernements et les sociétés minières : les fixer trop bas n'apportera pas de changements significatifs, et les fixer trop haut aura des effets négatifs sur la compétitivité du secteur minier.
- ✓ Pour être efficaces, les fournisseurs de biens et de services peuvent avoir besoin d'un soutien et d'interventions telles que de la R&D, l'accès au financement et aux prêts, et la formation aux exigences en matière d'approvisionnement dans le secteur minier.
- ✓ Les cibles obligatoires peuvent introduire des distorsions et des inefficacités et les entreprises peuvent être tentées de contourner le système si elles ne correspondent pas aux capacités des fournisseurs locaux.
- ✓ Les exigences de performance quantitatives ne sont pas compatibles avec les règles du commerce international et peuvent ne pas être compatibles avec les règles d'investissement internationales.

##### Facteurs clés de succès

- ✓ Des consultations avec le secteur sont nécessaires pour éviter des règles arbitraires.
- ✓ Les mesures doivent être limitées dans le temps et échelonnées sur plusieurs années afin de permettre aux sociétés minières d'ajuster leurs pratiques et aux fournisseurs de renforcer leurs capacités.
- ✓ Le suivi et la mise en application sont essentiels.

##### Apprendre de l'expérience internationale

La charte minière révisée de 2018 en Afrique du Sud exige un approvisionnement de 70% en produits miniers et de 80% en achats de services auprès des entreprises d'émancipation économique des Noirs (Black Economic Empowerment (BEE)). Elle exige également que 100% de l'analyse des échantillons de minéraux soit effectuée par des sociétés basées en Afrique du Sud. Cela est réparti de la façon suivante :<sup>7</sup>

- ✓ Au moins 21% des achats en produits miniers<sup>8</sup> doivent provenir de « produits manufacturés sud-africains » (définis comme des produits dont au moins 60% de la valeur ajoutée est produite en Afrique du Sud) auprès de « sociétés appartenant à des propriétaires noirs ».
- ✓ Au moins 5% des achats de produits miniers totaux doivent provenir de produits manufacturés sud-africains d'entreprises appartenant à des propriétaires noirs et contrôlés à 50% + 1 voix par des femmes noires, ou des « jeunes » (définis comme des personnes noires ayant entre 18 et 35 ans).
- ✓ Au moins 44% des dépenses totales en achat de produits miniers doivent provenir de « produits manufacturés sud-africains provenant d'entreprises manufacturières conformes aux normes BEE ».<sup>9</sup>
- ✓ Au moins 65% des dépenses totales en services doivent provenir de sociétés appartenant à des propriétaires noirs.
- ✓ Au moins 10% des dépenses totales en services doivent provenir de sociétés appartenant à des personnes noires, et qui sont détenues et contrôlées à 50% + 1 voix par des femmes noires.
- ✓ Au moins 5% des dépenses totales en services doivent provenir de sociétés appartenant à des Noirs, qui sont détenues et contrôlées à 50% + 1 voix par des jeunes.

<sup>7</sup> Mondaq. (2017). *Afrique du Sud: ce que vous devez savoir sur la charte minière 2017*. Extrait de <http://www.mondaq.com/southafrica/x/604298/Mining/What+You+Need+To+Know+About+The+2017+Mining+Charter>

<sup>8</sup> Dans la charte minière précédente, il s'agissait de biens d'équipement et de consommation.

<sup>9</sup> Définies comme des entreprises qui fabriquent des biens, qui ont un niveau 4 minimum de Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BBEE) (émancipation économique à large échelle des Noirs) selon le ministère du Commerce et de l'Industrie et qui sont détenues à 26% par des propriétaires noirs.



Les objectifs ont été revus à la hausse par rapport aux niveaux précédents. Les résultats d'une évaluation de la charte précédente sont mitigés : celle-ci n'a pas été suffisante pour atteindre l'objectif premier de transformer en profondeur la structure de propriété de l'industrie minière. La Charte révisée et les objectifs sont actuellement contestés devant les tribunaux par les sociétés minières, car ils sont considérés comme trop restrictifs, irréalistes et coûteux à mettre en œuvre, avec de sérieux risques de dissuader les futurs investisseurs et d'affecter les investissements actuels.

## 2. Listes ciblées obligatoires des types de biens et services d'origine locale

### Types de mesures ou d'instruments :

- ✓ Liste spécifique de biens et services à acquérir localement définis par la loi
- ✓ Exigences pour les entreprises de soumettre des plans d'approvisionnement, avec des engagements pour chaque produit sur la liste

### Points forts

- ✓ Plutôt facile à mesurer
- ✓ Permet aux entreprises et aux pays de travailler sur la base des biens et services où les capacités existent dans le pays, et donc où les résultats sont susceptibles d'être positifs

### Difficultés éventuelles

- ✓ Choisir les « bons produits » n'est pas évident.
- ✓ L'approche cible souvent les « fruits à portée de main » ou les biens et services déjà produits ou les plus faciles à produire, qui ne sont pas nécessairement des articles à prix élevés, et peuvent ne pas avoir d'impact significatif au niveau national.
- ✓ Si les plans ne font pas partie d'un plan de développement national plus large, l'exercice peut se résumer à cocher des cases.
- ✓ La durabilité des fournisseurs locaux dépend d'une demande suffisante et significative du secteur minier et des autres industries sur le long terme.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Les fournisseurs locaux doivent être en mesure de produire les produits sur les listes et de répondre aux exigences du secteur en termes de prix, de qualité et de livraison.
- ✓ Les mesures devraient idéalement être limitées dans le temps et faire l'objet d'un suivi, comme pour les objectifs définis.
- ✓ Pour être efficaces, les fournisseurs de biens et de services peuvent avoir besoin de soutien et d'interventions telles que la R&D, l'accès au financement et aux prêts, et la formation pour répondre aux exigences en matière d'approvisionnement dans le secteur minier.

### Apprendre de l'expérience internationale

Le règlement de 2012 sur le contenu local LI 2173 (révisé en 2015) au Ghana exige que 19 produits proviennent d'entreprises nationales. Le pays a adopté une approche par étapes, avec une liste initiale de huit produits et des délais pour permettre aux sociétés minières d'ajuster leur approvisionnement et leur capacité industrielle afin de répondre aux exigences du secteur minier en termes de coût, de qualité et de quantité.

L'exercice de suivi de 2017 a toutefois révélé que les fournisseurs locaux étaient confrontés à un certain nombre de contraintes du côté de l'approvisionnement quant au respect des normes techniques et de qualité. La liste étant passée de 8 à 19 produits, les PME en particulier ne pouvaient pas livrer certains produits en raison de leur manque d'expertise technologique dans certains domaines. L'industrie minière a rencontré des fournisseurs locaux pour s'informer sur les problèmes qu'ils rencontrent et trouver des solutions pratiques pour faire face aux questions techniques. En conséquence, les achats locaux d'intrants (câbles électriques) dans les industries extractives sont passés de 36,1% à 73,5% du total des achats locaux prévus.

## 3. Critères obligatoires pour fournir un plan d'approvisionnement local





### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Les plans sont généralement présentés avec le reste des rapports annuels en vertu de la loi minière ou des réglementations spécifiques sur le contenu local.
- ✓ Il peut s'agir de plans globaux de contenu local incluant à la fois l'approvisionnement et l'emploi.

### Points forts

- ✓ Fournit des informations aux gouvernements concernant l'ampleur et la profondeur de l'approvisionnement local (approvisionnement et emploi) ; peut fournir un mécanisme de suivi des progrès.
- ✓ Il peut éventuellement devenir un instrument pour les gouvernements et les entreprises pour discuter des contraintes de l'offre et des impasses à traiter afin d'améliorer le contenu local.

### Difficultés éventuelles

- ✓ Les plans eux-mêmes engagent rarement une responsabilité partagée entre les gouvernements et les sociétés minières, de sorte que le fardeau de la mise en oeuvre et l'obtention de résultats incombe essentiellement aux sociétés minières.
- ✓ Si les pénalités pour non-conformité sont trop sévères, elles risquent de dissuader les investisseurs.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Les plans doivent inclure des objectifs clairs et spécifiques à atteindre dans un délai donné pour permettre l'évaluation et le suivi des performances.
- ✓ Il doit y avoir un mécanisme pour réviser et adapter les plans pluriannuels, selon les besoins.
- ✓ Un mécanisme d'application, assorti de sanctions en cas de non-respect, et un mécanisme d'examen permettant d'évaluer les raisons du non-respect (voir chapitre 5) doivent être mis en place.
- ✓ Les mécanismes d'application doivent inclure une clause de flexibilité pour tenir compte des circonstances imprévues et des imprévus liés à l'approvisionnement venant des entreprises locales. Les sociétés minières ne devraient pas être tenues pour responsables si, malgré leurs efforts et leur bonne foi, les fournisseurs locaux ne peuvent pas livrer les produits à temps, à la qualité requise et à des prix compétitifs.

### Apprendre de l'expérience internationale

Les exigences des plans d'approvisionnement local varient dans les détails et dans les aspects à inclure. Dans certains pays, comme l'**Australie**,<sup>10</sup> ils ont été utilisés comme un outil moins contraignant que les objectifs obligatoires, que les entreprises peuvent utiliser pour élaborer leurs plans visant à accroître le contenu local, de la façon qu'ils jugent la plus viable.

Dans d'autres pays, ils peuvent également être utilisés conjointement avec des objectifs obligatoires. C'est le cas **au Ghana**<sup>11</sup> et en **Afrique du Sud**<sup>12</sup>. En Afrique du Sud, les sociétés publient chaque année un tableau de bord.

## 4. Les obligations de moyens, qui exigent dans la mesure du possible que les sociétés minières accordent un traitement préférentiel aux fournisseurs locaux dans la mesure du possible

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Obligations de s'approvisionner localement «dans la mesure du possible» ou «lorsque les fournisseurs locaux sont compétitifs par rapport aux concurrents étrangers».
- ✓ Ce type de mesure est un signe important de l'intention et des objectifs du gouvernement, et un signe que des règlements plus stricts pourraient être adoptés si l'approche non contraignante n'est pas efficace.
- ✓ Une alternative plus prononcée pourrait inclure des exigences en matière d'achats préférentiels pour lesquels les offres se situent à un certain pourcentage les unes des autres (par exemple, 2% au Ghana ou 20% du prix de l'offre étrangère au Kazakhstan).

### Points forts

- ✓ Les sociétés minières préfèrent ce type de règles, car elles ne les obligent pas à atteindre des objectifs définis. Au lieu de cela, ces règles prévoient que les entreprises réagiront en augmentant les achats locaux.
- ✓ Elles peuvent être considérées comme une première étape dans l'évaluation de la mesure dans laquelle les entreprises sont disposées et aptes à s'engager dans l'approvisionnement local.

<sup>10</sup> Gouvernement australien: Département de l'industrie, de l'innovation et des sciences. (2013). Australian Jobs Act 2013. Extrait de <https://www.industry.gov.au/regulation-and-standards/australian-industry-participation>

<sup>11</sup> Ghana: Commission des minéraux. (2012). Minerals and Mining (General) Regulations, 2012 (L.I. 2173). Extrait de <https://www.ecolex.org/details/legislation/minerals-and-mining-general-regulations-2012-li-2173-lex-faac168926/>

<sup>12</sup> République d'Afrique du Sud : Département des ressources minérales (2010). Revised Social and Labour Guidelines. Extrait de <https://cer.org.za/wp-content/uploads/2013/03/SLP-guidelines-2010.pdf>



- ✓ Selon la réponse des entreprises, les gouvernements peuvent justifier si des politiques plus strictes ou plus normatives sont nécessaires pour obtenir un contenu local significatif.

#### Difficultés éventuelles

- ✓ Une simple obligation de moyen n'est pas exécutoire et peut entraîner une mauvaise conformité.
- ✓ Ces politiques sont difficiles à évaluer car il n'y a pas de repères.

#### Facteurs clés de succès

- ✓ Malgré les difficultés d'évaluation des résultats, le suivi et les rapports sont importants, car ils permettent aux décideurs d'évaluer si les sociétés minières ont augmenté leur niveau d'approvisionnement national et donc de décider si une approche réglementaire plus stricte est nécessaire.

#### Apprendre de l'expérience internationale

Au **Botswana**, les sociétés minières sont tenues d'accorder un traitement préférentiel aux matériaux et produits fabriqués au Botswana, ainsi qu'aux services situés au Botswana et dirigés par des citoyens du Botswana.

Au **Mozambique**, la loi minière de 2014 définit les exigences de contenu local pour l'achat de biens et de services pour les activités minières visant à promouvoir les entreprises mozambicaines. La loi exige que la préférence soit accordée aux biens et services achetés ou obtenus auprès de personnes ou d'entités mozambicaines. Pour les achats importants, les entreprises doivent passer par un processus d'appel d'offres.

Le **Kazakhstan** oblige les investisseurs miniers à conclure des accords de passation de marchés avec le gouvernement afin d'établir un certain pourcentage de contenu local. Il exige également que les sociétés émettrices d'offres accordent des préférences aux fournisseurs locaux en accordant une marge de préférence de 20% sur le prix offert.

Dans le secteur pétrolier, l'**Angola** oblige les entreprises à privilégier les biens et services locaux à condition que ces derniers soient de qualité comparable à celle des matériaux et services produits à l'échelle internationale, et que leurs prix ne dépassent pas de plus de 10% ceux des biens et services étrangers.

**5. Les accords de développement communautaire (ADC) : ceux-ci peuvent aller de déclarations de principes généraux dans un memorandum d'entente (MoU), à jusqu'à des accords juridiquement contraignants.**

#### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Obligation de négocier un accord avec les communautés affectées localement
- ✓ Peut aller de déclarations de principes généraux dans un memorandum d'entente (MoU) à jusqu'à des accords juridiquement contraignants incluant des mécanismes de réclamation

#### Points forts

- ✓ Ils sont négociés entre les sociétés minières et les communautés locales et reflètent donc les intérêts des parties prenantes de l'accord. Ils peuvent être adaptés aux besoins et aux attentes de la communauté à un degré tel que les réglementations nationales peuvent ne pas leur correspondre.
- ✓ Les ADC sont un moyen particulièrement efficace pour intégrer et imposer des considérations d'équité entre les sexes.

#### Difficultés éventuelles

- ✓ Dans de nombreux cas, comme la majorité des ERA au Canada, ces accords sont confidentiels et ne sont disponibles que pour la société minière et la communauté concernée. Cela laisse peu de place au contrôle externe et au suivi des résultats, et limite le partage des bonnes pratiques.
- ✓ Ces accords sont bénéfiques pour la communauté locale mais ne sont peut-être pas suffisants pour répondre aux aspirations macroéconomiques de diversification. Par exemple, les fournisseurs nationaux vivant en dehors de la communauté ne peuvent pas accéder aux marchés publics ou aux contrats de travail.
- ✓ Les ADC garantissent l'approbation sociale de l'exploitation et créent des avantages au niveau de la communauté, cependant, leur impact économique global peut être limité.
- ✓ La capacité de négocier et d'appliquer ces accords dépend de la communauté et de ses réseaux.<sup>13</sup> Cela peut rendre de nombreuses communautés vulnérables, car elles manquent de connaissances et de données essentielles pour formuler et négocier avec succès les conditions incluses dans ces négociations.

#### Facteurs clés de succès

- ✓ Les accords doivent être structurés de manière à permettre des modifications au fil du temps, par exemple en augmentant les exigences à mesure que la capacité des fournisseurs augmente.

<sup>13</sup> O'Faircheallaigh, C. (2013). Absence de femmes, pouvoir des femmes : femmes autochtones et négociations avec des sociétés minières en Australie et au Canada. *Ethnic and Racial Studies*, 36(11), pp. 1789-1807; O'Faircheallaigh, C. (2013). Accords de développement communautaire dans l'industrie minière : un phénomène mondial émergent. *Community Development* 44(2), pp. 222-238.



### Apprendre de l'expérience internationale

Des pays tels que le Canada, l'Australie, la Mongolie et le Brésil exigent des sociétés minières qu'elles consultent les communautés d'accueil, notamment en concluant des accords de développement communautaire (ADC) si elles veulent obtenir un permis d'exploitation.<sup>14</sup> De nombreux ADC incluent des exigences d'approvisionnement local. Dans certains cas, un tel accord est une obligation légale pour la mine, comme en Mongolie. Dans d'autres, comme au Canada, une ERA est *de facto* une exigence parce que, bien que non requise, il est peu probable qu'un projet minier soit approuvé par les régulateurs sans une ERA.

## 5.1.3.2 OPTIONS DE POLITIQUES DU CÔTÉ DE L'OFFRE

### 1. Programmes de développement des fournisseurs (PDF)

#### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Mesures et programmes visant à développer les capacités des fournisseurs locaux, principalement par l'accès aux marchés, au mentorat, à la formation et au développement des compétences et l'accès au financement.
- ✓ Souvent dirigés par des sociétés minières, ils peuvent être exigés par des gouvernements ou des institutions étatiques, qu'ils appuient ou administrent conjointement par eux.

#### Points forts

- ✓ Les PDF répondent aux préoccupations des fournisseurs qui rencontrent ou ont des difficultés à :
  - Rencontrer régulièrement des sociétés minières
  - S'informer sur les opportunités potentielles pour de nouveaux produits et services
  - Tester leurs innovations avec des sociétés minières
- ✓ Ils soutiennent la gestion d'entreprise et les compétences techniques
- ✓ Ils aident les fournisseurs à accéder au financement de leurs fonds de roulement et de leurs investissements<sup>15</sup>
- ✓ Ils aident les fournisseurs à accéder aux certifications de conformité dans les processus ou aux exigences en matière de santé et de sécurité, afin d'accroître la probabilité de pouvoir approvisionner la société minière à l'avenir et d'étendre potentiellement leur clientèle au-delà du secteur minier.
- ✓ L'un des objectifs clés, mais non évident, des programmes de développement des fournisseurs menés par le secteur est simplement d'accroître la « proximité », c'est-à-dire de rassembler les entreprises et les fournisseurs.
- ✓ Aider à identifier et à combler les lacunes en matière de compétences parmi les fournisseurs féminins ou qui fournissent des emplois importants aux femmes ; Cela peut apporter une contribution significative au développement de la parité homme-femme.

#### Difficultés éventuelles

- ✓ Sans mesures d'accompagnement appropriées, les fournisseurs locaux pourraient ne pas être en mesure de répondre aux exigences des entreprises en termes de normes techniques et de délais de livraison.

#### Facteurs clés de succès

- ✓ Les activités doivent être adaptées aux lacunes existantes concernant les capacités des entreprises locales, comme indiqué à l'étape 2, Faire le point.
- ✓ La participation des sociétés minières et des fournisseurs est importante, y compris dans la conception de tels programmes, car :
  - Les sociétés minières ont une meilleure compréhension des besoins en termes de capacités des fournisseurs et peuvent donc contribuer à une série d'activités de renforcement des capacités.
  - Les fournisseurs locaux savent ce qu'ils peuvent produire et quels défis ils rencontrent.
- ✓ Le gouvernement devrait veiller à ce que les programmes développent des compétences allant au-delà de ce qui est nécessaire pour approvisionner une société ou une exploitation minière donnée. Comme indiqué au paragraphe 5.3, ces programmes devraient renforcer les capacités des fournisseurs, leur permettant potentiellement de diversifier leurs clients au-delà du seul secteur minier. Cela soutiendra également leur viabilité post-mine.

<sup>14</sup> Ces accords portent de nombreux noms, y compris les Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) conclus au Canada avec les communautés autochtones et les Accords de coopération minière en Mongolie.

<sup>15</sup> Société financière internationale (SFI) (2011). *A guide to getting started in local procurement*, p. 36–37. Extrait de <http://www.eisourcebook.org/cms/files/attachments/worldbank/9point2-Guide-to-Getting-Started-in-Local-Procurement.pdf>



- ✓ Ces programmes devraient être guidés par un conseiller en matière de parité homme-femme pour formuler des recommandations sur les besoins spécifiques des femmes en matière de renforcement des capacités.

### Apprendre de l'expérience internationale

Les programmes de développement des fournisseurs peuvent être développés en tant qu'initiatives nationales visant l'agenda de diversification plus large du gouvernement (comme dans le cas du **Ghana**) ou inclus dans les priorités de la Commission ou de l'organe gouvernemental responsable des achats locaux dans le secteur minier, comme au Botswana.<sup>16,17</sup>

Ils peuvent également faire partie des plans d'approvisionnement locaux que les sociétés minières doivent soumettre et mettre en œuvre, comme en **Afrique du Sud** où les entreprises doivent décrire les projets générateurs de revenus que la mine entreprendra.<sup>18,19</sup>

Ils peuvent faire partie de programmes de partenariat entre les gouvernements, les sociétés minières et les fournisseurs, comme dans l'État du Para **au Brésil**, où les partenariats ont contribué à renforcer la capacité des PME locales à approvisionner les grandes entreprises de la région dans de nombreux secteurs, y compris les mines.<sup>20</sup>

Ils peuvent également être un effort conjoint du gouvernement et des organismes financiers internationaux, comme au **Ghana**, où la SFI s'est associée à Newmont pour lancer un programme de liaison triennal en 2007. Dans la plupart des cas importants de développement de fournisseurs dans le secteur minier, le financement des fournisseurs ou de la formation ont été fournis par l'aide publique au développement (APD), plutôt que directement par les gouvernements des pays hôtes.

Les programmes de développement des fournisseurs rapprochent de la société minière les fournisseurs sélectionnés et peuvent leur fournir des informations importantes sur les besoins de l'entreprise. Par exemple, grâce au programme World Class Suppliers **au Chili**, les fournisseurs travaillent avec l'entreprise minière pour concevoir et tester des innovations afin de répondre aux besoins déclarés de l'entreprise.

En **Australie**, où les fournisseurs sont mieux positionnés, l'un de leurs principaux avantages comparatifs réside dans leur proximité avec les sociétés minières avec lesquelles ils ont généralement travaillé pendant de nombreuses années.

Au **Canada**, Vale a mis en place une « mine test » permettant aux fournisseurs de tester leurs innovations dans une installation qui n'est plus en service. Toutes ces initiatives aident les fournisseurs à nouer des relations plus étroites afin de pouvoir mieux répondre aux besoins des sociétés minières et avoir ainsi plus de chance de remporter un marché.

## 2. Créer des réseaux de fournisseurs et faciliter les engagements

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Ces mesures sont étroitement liées au développement des fournisseurs et visent à aider les PME à surmonter les obstacles qui vont au-delà de la qualité, de la fiabilité et du prix et qui les empêchent de décrocher des contrats.
- ✓ Les gouvernements peuvent obliger les sociétés minières à :
  - Dissocier les contrats afin que les fournisseurs puissent enchérir sur des parties d'un grand projet
  - Afficher tous les contrats sur les portails publics de fournisseurs afin que les soumissionnaires potentiels puissent facilement voir les appels d'offre et y répondre
  - Créer des portails en ligne destinés à connecter les fournisseurs avec des acheteurs potentiels (voir ci-dessous)
  - Accorder des délais plus longs pour les appels d'offres des PME, en tenant compte de leurs défis administratifs et techniques
  - Former les fournisseurs au processus d'appel d'offres, soit dans le cadre de programmes de développement des fournisseurs, soit dans le cadre d'un exercice distinct, ou de programmes dirigés par le gouvernement ayant le même objectif
  - Donner la préférence aux fournisseurs locaux dans les processus d'appel d'offres
  - Renforcer la capacité d'appel d'offres chez les fournisseurs locaux en expliquant les raisons de l'échec de leurs offres

<sup>16</sup> Consultez tous les détails du programme et les résultats ici (état de la mise en œuvre du programme, novembre 2015): <https://www.slideshare.net/ThapeloLippe/psdp-ii-v4>

<sup>17</sup> Programme de développement du secteur privé. (2015). Une initiative du gouvernement du Botswana soutenue par l'Union européenne et le Centre pour le développement des entreprises et du commerce au Botswana, diapositive 5-6. Récupéré de <https://www.slideshare.net/ThapeloLippe/psdp-ii-v4>

<sup>18</sup> Tous les détails et conseils peuvent être téléchargés sur le site Web du gouvernement sud-africain ici <https://cer.org.za/wp-content/uploads/2013/03/SLP-guidelines-2010.pdf>

<sup>19</sup> République d'Afrique du Sud : Département des ressources minérales (2010). (2010). *Revised Social and Labour Guidelines*. 18 – 22 Extrait de [http://www.dmr.gov.za/Portals/0/social%20and%20labour%20plan\\_guideline.pdf](http://www.dmr.gov.za/Portals/0/social%20and%20labour%20plan_guideline.pdf)

<sup>20</sup> IBRAM & ICMM (2013). *Le secteur minier au Brésil : construire des institutions pour le développement durable*. Partenariats miniers pour le développement.



### Points forts

- ✓ Les mesures prises pour créer des réseaux de fournisseurs et faciliter les engagements des fournisseurs ont l'avantage de rassembler des PME qui peuvent ne pas avoir la portée et l'envergure pour participer à des appels d'offre conséquents couvrant une grande variété de biens et de services. Lorsque l'appel d'offres porte sur la construction d'un ensemble de logements, un fournisseur donné peut, par exemple, ne pouvoir prendre en charge que les travaux de plomberie et d'électricité.
- ✓ De même, un tel soutien pourrait alléger le fardeau administratif des appels d'offres, ce qui pourrait augmenter les ressources des fournisseurs PME.

### Difficultés éventuelles

- ✓ Toutes ces mesures ont un coût pour l'entreprise acheteuse, en ajoutant les complexités administratives et autres.
- ✓ Les fournisseurs locaux peuvent être confrontés à d'importantes contraintes du côté de l'offre qui ne peuvent pas être résolues par ces seules mesures. Des incitations et un soutien complémentaires sont nécessaires pour renforcer les capacités de ces derniers.
- ✓ Le passage à l'approvisionnement local prend du temps. Les sociétés minières peuvent être déjà engagées dans des contrats à long terme avec de grands fournisseurs internationaux de produits importants, en particulier si les achats sont effectués au niveau mondial.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Les fournisseurs locaux doivent pouvoir utiliser les portails pour pouvoir répondre à temps aux appels d'offres. Ils doivent connaître les outils en ligne. Cela n'est pas toujours évident pour les petits fournisseurs qui ont des difficultés à accéder à Internet, par exemple.

### Apprendre de l'expérience internationale

Les expériences réussies concernant le développement des fournisseurs ont surtout été menées par les entreprises du secteur. Au **Brésil**, dans les États où Vale est implanté, la société a renforcé ses partenariats avec des partenaires locaux, en particulier avec des associations professionnelles et des industries locales. Considérés comme une priorité stratégique, Vale a investi dans des programmes pour le développement de ses fournisseurs, des programmes visant à soutenir la qualification des fournisseurs.

Au **Chili**, BHP Billiton a établi un [programme de développement de fournisseurs de calibre mondial](#) pour soutenir les fournisseurs existants afin qu'ils puissent être compétitifs sur le plan international. Cela a été réalisé grâce à des efforts de collaboration avec les gouvernements, les fournisseurs locaux et les institutions de formation. Les fournisseurs locaux ont été encouragés à développer des solutions innovantes pour gérer divers domaines d'exploitation de l'entreprise, tels que l'eau, l'énergie, le contrôle des brouillards d'acide, etc., qui seraient ensuite utilisés par l'entreprise. Les entreprises prospères ont ensuite été encouragées à exporter leurs services à l'étranger.

## 3. Fournir un accès au financement

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Ces mesures visent à éliminer les obstacles auxquels les fournisseurs sont confrontés s'ils ne peuvent obtenir de financement à des taux d'intérêt raisonnables. Le manque de financement, en particulier dans les pays en développement, complique le démarrage d'une entreprise et la mise à niveau des opérations pour répondre aux normes de qualité et de fiabilité des clients miniers internationaux.
- ✓ Les mesures peuvent être administrées directement par le gouvernement, par des sociétés minières ou financées par le gouvernement et administrées par d'autres, telles que les chambres de commerce.
- ✓ Systèmes de garantie spéciale pour les micro et PME afin de réduire les risques pour les institutions financières.
- ✓ Taux d'intérêt avantageux pour les petits fournisseurs locaux.
- ✓ Obligation pour les entreprises minières de fournir des procédures de paiement accéléré tenant compte de la situation de trésorerie serrée des fournisseurs de PME, y compris des dispositions pour les paiements initiaux.
- ✓ Encourage les banques à accorder des crédits aux fournisseurs lorsqu'ils obtiennent des contrats avec des sociétés minières.
- ✓ Programmes de formation à la préparation de plans d'entreprise solides et finançables.
- ✓ Formation à la comptabilité de base, afin que les PME puissent fournir les documents dont les banques pourraient avoir besoin.

### Points forts

- ✓ Permet de lutter contre les discriminations fondées sur le sexe sur les marchés du crédit, qui empêche souvent les femmes d'avoir accès de façon équitable au financement dont elles ont besoin pour améliorer leurs activités



- ✓ Peut remédier au déséquilibre entre fournisseurs locaux et entreprises étrangères dans leur capacité à accéder au financement

#### Difficultés éventuelles

- ✓ Une coordination insuffisante avec les départements des achats peut conduire à une mauvaise allocation des ressources, à des secteurs qui ne sont pas importants pour l'approvisionnement des sociétés minières.

#### Facteurs clés de succès

- ✓ Les gouvernements doivent faire preuve de diligence raisonnable en accordant de tels prêts. Ils ne sont pas destinés à être accordés à des entreprises ayant des perspectives médiocres, mais plutôt à des entreprises ayant un solide dossier commercial, mais un accès limité au crédit.
- ✓ Les instruments doivent être conçus pour répondre aux défis spécifiques des entreprises locales (telles que les garanties, les sûretés).

#### Apprendre de l'expérience internationale

Anglo American a créé un fonds de développement des entreprises en 1989, connu sous le nom d'Anglo Zimele,<sup>21</sup> afin d'autonomiser les entrepreneurs noirs par la création et la transformation de petites et moyennes entreprises (PME) en Afrique du Sud. Anglo Zimele donne accès aux financements à des entreprises locales, à travers six fonds distincts, notamment :

- Le Fonds de démarrage des petites entreprises, qui fournit des prêts, soutient les entrepreneurs et les petites entreprises dans les communautés situées autour de l'exploitation minière. En plus de cela, de petits centres d'affaires offrent des formations et du coaching en compétences commerciales.
- Le Fonds de développement de la chaîne d'approvisionnement, qui travaille avec les services des achats des sociétés pour intégrer les PME locales dans la chaîne d'approvisionnement. Le fonds fournit des prêts, des financements par capitaux propres et une assistance technique. Pour accéder aux fonds, les PME intéressées doivent soumettre un plan d'action basé sur un ensemble de critères d'investissement. Les PME bénéficient également d'un renforcement des capacités sous forme de programmes de formation et de formation continue ; d'une assistance technique aux agents de développement commercial dans les domaines de la gestion, du marketing, de l'exploitation et des finances.
- Un fonds minier junior, cofinancé par une entité publique, Khula Enterprise Finance Limited, pour aider les petites sociétés minières appartenant à des Noirs à obtenir des prêts de financement et un soutien technique pendant les phases d'exploration à haut risque et de pré-faisabilité de projets, afin de les rendre commercialement rentables pour la phase d'exploration.

Ce programme phare a eu beaucoup de succès et le modèle Zimele est souvent cité parmi les bonnes pratiques du secteur.

## 4. Mise en place des portails des fournisseurs

#### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Les portails des fournisseurs sont des mécanismes permettant de connecter les sociétés minières et les fournisseurs locaux tout en comblant les lacunes en matière d'information et de connaissances sur les opportunités commerciales. Il peut s'agir d'initiatives gouvernementales ou dirigées par les chambres des mines en tant que service aux membres.
- ✓ Les mesures prises par les gouvernements pour exploiter leur potentiel comprennent :
  - La création d'une base de données en ligne concernant les contrats et les appels d'offres
  - Les conditions requises pour publier des appels d'offres d'approvisionnement sur les portails des fournisseurs
  - La formation des fournisseurs pour l'utilisation de tels portails
  - Lorsque les fournisseurs ne peuvent pas respecter les critères de pré-qualification, des exigences de formation pour mettre à niveau les capacités des fournisseurs
- ✓ Les entreprises peuvent également créer leurs propres portails de fournisseurs dédiés, qui peuvent inclure des systèmes de pré-qualification pour collecter des informations clés sur les fournisseurs. Les systèmes de pré-qualification peuvent déclarer les fournisseurs conformes aux normes pertinentes telles que les exigences en matière de santé et de sécurité au travail et autres spécifications techniques.

<sup>21</sup> Voir Centre africain des ressources naturelles / Banque africaine de développement. (2016). Le programme Zimele d'Anglo American Corporation: une étude de cas. Extrait de: [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/anrc/Anglo\\_american\\_corporations\\_Zimele\\_enterprise\\_program.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/anrc/Anglo_american_corporations_Zimele_enterprise_program.pdf).



### Points forts

- ✓ Les sociétés minières peuvent surmonter les difficultés liées à l'achat de biens et de services locaux en raison d'un manque de connaissances des fournisseurs concernés ; les portails des fournisseurs peuvent étendre la portée de leurs publicités pour les contrats.
- ✓ Les portails peuvent identifier les fournisseurs par zone géographique, afin de permettre aux sociétés minières de respecter leurs obligations selon les ADC ou les accords de responsabilité sociale.
- ✓ Ils fournissent des informations aux fournisseurs sur les opportunités d'approvisionnement avec les sociétés minières.
- ✓ Les systèmes de pré-qualification intégrés aux portails constituent un bon moyen d'identifier les problèmes techniques spécifiques rencontrés par les fournisseurs locaux et de planifier les programmes de formation en conséquence.
- ✓ Aider les fournisseurs à repérer et entrer en contact avec les sous-traitants.
- ✓ Autoriser les fournisseurs à soumettre leurs intérêts en temps voulu et au bon service.
- ✓ Peut comporter des opportunités ciblant des groupes spécifiques, tels que les femmes et les entreprises appartenant à des minorités.
- ✓ Tout au long du processus, du contrat ouvert d'une société minière à l'expression de l'intérêt d'un fournisseur pour l'attribution du contrat, les portails fournisseurs peuvent être un véhicule utile pour améliorer la transparence (voir par exemple comment [Open Contracting Partnership](#) utilise cet outil pour les contrats du secteur public).
- ✓ Les portails peuvent aider les fournisseurs, y compris ceux dont les capacités sont faibles, à trouver des marchés, en apportant un support marketing aux entreprises qui ne disposent pas des ressources et des compétences nécessaires pour le faire elles-mêmes.
- ✓ Lorsque les portails de fournisseurs sont ouverts à d'autres secteurs que l'exploitation minière, cela aide les entreprises enregistrées à diversifier leur clientèle et à réduire leur dépendance à l'égard des acheteurs des sites miniers, ce qui accroît le potentiel de liens horizontaux.

### Difficultés éventuelles

- ✓ La mise en place de telles plates-formes est coûteuse et ne peut être financée par le seul gouvernement ou par les entreprises. Besoin de partenariats solides et d'un moyen d'autofinancer l'initiative à long terme pour assurer la durabilité ;
- ✓ Étant donné le nombre de parties prenantes impliquées, il peut être difficile de définir clairement les responsabilités en cas de difficultés ;

### Facteurs clés de succès

- ✓ La recherche, la classification et la pré-qualification efficaces des entreprises exigent beaucoup de temps et de ressources financières. Les gestionnaires de portails fournisseurs doivent avoir l'expertise appropriée pour évaluer la multitude de fournisseurs différents afin de garantir la confiance dont les sociétés minières auront besoin pour les contacter.
- ✓ Les ressources doivent être engagées à long terme. Il ne s'agit pas d'un exercice ponctuel et le portail doit être surveillé et mis à jour en permanence.

### Apprendre de l'expérience internationale

Sous l'égide du cadre de l'Australian Industry Participation (AIP), un plan d'accès des fournisseurs à un programme majeur a été développé en 1997 pour créer des liens entre les fournisseurs australiens et les développeurs de projets. Ce programme a fourni un financement à Industry Capacity Network Limited pour « aider à identifier des fournisseurs australiens capables et compétents pour de grands projets », notamment en gérant une base de données nationale sur les capacités industrielles, les opportunités de projets et l'apport d'information commerciale et sur le marché. Par exemple, en ce qui concerne les contrats, une liste complète des marchés ouverts, attribués et clôturés a été publiée sur le portail pour la soumission des expressions d'intérêt. Le financement du projet a été clôturé en décembre 2014 et, selon les estimations, le projet aurait bénéficié aux entreprises australiennes à hauteur de 4 milliards de dollars australiens en contrats.



## RÉSUMÉ DES OPTIONS DE POLITIQUES DU CÔTÉ DE L'OFFRE ET DU CÔTÉ DE LA DEMANDE

### TYPES DE POLITIQUES DU CÔTÉ DE LA DEMANDE

#### Mesures réglementaires « strictes »

- Objectifs d'approvisionnement obligatoire.
- Liste ciblée
- Secteurs spécifiques réservés aux nationaux
- Obligations de négocier des accords de développement communautaire

#### Mesures réglementaires « souples »

- Plans d'approvisionnement local obligatoire
- Obligation de publier des offres, créer des bases de données ; portails fournisseurs etc.
- Préférence aux fournisseurs locaux sous condition de prix, de qualité et de normes

### TYPES DE POLITIQUES CONCERNANT L'APPROVISIONNEMENT

#### Mesures d'incitation

- Objectifs d'approvisionnement obligatoire
- Liste ciblée
- Secteurs spécifiques réservés aux nationaux
- Obligations de négocier des accords de développement communautaire

#### Partenariats

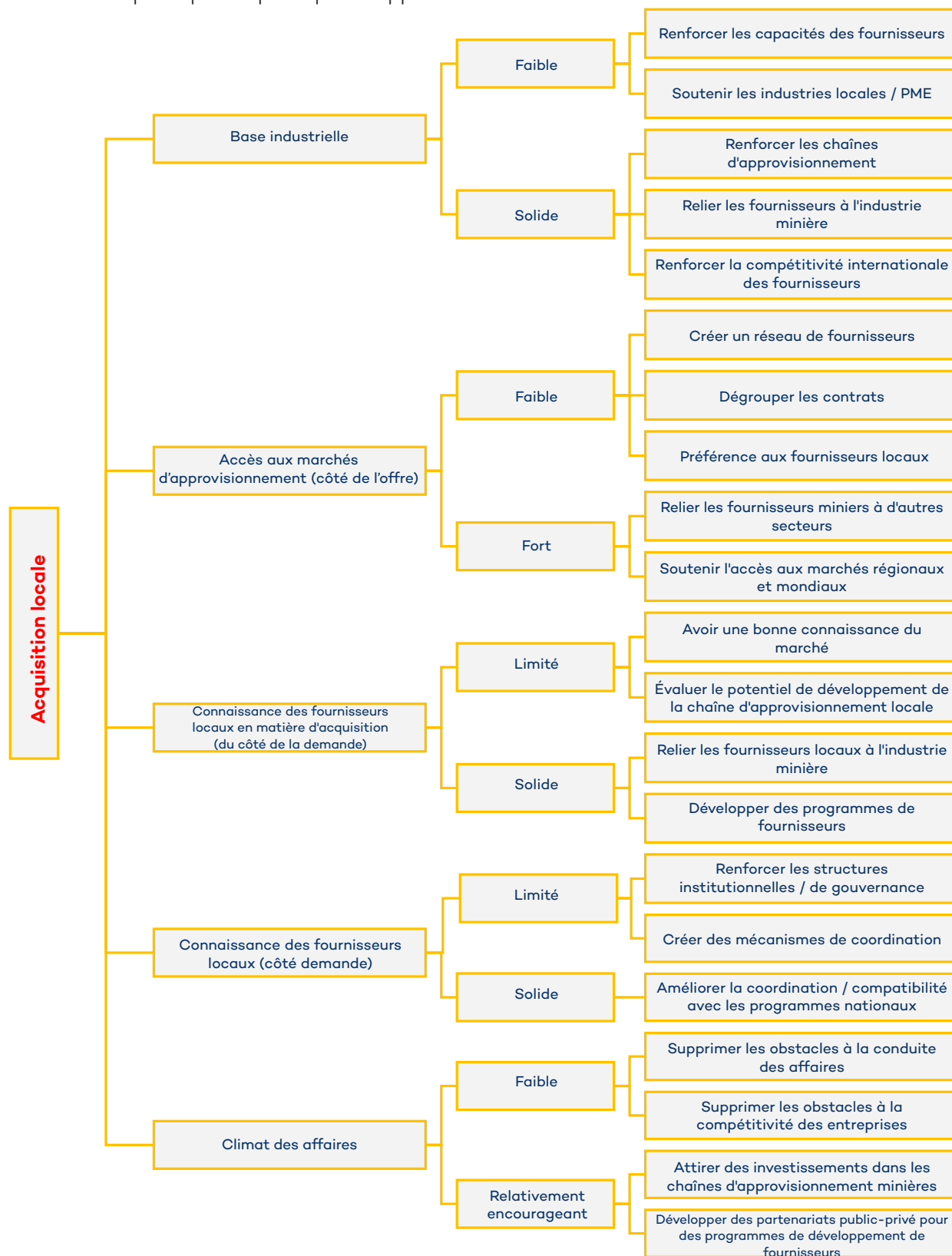
- Plans d'approvisionnement local obligatoire
- Obligation de publier des offres, créer des bases de données ; portails fournisseurs etc.
- Préférence aux fournisseurs locaux sous condition de prix, de qualité et de normes





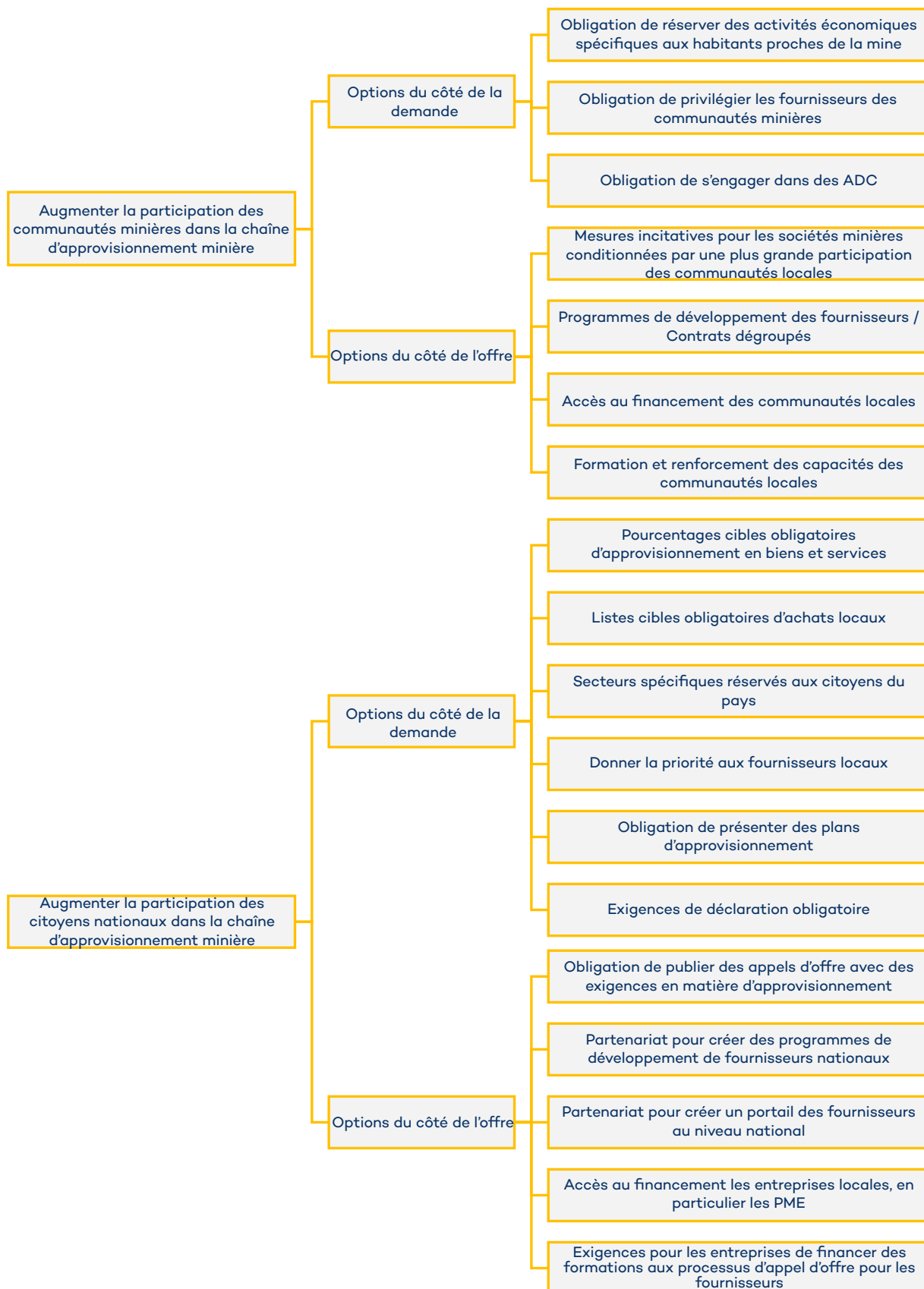
### 5.1.4 CHOIX D'UNE OPTION DE POLITIQUE

Selon l'étape 2 du chapitre 4, avant de choisir une politique, les gouvernements doivent évaluer la capacité des fournisseurs locaux à saisir les opportunités d'approvisionnement du secteur minier. L'**arbre associé** ci-dessous montre les principales étapes nécessaires pour garantir que les conditions sont réunies pour que les politiques d'approvisionnement local soient efficaces.





Sur la base de ce qui précède, nous fournissons un modèle d'« **arbre de décision** » pour faciliter les processus de prise de décision et la sélection d'un instrument particulier (ou d'un ensemble d'instruments) à condition que les conditions identifiées dans l'arbre associé soient remplies.





### 5.1.5 COORDINATION ET COHÉRENCE DES POLITIQUES

Lors de la conception de stratégies de contenu local, il est important de garantir ce qui suit :

#### Coordination des politiques

- ✓ **Au niveau gouvernemental** : coordination entre le Ministère chargé des ressources minérales et en particulier les ministères chargés de la planification, des finances, de l'éducation, des infrastructures, du commerce et de l'industrie, de l'environnement et de la technologie. Conseillé de créer un comité de coordination interministériel de haut niveau (voir paragraphe 3.5).
- ✓ **Coordination multipartite** : le gouvernement, les sociétés minières et les fournisseurs doivent également disposer d'une plate-forme régulière pour s'assurer que les politiques correspondent à la réalité des fournisseurs locaux et des besoins des entreprises.

#### Cohérence des politiques

- ✓ Les politiques d'approvisionnement local doivent être alignées sur d'autres politiques telles que celles du commerce et des investissements. Alors que les gouvernements exigent que les sociétés minières achètent auprès de fabricants locaux, elles permettent souvent aux entreprises d'importer leurs intrants en franchise de droits et sans contingentement. Les fournisseurs locaux peuvent ne pas avoir de concession de droits sur leurs intrants.
- ✓ Les exigences en matière d'achats locaux peuvent également contredire les engagements commerciaux internationaux. Certaines mesures obligatoires sont contraires aux règles de l'OMC ou aux traités bilatéraux d'investissement (TBI). D'autres vont à l'encontre des accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux.
- ✓ De même, les sociétés minières sont en mesure de négocier des incitations fiscales plus favorables en raison de leurs investissements importants. Celles-ci peuvent ne pas être disponibles pour d'autres investisseurs nationaux, ce qui désavantage les fournisseurs locaux.
- ✓ En outre, si les gouvernements veulent encourager les industries locales à approvisionner les grandes entreprises minières opérant sur le marché intérieur, les incitations offertes encouragent généralement les entreprises à produire pour le marché d'exportation (zones franches industrielles, zones économiques spéciales et zones franches). Cela prive les sociétés minières de certains de leurs meilleurs fournisseurs locaux potentiels (car si elles opèrent dans des zones franches, celles qui ont la capacité et la taille pour produire pour le marché intérieur ne peuvent pas vendre localement).

## 5.2 EMPLOI LOCAL DIRECT

Les politiques d'emploi local direct visent à accroître la quantité et la qualité de l'emploi local par les exploitations minières. Effectuées avec succès, elles peuvent :

- ✓ Créer de nouveaux emplois locaux
- ✓ Développer les compétences de la main-d'œuvre au niveau national
- ✓ Soutenir les efforts visant à promouvoir l'égalité des sexes et l'inclusion sociale.

Du point de vue des entreprises, les politiques d'emploi local direct peuvent, si elles réussissent :

- ✓ Réduire les coûts du projet en réduisant ou en éliminant le besoin d'importer de la main-d'œuvre
- ✓ Obtenir et conserver l'approbation sociale des projets miniers si les mesures sont prises pour stimuler l'emploi dans les communautés proches du site minier.



L'augmentation de l'embauche locale peut également soutenir les efforts visant à promouvoir l'égalité des sexes et l'inclusion sociale, si des efforts particuliers sont déployés pour garantir ces résultats, et accroître également les recettes fiscales des gouvernements.

Parallèlement aux politiques d'approvisionnement local, les politiques d'emploi local direct sont généralement la base de toute première incursion dans la politique de contenu local par les gouvernements. Cela s'explique par le fait que les politiques d'emploi local direct contribuent à renforcer les compétences et les capacités de base sur lesquelles peuvent se fonder d'autres politiques, telles que celles visant les liens horizontaux et en aval.

Les gouvernements sont les seuls à être en mesure d'influer à la fois sur l'offre et la demande en termes d'emploi local dans le secteur minier. Bien qu'un gouvernement puisse obliger une entreprise à se conformer aux exigences en matière d'emploi, il peut également apporter des mesures d'éducation et de formation destinées à préparer la main-d'œuvre locale pour répondre à ces critères.

Pour que les exigences en matière d'emploi local fonctionnent, les gouvernements doivent s'assurer que des compétences adéquates sont disponibles grâce à des programmes appropriés d'enseignement, de formation, de mentorat et autres, tels que ceux décrits au paragraphe 5.2.3.

Cependant, les gouvernements doivent éviter d'entretenir de faux espoirs concernant le fait que la société minière apporterait « la solution » au chômage et rester réalistes lorsqu'ils fixent des objectifs. Cela est nécessaire afin de ne pas étouffer les investissements étrangers ou d'encourager les raccourcis, les engagements politiques superficiels ou de façade.<sup>22</sup> Si la barre des réglementations est trop haute par rapport aux compétences disponibles, la compétitivité et la rentabilité des opérations peuvent être menacées. En outre, pour renforcer ou préserver la compétitivité de l'industrie nationale, il faut participer aux échanges internationaux de capital humain.

Pour diverses raisons, il n'est pas toujours économiquement faisable de développer des compétences hautement spécialisées au niveau local. La demande de compétences spécialisées peut être trop faible ou irrégulière par rapport au coût du développement des compétences, ou il peut y avoir un manque de possibilités viables de transfert de compétences spécialisées sur le marché après la période d'extraction.<sup>23</sup>

En outre, les gouvernements doivent être conscients que l'automatisation croissante réduira le nombre de travailleurs peu ou moyennement qualifiés requis dans les exploitations minières (voir chapitre 6.1).

<sup>22</sup> Esteves, AM, Coyne, B. et Moreno, A. (2013). *Local content initiatives: Enhancing the subnational benefits of the oil, gas and mining sectors* (Policy Paper). New York, NY: Institut national de gouvernance des ressources (NRGI). Extrait de [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Sub\\_Enhance\\_Benefits\\_20151125.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/Sub_Enhance_Benefits_20151125.pdf)

<sup>23</sup> Roe, A., Beare, M., Travis, N. Sindou, E. (2016). *Extractives industries and their linkages with the rest of the economy*. UKAid. Extrait de [https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/keynote\\_paper\\_2016\\_extractives\\_and\\_linkages\\_cabri\\_revenue\\_management\\_in\\_the\\_extractives\\_sector\\_in\\_africa\\_english.pdf](https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/keynote_paper_2016_extractives_and_linkages_cabri_revenue_management_in_the_extractives_sector_in_africa_english.pdf)



## 5.2.1 DÉFINITION DE LOCAL

La définition de paramètres clairs du terme « local » est importante avant de définir les politiques d'emploi local. Comme au chapitre 5.1, le tableau ci-dessous met en évidence les principaux paramètres que les gouvernements peuvent prendre en compte pour déterminer la portée de l'aspect « local » de l'emploi.

| Éléments de base de "local"              | Définition  | Caractéristiques   | Exemples  | Risques  |
|--|---|--|---|--|
| <b>Géographie</b>                        | <b>Définition étroite :</b><br>Population proche du site minier ou de la région minière | Donner la priorité à l'emploi de personnes issues de communautés affectées par des projets miniers<br>Présent dans les accords communautaires et dans les stratégies de contenu local liées à la responsabilité sociale de l'entreprise  | Aux Philippines et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, les lois minières imposent aux entreprises minières d'accorder la priorité à l'emploi de personnes vivant dans des communautés locales ou voisines.* | Discriminer les ressortissants non locaux  |
|  | <b>Définition large :</b><br>Résidents ou citoyens d'un pays                            | Opportunités à donner à tout citoyen d'un pays   | C'est par exemple le cas au Nigeria, au Ghana, en Angola et en Indonésie.   | Réduit le bassin de talents disponible par rapport à une définition nationale, ce qui complique la réalisation des objectifs |
| <b>Sous-groupes sociaux ou ethniques</b> | <b>Indigènes et historiquement défavorisés</b>  | Donne la possibilité à des groupes particuliers de rééquilibrer la répartition des avantages   | En Australie, au Canada et en Afrique du Sud, l'emploi local vise souvent à répondre aux besoins des communautés autochtones ou historiquement défavorisées.  | Les ressortissants qualifiés peuvent être plus nombreux que les « locaux » pour les postes à pourvoir.                       |
|  | Politiques en faveur de l'égalité des sexes et de l'inclusion sociale                   | L'industrie minière affecte les femmes différemment des hommes. Vise à :<br><ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Atténuer les impacts négatifs tels que les perturbations sociales ou la violence</li> <li>✓ Offrir des opportunités commerciales et des bénéfices accrus</li> </ul> | Des programmes tels que Women in Hard Hats, dans le Queensland (Australie) **, se sont concentrés sur la création de voies d'emploi directes pour les femmes.   | Possibilité que le régime profite aux élites locales plutôt qu'à la population à laquelle il est destiné                     |

\* L'article 136(d) des Règles et règlements révisés de la loi sur l'exploitation minière des Philippines de 1995 stipule que la priorité devrait être accordée aux Philippines vivant dans des communautés « locales » ou voisines ou dans la province où se trouve la mine. (article 136 d) des Règles et règlements d'application révisés de la RA 7942, également connue sous le nom de Philippines Mining Act of 1995 [«AO 2010»]).

\*\* Voir Williams, T. (2011). MP's praise for women in hard hats. Daily Mercury. Extrait de <https://www.dailymercury.com.au/news/ministers-praise-for-women-in-hard-hats/861489/>

### RESSOURCES

- ✓ [Études de cas IGF](#)
- ✓ [Profils CCSI: Lois sur le contenu local et dispositions contractuelles](#)
- ✓ [Politiques de contenu local dans les pays exportateurs de minéraux](#) (Korinek / Ramdoo, OCDE)

Pour plus d'informations sur la manière dont une plus grande diversité en terme de sexe dans l'exploitation minière peut favoriser l'innovation et augmenter les taux de rétention et de productivité, voir International Finance Corporation (IFC). (2013). Investir dans l'emploi des femmes: bon pour les affaires, bon pour le développement. Washington, DC : Banque mondiale. Extrait de <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/5f6e5580416bb016bfb1bf9e78015671/InvestinginWomensEmployment.pdf?MOD=AJPERES>



## 5.2.2 FAIRE LE POINT

Le diagramme ci-dessous résume les étapes clés de l'élaboration d'une politique d'emploi local dans le secteur minier.



L'une des étapes les plus importantes consiste à évaluer la demande actuelle et future de main-d'œuvre dans le secteur minier - quels types et niveaux de compétences - et à la comparer aux caractéristiques de la main-d'œuvre locale.

Dans cette équation, les gouvernements doivent d'abord comprendre le **côté de la demande** :

- ✓ Les différentes compétences et capacités requises par l'industrie minière
- ✓ Le calendrier et le quantum des besoins en main-d'œuvre.

Comprendre et prévoir la demande de main-d'œuvre est un processus graduel, fondé sur un dialogue et une collaboration continus avec les parties prenantes de l'industrie minière.



**Faire correspondre l'offre** à la demande implique de :

- ✓ Travailler avec le secteur de l'éducation et de la formation pour déterminer la capacité actuelle de la main-d'œuvre
- ✓ Mettre en place des programmes d'enseignement et de formation ciblés et spécialisés qui comblent les lacunes en fonction des exigences du secteur et du projet
- ✓ Gérer les attentes concernant les niveaux de développement du capital humain qui peuvent être atteints à court, moyen et long terme. À cette fin, les organismes créés pour coordonner la planification et le développement de la main-d'œuvre nationale peuvent être utiles pour assurer une vérification indépendante de l'offre et de la demande à l'échelle du secteur.

Des attentes irréalistes quant aux compétences et aptitudes de la main-d'œuvre nationale peuvent entraîner une inadéquation entre l'offre locale de capital humain et les besoins du secteur minier. Un risque qui est surtout présent pour les postes hautement techniques et spécialisés tels que les métallurgistes et les ingénieurs miniers.

### 5.2.3 CHOIX DES POLITIQUES

Il existe deux grandes approches concernant les politiques d'emploi local direct :

1. Les approches réglementaires, normatives, obligatoires et reposant sur de solides mécanismes de conformité
2. Des approches facilitatives, basées sur les incitations et offrant un soutien pour le développement et l'emploi des travailleurs locaux.

La plupart des pays riches en ressources adoptent une combinaison d'approches de réglementation et facilitative, avec une transition progressive des stratégies de réglementation vers les stratégies facilitative à mesure qu'un pays renforce ses capacités et sa compétitivité mondiale.

Les approches peuvent différer selon les pays qui se trouvent à différents stades de développement du secteur et selon les niveaux de disponibilité des compétences :

- ✓ Si un pays vient tout juste de découvrir des réserves minérales ou en est aux premiers stades de la construction du projet, il faudra plus de temps pour développer la main-d'œuvre nationale et élaborer des exigences réglementaires en conséquence.
- ✓ Toutefois, si l'activité d'extraction est déjà bien avancée, la mise en œuvre de réglementations strictes en matière d'emploi direct peut constituer un goulot d'étranglement, en particulier en l'absence de travailleurs nationaux qualifiés et d'établissements de formation. Dans ces cas, il peut être judicieux d'introduire progressivement les exigences de contenu local au fur et à mesure que les compétences locales requises sont atteintes.

#### 5.2.3.1 POLITIQUES RÉGLEMENTAIRES

##### 1. Pourcentages d'emploi local obligatoires

###### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Les quotas d'emploi local, tels que les pourcentages minimums obligatoires pour des postes particuliers ou pour le projet minier dans son ensemble.
- ✓ Pour les postes administratifs ou les ouvriers, les politiques d'emploi local spécifient souvent 100% de travailleurs locaux.
- ✓ Pour les rôles plus techniques, spécialisés ou de gestion, il est fréquent que les politiques d'emploi local imposent des pourcentages, avec des restrictions sur le nombre de ressortissants étrangers pouvant être employés dans un projet particulier.
- ✓ La mise en place de quotas pour la représentation des femmes parmi les postes les plus qualifiés est moins courante, mais potentiellement très percutante.



### Points forts

- ✓ Des objectifs clairs pour l'emploi local aident à définir les paramètres de conformité.
- ✓ Les quotas sont relativement faciles à contrôler et peuvent aider à gérer les attentes des parties prenantes.
- ✓ Pour les communautés, les quotas garantissent la participation des populations locales aux projets d'extraction.

### Difficultés éventuelles

- ✓ Les quotas ne fonctionnent que lorsque le nombre de travailleurs qualifiés parmi la main-d'œuvre nationale est suffisant pour répondre aux exigences du gouvernement et du projet dans son ensemble.
- ✓ À moins que des quotas spécifiques ne soient établis pour des postes de haut niveau ou qualifiés, les entreprises peuvent employer des personnes locales, en particulier des femmes, pour des postes non qualifiés et créer peu ou pas de voie pour la progression des employés et le développement des compétences.
- ✓ Des quotas élevés peuvent créer des attentes irréalistes, amenant les sociétés minières à ajouter des postes inutiles et, dans le pire des cas, à réduire ou à délocaliser leurs investissements.
- ✓ Si l'offre de main-d'œuvre nationale est incapable de répondre à la demande de l'industrie minière, des quotas élevés peuvent créer des résultats sous-optimaux<sup>24</sup> et entraîner le risque de dissuader les investissements.
- ✓ Des quotas ou des exigences irréalistes sont des portes ouvertes aux pratiques de « façade », c'est-à-dire que les ressortissants peuvent être répertoriés en tant qu'actionnaires, cadres ou dirigeants, sans réelle participation au processus décisionnel stratégique. Ils peuvent avoir des salaires inférieurs à ceux de leurs homologues expatriés, ou des rôles et responsabilités différents de ceux-ci.
- ✓ Des normes trop contraignantes peuvent nuire à la réputation du pays en tant que destination d'investissement (particulièrement pertinente pour les pays producteurs naissants).

### Facteurs clés de succès

- ✓ Pour être efficaces, les quotas doivent être accompagnés de stratégies axées sur l'offre qui augmentent les niveaux de compétences.

### Apprendre de l'expérience internationale

Le **Kazakhstan** a fixé différents objectifs minimum à atteindre pour l'emploi des ressortissants kazakhs selon le niveau d'expertise : pour les postes de direction, l'exigence minimale est de 70% ; pour des postes techniques et spécialisés, cela est porté à 90%. Il y a également un objectif minimum global de 90% de travailleurs nationaux par effectif. (Décret 45/2012 sur le quota de main-d'œuvre expatriée et l'utilisation des permis de travail).

Pour éviter les impacts négatifs sur les opérations minières, le **Ghana** a adopté une stratégie consistant à imposer des quotas qui augmentent progressivement sur une période de dix ans. Cela donne aux entreprises le temps de développer des plans de soutien et de relève pour faciliter l'introduction de travailleurs locaux.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Tordo, S. et al. (2013). *Politiques de contenu local dans le secteur du pétrole et du gaz* (Étude de la Banque mondiale). Washington, DC : Banque mondiale. Extrait de <http://documents.worldbank.org/curated/en/549241468326687019/Local-content-in-the-oil-and-gas-sector>

<sup>25</sup> Ministère de l'Énergie (2010). *Contenu local et participation locale aux activités pétrolières* (Article 5.4). République du Ghana. Extrait de <http://www.eisourcebook.org/cms/December%202015/Ghana%20Local%20Content%20Policy%202010.pdf>





## 2. Obligations de former la main d'œuvre locale ou de soutenir les centres de formation

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Les gouvernements peuvent demander aux entreprises de former du personnel local, dans le cadre des conditions d'obtention d'un permis, de contrats miniers ou d'accords de concession.
- ✓ Les entreprises peuvent être tenues de financer des programmes de formation pouvant être entrepris par l'État ou par d'autres prestataires d'enseignement et de formation.
- ✓ Les gouvernements peuvent exiger des plans de formation et des critères en faveur de l'égalité des sexes et de l'inclusion.
- ✓ Les plans de formation peuvent également constituer une composante volontaire des cadres de ressources humaines et de responsabilité sociale de l'entreprise.

### Points forts

- ✓ Un moyen pour les gouvernements des pays hôtes d'encourager l'adaptation nécessaire tout en réduisant la pression sur le système éducatif national pour qu'il prépare une main-d'œuvre prête à l'emploi, externalisant les coûts pour le secteur privé.
- ✓ Si elles sont fournies dans des domaines utiles dans divers secteurs, ces exigences permettent de garantir que les compétences développées parmi la main-d'œuvre locale sont transférables à long terme.
- ✓ Lorsque les entreprises sont entièrement responsables du financement et de la mise en œuvre de programmes de formation dans le cadre de leur engagement dans un projet, les gouvernements hôtes bénéficient directement d'un transfert d'expertise au niveau de la main-d'œuvre nationale.
- ✓ La formation spécifique au travail effectuée par les sociétés minières sur le terrain est sans doute plus efficace pour le transfert de compétences que les processus d'apprentissage basés sur la théorie.

### Difficultés éventuelles

- ✓ À moins de garantir des filières de formation menant à un emploi, les populations locales pourraient avoir des incertitudes quant à savoir si la formation améliorera effectivement leurs perspectives d'emploi.
- ✓ Pour les entreprises, ce sont des coûts supplémentaires, souvent encourus pendant tout le cycle de vie d'un projet minier (à mesure que les travailleurs sont qualifiés pour occuper des postes plus élevés et que des plans de relève sont nécessaires pour remplacer les expatriés).

### Facteurs clés de succès

- ✓ L'implication et la coordination des pouvoirs publics devraient permettre de garantir que la formation augmente l'accès à une accréditation officielle, à des certificats standardisés ou à des diplômes susceptibles d'améliorer les perspectives d'emploi dans d'autres secteurs et activités. Dans le cas contraire, la formation au niveau de l'entreprise peut se traduire par une expertise spécifique au site minier difficilement transférable.<sup>26</sup>

### Apprendre de l'expérience internationale

En **Norvège**, les entreprises étrangères sont tenues, à leurs propres frais, de permettre aux employés de la société pétrolière publique (Statoil) de participer à tout programme de formation interne.<sup>27</sup>

En **Malaisie**, un contractant doit s'engager à former le personnel de l'entreprise pétrolière nationale (Petronas) par le biais de programmes sur le tas ou au sein de leurs propres institutions de formation.<sup>28</sup>

La Charte des combustibles liquides d'**Afrique du Sud** précise que les titulaires de permis doivent contribuer au «Upstream Training Trust» (UTT) pour financer le développement des compétences par le financement de projets, le développement du capital humain, l'intégration en milieu de travail, les bourses d'études, le soutien au niveau tertiaire et la sensibilisation à la carrière.

<sup>26</sup> Conseil canadien pour le commerce autochtone et la valeur partagée des mines, une initiative d'Ingénieurs sans frontières Canada (2016). *Partenariats en approvisionnement: Comprendre l'engagement des entreprises autochtones dans l'industrie minière canadienne*, p. 17. Extrait de <https://www.ccab.com/wp-content/uploads/2016/11/Partnerships-in-Procurement-FullReport.pdf>

<sup>27</sup> Exigence prévue à l'article 2 des accords de formation types de 1988 et 1991 concernant les activités pétrolières.

<sup>28</sup> Disposition contenue dans l'article 26 des contrats de partage de production du pétrole.



### 3. Des plans de relève ou de relocalisation obligatoires

#### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Les sociétés minières doivent présenter des plans pour remplacer les expatriés par du personnel local au fil du temps, en démontrant comment elles ont l'intention de former les populations locales à ces postes dans un délai donné.
- ✓ Les gouvernements peuvent utiliser le plan de relève de l'entreprise pour déterminer s'il convient d'autoriser ou de prolonger les permis de travail pour les ressortissants étrangers.
- ✓ Les gouvernements demandent souvent aux sociétés minières de former du personnel local pour remplacer les travailleurs étrangers.

#### Points forts

- ✓ Les employés locaux existants bénéficient de parcours de carrière et de plans de développement.
- ✓ La formation continue spécifique effectuée par les sociétés minières sur le terrain est sans doute plus efficace pour le transfert de compétences que les processus d'apprentissage basés sur la théorie.
- ✓ Permet le partage de connaissances et la collaboration entre collègues.
- ✓ Permet d'éviter la pénurie de main d'oeuvre - donne aux entreprises le temps de développer progressivement les compétences locales.
- ✓ Permet aux entreprises de démarrer des projets (phases) et de gérer les transitions simultanément.

#### Difficultés éventuelles

- ✓ Risque de transfert de la charge de travail entre les mains des élites communautaires
- ✓ À moins d'être contrôlés efficacement, les plans peuvent être un prétexte pour la non-conformité (programmes de formation avec peu d'engagement de la part de la direction pour le transfert de la charge de travail)
- ✓ Augmentation des coûts administratifs pour les entreprises
- ✓ Coût salarial qui double (ou qui augmente) pour les entreprises

#### Facteurs clés de succès

- ✓ Pour réussir dans ce domaine, il faut un mécanisme de surveillance et de mise en application, une forte collaboration entre les secteurs et un contrôle institutionnel pour garantir l'accréditation et la reconnaissance des certificats.

#### Apprendre de l'expérience internationale

Au **Nigeria**, pour chacune de ses opérations, un exploitant « soumettra au Conseil un plan de succession pour tout poste non occupé par des Nigériens et le plan doit prévoir des travailleurs Nigériens qui travaillent aux côtés de chaque expatrié en exercice pour une période maximale de quatre ans », suivant laquelle, le poste sera « nigérianisé ».

En **Tanzanie**, dans le cadre du projet de politique de contenu local de 2014, les demandeurs de permis minier doivent préparer et soumettre un plan de relève détaillant la manière dont un citoyen national pourrait acquérir les compétences nécessaires pour effectuer le travail d'un expatrié. Le gouvernement de Tanzanie utilise ce plan pour déterminer s'il convient ou non d'étendre le permis de travail du ressortissant étranger.

### 4. Les restrictions de visa concernant les travailleurs étrangers

#### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Elles limitent le nombre de permis de travail pour les étrangers.
- ✓ Des restrictions sur le temps dont disposent les travailleurs étrangers pour un projet donné ou dans certains postes.
- ✓ L'octroi ou le renouvellement de visas de travail pour les travailleurs étrangers peut être subordonné à l'obligation, pour une entreprise minière, de recruter un nombre minimum de personnes locales dans l'ensemble de l'entreprise ou à certains postes.
- ✓ Souvent combiné avec des exigences de fournir des plans de relève ou de localisation.

#### Points forts

- ✓ Probabilité accrue que les entreprises se conforment aux quotas si les visas pour les travailleurs étrangers dépendent des niveaux minimum d'employés locaux.



- ✓ Mène au transfert de compétences spécialisées et techniques à la main d'oeuvre locale, en particulier lorsque les visas de travail sont liés aux plans de relève.
- ✓ Les entreprises peuvent dispenser des formations sur des compétences spécifiques et importantes afin d'éviter un impact sur l'efficacité opérationnelle lorsque les travailleurs étrangers partent.

#### Difficultés éventuelles

- ✓ La présence de ressortissants étrangers peut créer des tensions sociales si les pratiques culturelles sont en conflit et que les populations locales pensent que leurs emplois sont offerts à des « étrangers ».
- ✓ Les entreprises risquent de en donnant une représentation éronnée des compétences disponibles sur le marché du travail national.
- ✓ Les coûts administratifs liés au traitement des demandes de visa et à la vérification de la disponibilité des compétences dans la main-d'oeuvre nationale.
- ✓ Les restrictions de visa peuvent entraver les opérations si les entreprises ont besoin rapidement de compétences spécialisées.

#### Facteurs clés de succès

- ✓ Des institutions solides pour l'évaluation des compétences nationales, afin de vérifier les demandes de dérogation aux restrictions

#### Apprendre de l'expérience internationale

En **Tanzanie** (pétrole), le gouvernement détermine s'il convient de prolonger le permis d'un travailleur étranger en fonction du plan de relève de l'entreprise.

En **Angola** (pétrole), l'autorisation d'embaucher des ressortissants étrangers n'est accordée que lorsqu'une entreprise peut démontrer que le nombre requis de ressortissants angolais qualifiés ne peut être recruté.

Aux **Philippines**, les travailleurs étrangers ne peuvent être embauchés qu'à des postes nécessitant une formation hautement spécialisée et une expérience en exploration, développement ou utilisation de ressources minérales. Chaque contrat d'un étranger ne peut durer que cinq ans, période pendant laquelle les citoyens philippins doivent être formés à ces postes.

## 5. L'embauche imposée des populations autochtones, des femmes ou des groupes défavorisés

#### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Obligation d'inclure un pourcentage d'autochtones, de personnes historiquement défavorisées ou de femmes dans les programmes d'emploi et de formation.
- ✓ Obligation de fournir des possibilités d'approvisionnement aux populations autochtones, aux personnes historiquement défavorisées ou aux femmes dans le cadre de programmes d'emploi et de formation, y compris en leur réservant certaines activités.
- ✓ Les accords de développement communautaire ou les ententes sur les répercussions et les avantages prévoient des conditions d'exploitation particulières dans les communautés autochtones.

#### Points forts

- ✓ C'est une première étape pour remédier à l'injustice ou au désavantage enraciné et pour promouvoir une plus grande diversité de main-d'oeuvre.
- ✓ Les résultats permettent de faire des progrès sur des objectifs nationaux plus larges afin de remédier aux inégalités sociales et culturelles profondément enracinées.
- ✓ Offre aux entreprises une chance de voir comment leurs pratiques pourraient être améliorées pour apporter des bénéfices tels la parité homme-femme, des environnements de travail plus sûrs et collaboratifs.
- ✓ Un véritable engagement auprès des parties de la population défavorisées peut accroître l'acceptation sociale de l'entreprise.
- ✓ Aligner le secteur avec les objectifs de développement durable des Nations Unies (objectif 8) et Mining with Principles de l'ICMM (principe 3). Peut contribuer à améliorer l'image de l'industrie minière.

#### Difficultés éventuelles

- ✓ Peut générer du ressentiment de la part d'autres membres (peut-être plus qualifiés) de la main-d'oeuvre locale qui sont négligés en faveur d'individus représentatifs.
- ✓ Certains membres de groupes riches et politiquement connectés peuvent abuser du système en utilisant les avantages juridiques et politiques pour servir leurs propres intérêts. Cela peut signifier que les avantages ne s'étendent pas aux personnes réellement défavorisées.



- ✓ Peut être considéré comme symbolique, surtout si ni le gouvernement ni le secteur privé ne sont responsables des résultats du programme.
- ✓ Dépenses potentielles en capital importantes si une formation approfondie est requise par contrat (par exemple, pour les personnes n'ayant aucune expérience préalable du secteur).

### Facteurs clés de succès

- ✓ Les politiques d'inclusion sociale devraient chercher à remédier aux facteurs contextuels qui entravent l'accès aux opportunités. Par exemple, les quotas pour les femmes devraient être soutenus par des dispositions politiques obligeant les entreprises à mettre en place de solides mécanismes de lutte contre la discrimination et contre le harcèlement.

### Apprendre de l'expérience internationale

Au **Canada**, les ententes sur les répercussions et les avantages définissent les conditions d'engagement et les responsabilités des gouvernements, des entreprises et des communautés autochtones dans les projets miniers. Considérons en particulier la mine de diamants Diavik - approche intégrée de la formation, de l'emploi et des achats autochtones; et Voisey's Bay, au Labrador - création d'une autorité conjointe d'éducation et de formation (JETA) contrôlée par la Première nation pour gérer la « Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses ».

En **Australie**, Argyle a pour objectif de faire en sorte que les populations autochtones représentent au moins 40% de ses effectifs pendant les opérations. Cet accord stipule qu'Argyle maintiendra un programme de recrutement et de formation conçu pour atteindre cet objectif et facilitera également la formation professionnelle pour aider les membres de la communauté locale à obtenir « des emplois plus qualifiés ».

En **Afrique du Sud**, il existe des exigences pour la promotion et l'inclusion des HDSA (Sud-Africains historiquement défavorisés) (y compris les femmes) dans les programmes d'emploi et de formation. Il faut également employer au moins 10% de femmes dans les activités minières.

## 6. Normes de déclaration obligatoires

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Exigences obligatoires en matière de déclaration et de contrôles concernant l'approvisionnement, l'emploi, les plans de localisation et la formation du personnel (ex-post).
- ✓ Les titulaires d'un permis d'exploitation minière doivent présenter un plan d'exploitation annuel pour l'année suivante, en précisant leurs plans de formation et d'emploi (ex ante).

### Points forts

- ✓ Peut améliorer le respect des engagements de l'entreprise; par conséquent, plus susceptible de répondre aux attentes de la communauté en matière d'emploi local.
- ✓ Facilite la surveillance et l'évaluation de la conformité de l'entreprise et des performances du secteur.
- ✓ Plus facile de suivre la demande afin de gérer l'offre.
- ✓ Permet la comparaison entre les projets / les sites / les entreprises.
- ✓ Fournit un cadre grâce auquel les entreprises peuvent évaluer leurs propres progrès et planifier leur recrutement.
- ✓ Fournit un cadre permettant aux entreprises de dialoguer avec les parties prenantes pour développer des stratégies partagées, en particulier pour améliorer l'offre des compétences.

### Difficultés éventuelles

- ✓ Coûts administratifs pour examiner les rapports et compiler les données entre les projets.
- ✓ Exige des compétences bureaucratiques importantes pour évaluer les affirmations des entreprises selon lesquelles leurs activités ne peuvent pas employer plus de personnes locales.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Les rapports et déclarations ne sont pas toujours évidents. Les discussions des parties prenantes par le biais de réunions et de forums sont souvent nécessaires pour obtenir les meilleurs résultats.

### Apprendre de l'expérience internationale

En **Afrique du Sud**, toutes les entreprises doivent soumettre un plan annuel au directeur régional, qui est membre du Comité régional de développement minier et de l'environnement. Les plans doivent montrer comment elles se sont conformées aux exigences énoncées dans la charte minière qui soutient l'initiative sur l'émancipation économique des Noirs. Un tableau de bord aide les entreprises à suivre les progrès réalisés, notamment en ce qui concerne la formation et l'équité en matière d'emploi. Des pondérations sont affectées à différentes exigences et le score de la fiche



d'évaluation détermine le niveau de conformité d'une entreprise.<sup>29</sup>

En **Zambie**, tous les détenteurs de permis doivent soumettre au Directeur des mines un plan d'exploitation annuel pour l'année à venir et un rapport annuel sur l'année précédente, fournissant des détails sur le nombre de Zambiens employés et sur tous les programmes de formation.

Aux **Philippines**, les bureaux de relations avec la communauté mis en place par les contractants et les titulaires de permis doivent établir des rapports mensuels en fonction du plan de développement social et de gestion, et fournir au Bureau régional des rapports d'activité trimestriels.

## 5.2.3.2 APPROCHES FACILITATIVES

### 1. Les préférences dans l'attribution des contrats miniers

#### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Les gouvernements hôtes appliquent des pondérations préférentielles plus élevées pour l'attribution des permis aux entreprises qui s'engagent à contribuer à l'emploi local et au développement des compétences.

#### Points forts

- ✓ Un moyen d'inciter les entreprises, plutôt que de réglementer, afin qu'elles accordent la priorité aux considérations de développement local.
- ✓ Peut générer une concurrence sectorielle pour les meilleures pratiques en matière d'emploi local, d'approvisionnement local, si les compétences et les capacités sont disponibles pour répondre à la demande.
- ✓ Attribué sur la base de l'amélioration de la performance plutôt que du simple respect d'un seuil minimum.

#### Difficultés éventuelles

- ✓ La stratégie de l'entreprise peut être de présenter les meilleures cibles (en comparaison) en termes numériques, mais de n'apporter aucune indication sur la nature des opportunités d'emploi (par exemple, travail occasionnel uniquement par opposition aux emplois stables).
- ✓ La concurrence pourrait amener les entreprises à se fixer des objectifs irréalistes qui sont en grande partie inatteignables (dans certains cas, en connaissance de cause), entraînant des attentes non satisfaites, des amendes ou des retards dans l'exécution du projet.
- ✓ Exige que les entreprises effectuent leurs propres recherches sur les sites d'extraction et les communautés locales (c.-à-d. la base d'approvisionnement). Peut être compliqué si les entreprises sont nouvelles dans le pays ou la région.

#### Facteurs clés de succès

- ✓ Ces mesures incitatives fonctionnent mieux si les entreprises savent qu'elles seront en concurrence avec d'autres pour les permis d'exploration ou d'exploitation minière.
- ✓ Bien que les engagements des entreprises ne soient pas toujours clairs dans le processus d'appel d'offres, des objectifs clairs et mutuellement convenus, assortis de délais précis, doivent être définis avant le démarrage d'un projet. Ces objectifs devraient être appuyés par un mécanisme de suivi, d'évaluation et d'application efficace et sensible à l'égalité homme-femme.
- ✓ Les critères devraient porter à la fois sur le nombre et le type d'emplois en question, afin d'éviter les engagements qui ne s'accompagnent que de travail occasionnel non qualifié, par opposition aux emplois qualifiés stables.

#### Apprendre de l'expérience internationale

Au **Brésil**, l'engagement local en matière d'emploi et de formation est l'un des trois facteurs déterminants dans l'attribution des contrats. Des études de la Banque mondiale<sup>30</sup> et Gholzani (2010)<sup>31</sup> sur le processus d'appel d'offres du Brésil ont indiqué que la modification des pondérations appliquées aux exigences en matière de contenu local peut affecter le niveau des engagements en matière de contenu local dans les accords de concession.

<sup>29</sup> Centre colombien de l'investissement durable (2017). *Contenu local : Afrique du Sud - Mines et pétrole*. New York, NY: CCSI. Extrait de <http://ccsi.columbia.edu/files/2014/03/Local-Content-South-Africa-Mining-and-Petroleum-CCSI-Feb-2015.pdf>

<sup>30</sup> Tordo, S. et al. (2013). *Politiques de contenu local dans le secteur du pétrole et du gaz* (Étude de la Banque mondiale). Washington, DC : Banque mondiale. Extrait de <http://documents.worldbank.org/curated/en/549241468326687019/Local-content-in-the-oil-and-gas-sector>

<sup>31</sup> Gholzani, K. (2010). *Paramètre des clients pour mesurer le contenu local : expérience au Brésil*. 14e Conférence et exposition africaines sur le pétrole, le gaz et les minéraux, le commerce et les finances, São Tomé-et-Principe, 24 novembre.



## 2. Exigences non contraignantes de recrutement de travailleurs locaux

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Critère d'effort maximal pour l'emploi des populations locales « dans la mesure du possible ».
- ✓ Les gouvernements peuvent fournir des informations sur les diplômes d'éducation nationale et de formation pour aider les entreprises à trouver le personnel approprié.

### Points forts

- ✓ Des dispositions souples et des spécificités de la stratégie adaptables aux variables contextuelles, par exemple l'absence de compétences spécialisées parmi les communautés locales.
- ✓ Les gouvernements (et les sociétés minières) ont plus de temps pour déterminer les capacités locales.
- ✓ Les gouvernements ont le temps d'évaluer si des mécanismes politiques plus contraignants ou plus normatifs sont nécessaires à l'avenir.
- ✓ Sans doute plus efficace pour prévenir les pénuries par rapport au système de quotas.

### Difficultés éventuelles

- ✓ La nature subjective des stipulations non contraignantes rend difficile la conformité et la surveillance.
- ✓ Incertitude accrue quant aux possibilités d'emploi.
- ✓ Peut être moins utile pour les pays (en particulier ceux en développement) qui nécessitent une approche plus réglementaire pour normaliser les attentes et gérer efficacement la conformité.
- ✓ Absence de responsabilité explicite.
- ✓ Difficile de tirer des leçons de l'expérience.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Bien qu'il s'agisse d'une solution flexible et moins contraignante, il est nécessaire d'avoir un mécanisme de suivi efficace pour avoir un impact réel sur le niveau d'emploi local.

### Apprendre de l'expérience internationale

En **Australie**, la politique vise à donner aux entreprises et aux particuliers australiens des possibilités d'emploi « complètes, équitables et raisonnables » (pas d'objectifs précis).

Aux **Philippines**, les entreprises doivent privilégier les citoyens philippins dans toutes les fonctions pour lesquelles ils sont qualifiés.

Au **Botswana**, les détenteurs de concessions minières doivent employer des citoyens du Botswana dans la « mesure maximale compatible avec la sécurité, l'efficacité et l'économie ».

En **Zambie**, le titulaire d'un droit ou d'un permis minier doit accorder une préférence maximale à l'emploi des citoyens zambiens.

## 3. Mesures d'incitations fiscales

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Incitations fiscales
- ✓ Déduction fiscale pour des contributions obligatoires à la formation ou subvention financière à la formation
- ✓ Financement subventionné

### Points forts

- ✓ Génère une concurrence pour les meilleures pratiques.
- ✓ Les mesures volontaires signifient que les entreprises peuvent choisir de prendre ou non des mesures. Avantages accordés sur la base des bonnes pratiques plutôt que du respect de la réglementation.
- ✓ Les incitations servent à niveler les règles du jeu pour les dépenses en capital.

### Difficultés éventuelles

- ✓ Peut décourager l'investissement dans d'autres secteurs.
- ✓ Cela pourrait conduire à un comportement de recherche de rente, par le biais de déclarations frauduleuses aux autorités fiscales ou par ceux qui ont des conflits d'intérêts dans les programmes de formation.
- ✓ Coût d'opportunité pour les gouvernements hôtes qui souffrent d'une perte d'impôts.



- ✓ Peut fausser la concurrence si les incitations favorisent les grandes entreprises ou investisseurs, au détriment des plus petits.

#### Facteurs clés de succès

- ✓ Lorsque les entreprises reçoivent une aide financière publique, il est important d'avoir un mécanisme de responsabilité pour s'assurer que, en contrepartie de l'aide financière, il y a des résultats pour la main-d'œuvre.

#### Apprendre de l'expérience internationale

La **Thaïlande** accorde aux entreprises une déduction fiscale de 150 pour cent pour les dépenses de formation reconnues par le ministère du Travail.<sup>32</sup> Des incitations de ce type peuvent bien fonctionner lorsqu'il existe des incertitudes quant à ce que l'environnement national peut apporter en termes de compétences et que la mise en place de quotas semble irréalisable.

En **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, les entreprises dont la masse salariale annuelle dépasse 200 000 PGK sont assujetties à une taxe de formation de 2%, calculée sur les salaires imposables, y compris les avantages, de l'ensemble du personnel. Des frais de formation qualifiante peuvent également être réclamés pour compenser la taxe de formation. Le montant de la taxe à payer est réduite en fonction des frais engagés dans la formation des employés citoyens.

En **Angola** (pétrole), des contributions financières au développement des ressources humaines sont déductibles des impôts.

## 4. Soutien à la création d'établissements et de programmes d'éducation et de formation

#### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Soutien financier ou en nature direct fourni pour la création de centres ou de programmes d'éducation et de formation pour le secteur minier.
- ✓ Les facilités peuvent être sous formes d'établissements d'enseignement indépendants, de programmes de stages en entreprise ou de programmes de développement des compétences.
- ✓ Peut être affilié à des établissements d'enseignement existants ou établi en tant que centre dédié à l'excellence minière.
- ✓ Un investissement dans le domaine de la formation et du développement peut être convenu comme condition de l'attribution d'un permis d'exploitation minière.

#### Points forts

- ✓ La collaboration intersectorielle améliore la pertinence du programme et élargit la portée de l'impact.
- ✓ Plate-forme pour la collaboration multiacteurs et la coordination intersectorielle intégrée et permet une compréhension globale plus sophistiquée des facteurs contextuels en jeu pour faciliter l'emploi local direct.
- ✓ Le gouvernement peut influencer les investissements des entreprises dans des projets spécifiques répondant aux besoins économiques et de développement locaux.
- ✓ Les actions communes impliquent la responsabilité partagée des parties prenantes pour la réussite du programme (par opposition à un rôle de réglementation ou de surveillance du gouvernement).
- ✓ Offre des opportunités importantes pour promouvoir l'égalité des sexes en créant des mesures spécifiques pour améliorer les compétences des femmes, qui font souvent face à des lacunes en matière de formation.

#### Difficultés éventuelles

- ✓ Une partie prenante peut se retrouver seule si les autres partenaires ne respectent pas les accords du projet (également une préoccupation de l'entreprise).
- ✓ Des programmes communs peuvent être sources de malentendus entre les parties prenantes concernant les rôles, les responsabilités et les résultats attendus (également une préoccupation du gouvernement).

#### Facteurs clés de succès

- ✓ Des programmes de cette nature exigent des gouvernements qu'ils collaborent avec les sociétés minières, les institutions de formation technique, le secteur tertiaire et d'autres prestataires de formation pour évaluer les lacunes actuelles dans le domaine de l'éducation et de la formation et se mettre d'accord sur la nature des partenariats multilatéraux en matière d'éducation et de formation.

<sup>32</sup> Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2001). *Rapport sur les investissements dans le monde 2001 : promouvoir les liaisons*. New York et Genève : Nations unies. Extrait de [http://unctad.org/en/Docs/wir2001\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/wir2001_en.pdf)



### Apprendre de l'expérience internationale

Au Nigeria (pétrole), l'Institute of Petroleum Studies propose des programmes certifiés et internationalement reconnus pour l'emploi local direct. Il travaille en collaboration avec d'autres institutions de troisième cycle au Royaume-Uni et aux États-Unis et est financé conjointement par la Nigerian National Petroleum Corporation (entité publique).

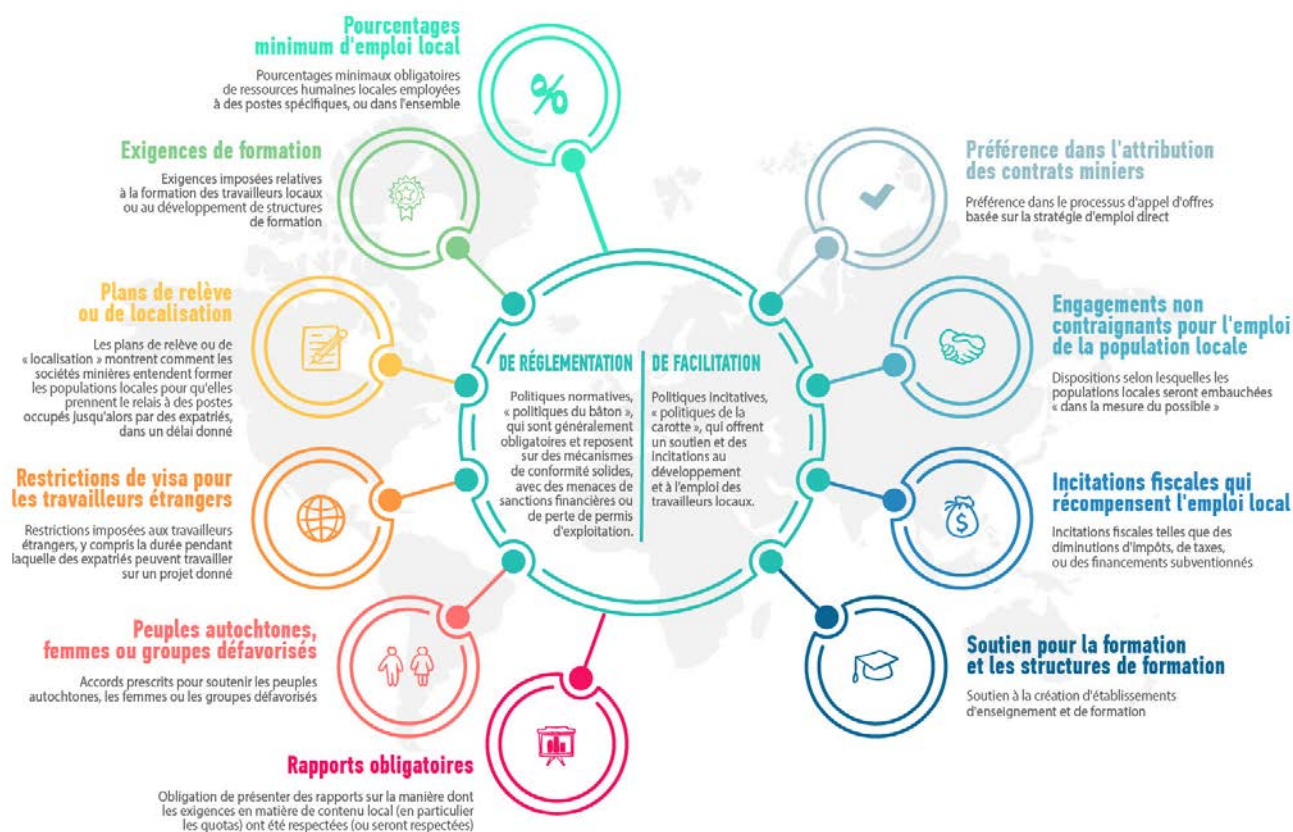
Au Canada, l'état s'est engagé à hauteur 25 millions de dollars canadiens pour la mise en place d'une « [Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses](#) » (IIMHRDS) pour améliorer l'emploi et les carrières professionnelles des populations indigènes par le biais de programmes de formation.

Au Chili, le « Programma Mujer » est soutenu par le ministère chilien des affaires féminines. Des campagnes de recrutement pour les femmes (sans expérience préalable) pour assumer des fonctions impliquant l'utilisation de machinerie lourde dans l'industrie minière. Programme de formation et d'évaluation à grande échelle. Le gouvernement offre une certification aux entreprises qui répondent à un ensemble de critères en matière d'égalité des sexes.





## RÉSUMÉ DES OPTIONS DE POLITIQUES POUR PROMOUVOIR L'EMPLOI LOCAL

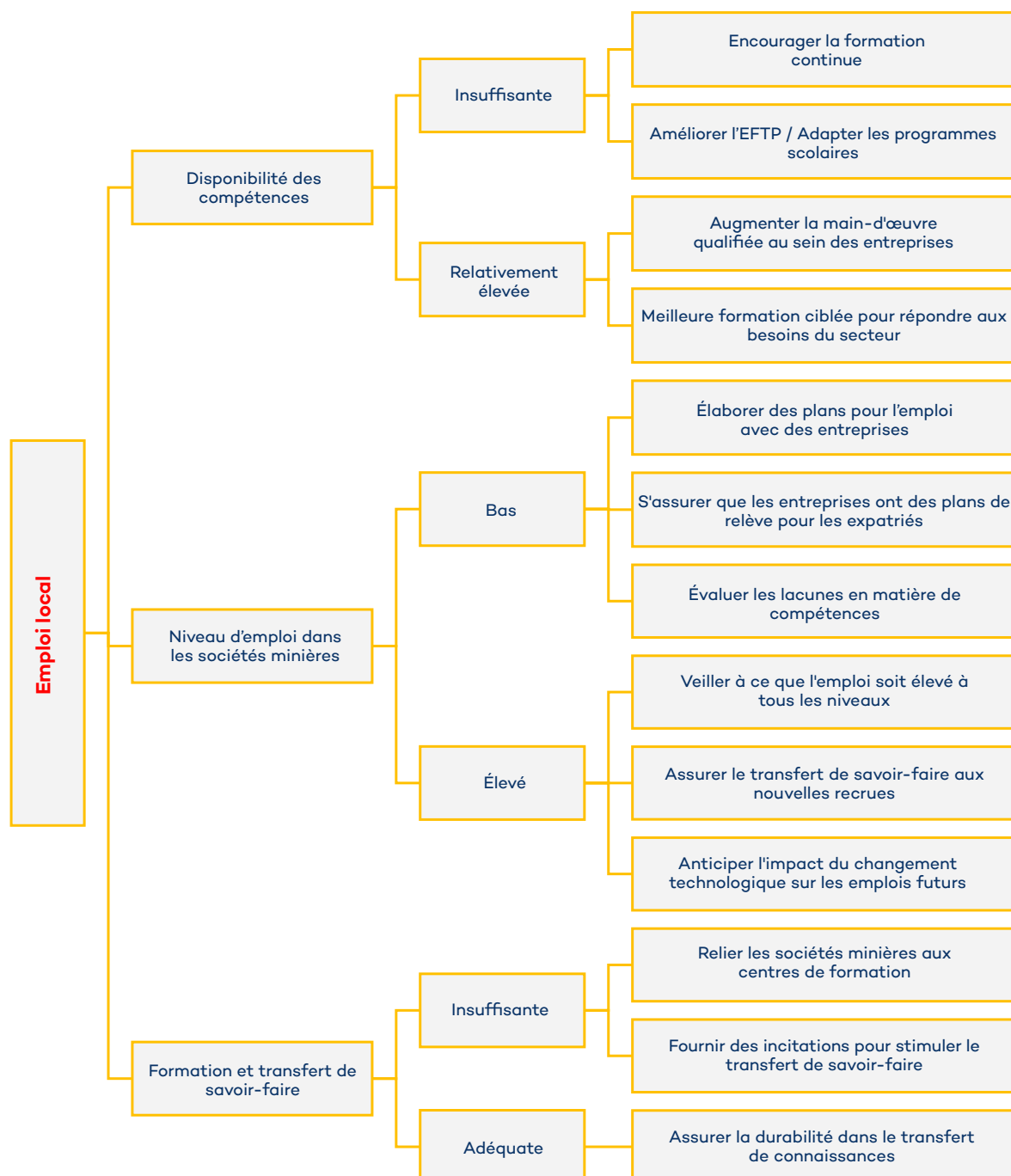




## 5.2.5 CHOIX D'UNE POLITIQUE

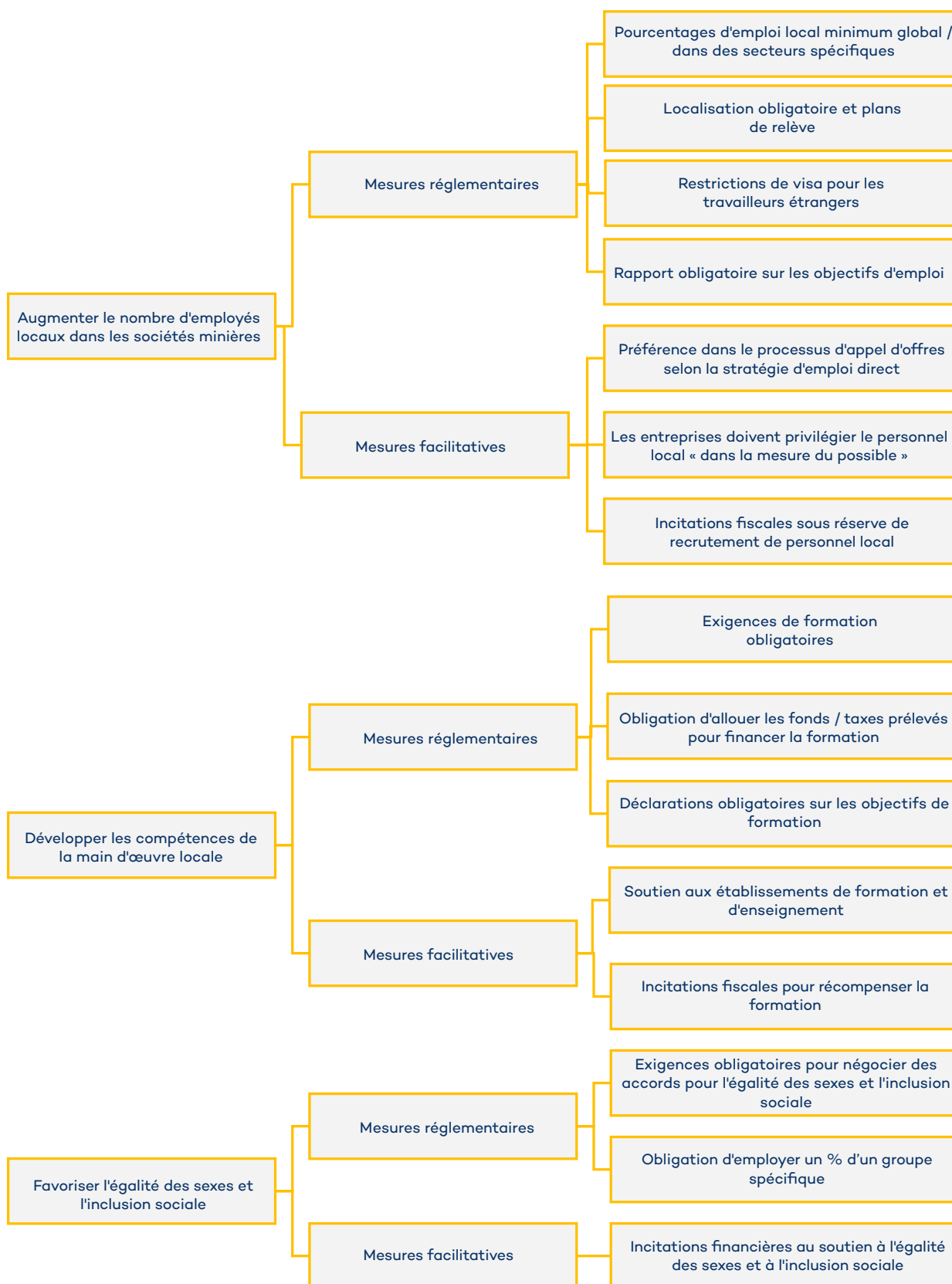
Selon l'étape 2 du chapitre 4, avant de choisir une option politique, les gouvernements doivent évaluer la capacité de la main d'œuvre locale à saisir les opportunités d'emplois dans le secteur minier.

**L'arbre associé** ci-dessous montre les principales étapes nécessaires pour garantir que les conditions sont réunies pour que les politiques d'emploi local soient efficaces.





Sur la base de ce qui précède, nous fournissons un modèle d' « **arbre de décision** » pour faciliter le processus de prise de décision et la sélection d'un outil particulier (ou d'un ensemble d'outils), si les conditions identifiées dans l'arbre associé sont remplies.





### 5.2.6 COORDINATION ET COHÉRENCE DES POLITIQUES

La cohérence des politiques est une proposition à long terme. Il est important de reconnaître que les politiques relatives à l'éducation, à la science, à la technologie et à l'innovation sont des domaines politiques intersectoriels, qui servent beaucoup plus d'objectifs que ceux envisagés dans les politiques de contenu local. Il est donc difficile pour le secteur minier de guider la politique gouvernementale dans ces domaines. Néanmoins, les principaux types de cohérence des politiques applicables à ce type d'outil sont les suivants :

- ✓ Entre les politiques locales de l'emploi et les politiques en matière d'éducation, de science, de technologie et d'innovation. En particulier, les politiques d'emploi local doivent tenir compte du niveau d'instruction des travailleurs potentiels lors de la conception des critères pour les sociétés minières et doivent fournir un soutien de l'offre pour améliorer les compétences de base lorsque celles-ci ne sont pas disponibles.
- ✓ La capacité de s'appuyer sur les politiques scientifiques et technologiques nationales existantes, ou les systèmes nationaux d'innovation, capables de former des professionnels qualifiés qui pourront avoir des connaissances spécifiques au secteur minier.
- ✓ Étant donné que les femmes et les filles sont systématiquement sous-représentées dans les domaines de la science et de la technologie à l'échelle mondiale, tout effort de ce type devrait être entrepris dans le respect de l'égalité des sexes.
- ✓ Entre les politiques d'emploi direct qui restreignent l'entrée des travailleurs étrangers et les politiques d'immigration sur les permis de travail et les visas.

### 5.3 DES LIENS HORIZONTAUX : DÉVELOPPEMENT AU-DELÀ DU SECTEUR MINIER

Les politiques de ce type visent à favoriser le développement d'autres secteurs économiques (ou de nouveaux secteurs) en misant sur les compétences, les capacités et les infrastructures développés par la chaîne de valeur de l'industrie extractive. Effectuées avec succès, elles peuvent :

- ✓ Conduire à la diversification économique hors secteurs extractifs, ce qui protégera l'économie de la volatilité cyclique des prix des produits de base et l'orientera vers la transformation structurelle et l'industrialisation.
- ✓ Maintenir le dynamisme économique même après la fermeture de la mine.
- ✓ Viser des retombées des investissements miniers qui ne dépendent pas du secteur minier.
- ✓ Dans l'ensemble, elles favorisent une croissance économique plus rapide et la création d'emplois.



Les liens horizontaux peuvent se développer par le biais de deux canaux distincts :

| Liens axés sur les infrastructures  | Liens axés sur les capacités  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développés lorsque l'infrastructure mise en place pour le secteur minier (routes, chemin de fer, ports, traitement des eaux et autres infrastructures liées à l'eau, l'électricité et Internet) profitent à un autre secteur productif et à la communauté nationale et régionale (infrastructure à utilisation partagée).</li> <li>• Les exigences relatives à la construction d'infrastructures polyvalentes peuvent imposer des coûts supplémentaires aux exploitations concernées.</li> <li>• Les négociations sur la propriété, l'entretien, le partage des coûts et le partage des risques sont complexes, et encore plus lorsque plusieurs pays sont impliqués, comme dans le cas des infrastructures de transport internationales.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développés à partir de liens en amont, à mesure que les intrants, la technologie ou les compétences développées pour fournir le secteur minier sont utilisés ailleurs, grâce à l'adaptation des capacités de base des industries extractives (géologie, ingénierie ou biens d'équipement)</li> <li>• Développés grâce à des capacités auxiliaires obtenues pour servir le secteur extractif, qui sont ensuite appliquées au reste de l'économie. Le secteur des TIC au Nigéria, par exemple, est apparu à l'origine pour servir le secteur pétrolier, mais s'est ensuite développé pour profiter à d'autres secteurs.</li> </ul> |

## RÉFÉRENCES

Études de cas IGF en [Tanzanie](#), [Mozambique](#), [Guinée](#).

Pour plus d'informations sur l'infrastructure d'utilisation partagée, voir

Banerjee, S., et al. (2014). *Le pouvoir de la mine. Une opportunité de transformation pour l'Afrique subsaharienne*. Washington D.C.: Banque mondiale. Extrait de <http://documents.worldbank.org/curated/en/429771468008719026/pdf/922210PUB097810edOuntilOFeb09020150.pdf>

Ghebrihiwet, N. (2016). *Les retombées de la technologie des IDE dans les industries extractives : enseignements tirés de la pratique* (Mémoire de recherche 2016-2), Vrije Universiteit Amsterdam, Département d'économie. Extrait de <http://dare.uvu.vu.nl/handle/1871/54324>

Ramdoon I. (2015). *Synergiser et optimiser les infrastructures minières dans les stratégies de développement régional* (Un document préparé pour le groupe d'experts E15 sur le commerce et l'investissement dans le secteur des industries extractives). Geneva : The E15 Initiative.. Extrait de <http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15-Extractive-Ramdoon-Regional-Development-Strategies-FINAL.pdf>

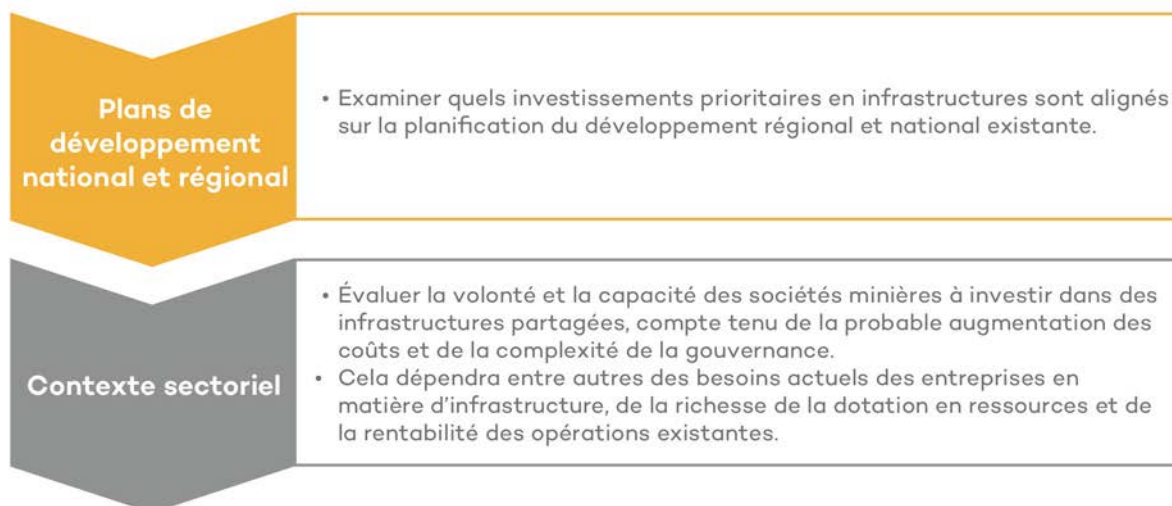
Toledano, P., Thomashausen, S., Maennling, N. et Shah, A. (2014). *Un cadre pour aborder l'utilisation partagée de l'infrastructure minière*. Columbia Center for Sustainable Investment. Extrait de [http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use\\_March-2014.pdf](http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use_March-2014.pdf)



### 5.3.1 FAIRE LE POINT

Le chapitre 2 ci-dessus résume les étapes générales à suivre avant de s'engager dans des politiques de contenu local.

Avant de s'engager dans des politiques de **liens horizontaux**, les gouvernements doivent accorder une attention particulière au(x) :



Lorsqu'ils envisagent des liens d'infrastructure axés sur les capacités, les gouvernements doivent accorder une attention particulière à ou aux :





## 5.3.2 CHOIX DES POLITIQUES

Il existe relativement peu d'exemples de politiques gouvernementales visant explicitement les liens horizontaux axés sur les capacités. Les décideurs politiques semblent ne pas prioriser les liens horizontaux car :

- ✓ Les liens d'emploi en amont et en aval sont plus attrayants, car ils offrent des résultats plus directs, mesurables et attribuables.
- ✓ On suppose que les liens en amont entraîneront le développement de secteurs latéraux ou des retombées dans ces secteurs.

Cependant, comme le soulignent de nombreuses études de cas mentionnées dans ce guide, les liens en amont ne favorisent pas automatiquement ces retombées. Dans l'optique de favoriser les retombées, le chapitre suivant fournit des conseils sur les politiques que les gouvernements peuvent envisager pour accélérer et approfondir le processus de liens horizontaux.

### 5.3.2.1 LIENS HORIZONTAUX AXÉS SUR LES CAPACITÉS

#### 1. Développement de fournisseurs visant à servir des clients diversifiés

##### Types de mesures ou d'instruments (en plus des mesures identifiées au paragraphe 4.1.3.2 [programmes de développement des fournisseurs])

- ✓ Exigences de formation avec un accent plus spécifique sur les compétences en gestion et en administration des affaires, applicables dans différents secteurs. Dans ce cas particulier, l'objectif est de favoriser les entrepreneurs en plus de former des fournisseurs performants pour les opérations minières.
- ✓ Exigence de fournir un plan clair pour développer des fournisseurs solides, en particulier dans les domaines pouvant servir les clients des secteurs minier et autres (par exemple, les services de restauration).
- ✓ Les entreprises peuvent être tenues de contribuer financièrement aux programmes de formation nationaux.

##### Points forts

- ✓ Les capacités ainsi développées sont transférables à d'autres secteurs économiques.
- ✓ Les compétences spécialisées du secteur minier peuvent s'appliquer aux secteurs de la fabrication ou des services à valeur élevée.
- ✓ Peut entraîner des transferts de technologie intersectoriels et favoriser l'innovation.

##### Difficultés éventuelles

- ✓ L'impact des retombées est toujours difficile à mesurer.
- ✓ Dans les économies moins avancées, les programmes de développement des fournisseurs visant à servir d'autres clients peuvent être difficiles à mettre en place en raison de la quantité de ressources nécessaires et du manque d'entreprises nationales suffisamment importantes dans d'autres domaines.
- ✓ Il n'est pas toujours facile de convaincre les grandes entreprises de participer à de tels projets si elles ne sont pas certaines que les entreprises locales pourront accéder aux marchés par le biais du programme ou si elles craignent que la formation profite plus aux clients non miniers.
- ✓ La viabilité à long terme des programmes est toujours incertaine, en particulier lorsque les gouvernements prennent le relais.

##### Facteurs clés de succès

- ✓ Cela dépend des compétences et des capacités, les efforts sur le plan de l'offre sont donc essentiels.
- ✓ Une approche stratégique et éclairée est importante : il faut identifier les secteurs possibles dans lesquels des retombées pourraient se produire.

##### Apprendre de l'expérience internationale

Au **Mozambique**, un programme de développement des fournisseurs a été mis en place pour renforcer les liens commerciaux, en particulier pour les PME, avec l'aluminerie Mozal. Mozlink II (2007-2010) visait spécifiquement à aider les PME à « acquérir des compétences et des capacités techniques pour être compétitives de manière efficace et durable, dans le cadre de contrats importants dans certains secteurs importants ». En plus de Mozal, des sociétés telles que Sasol (gaz), SABMiller et Coca-Cola (boissons) ont participé au programme. Le gouvernement a fourni des infrastructures au parc industriel de Beluluane avec un système de zones franches industrielles (ZFI) pour les industries locales. Mozlink II a formé environ 77 entités, 550 personnes et fourni un encadrement à 45 PME.



À la fin du programme en 2010, les PME bénéficiaires ont généré des ventes supplémentaires de 53 millions USD. Les principales difficultés rencontrées concernaient les attentes des PME quant à l'obtention de contrats garantis via le programme (qui ne s'est pas toujours matérialisée) ; le manque d'intérêt des autres grandes entreprises ; les difficultés des PME à accéder au financement pour développer leur activité ; et la viabilité à long terme du projet une fois celui-ci confié à une institution publique. Bien qu'utile, le programme a créé très peu de liens intersectoriels. Les connaissances et les liens horizontaux sont restés faibles, essentiellement en raison des faiblesses structurelles des industries au Mozambique.

## 2. Systèmes nationaux d'innovation

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Les gouvernements peuvent aider à créer un système national d'innovation (SNI): un réseau d'institutions, y compris des instituts de recherche publics, des universités et le secteur privé, visant à faire progresser les compétences et les connaissances pour la recherche et l'innovation.<sup>33</sup>
- ✓ Les gouvernements jouent le rôle de coordination, de soutien financier et de régulateur.
- ✓ Subventions et incitations fiscales pour la recherche et le développement (R & D), innovation dans le secteur privé, universités, instituts de recherche spécialisés.
- ✓ Coordination active pour relier les chercheurs aux consommateurs potentiels d'innovation (par exemple, le secteur minier).
- ✓ Rationalisation de la bureaucratie juridique en matière de propriété intellectuelle pour faciliter les brevets nationaux.

### Points forts

- ✓ Favorise les liens horizontaux en faisant progresser les compétences, les connaissances et la capacité d'absorption, qui peuvent tous s'appliquer au secteur minier et au-delà.
- ✓ Peut établir une relation forte entre le secteur minier et les établissements d'enseignement supérieur, en mettant l'accent sur la science et la technologie liées à l'exploitation minière.

### Difficultés éventuelles

- ✓ La diversification via la création d'un SNI et d'une économie fondée sur le savoir sont des efforts à long terme avec des gains progressifs lents. Les résultats ne seront probablement pas visibles à court terme.
- ✓ Le suivi est difficile.
- ✓ Les programmes ne réussiront que s'il existe une collaboration systématique entre les universités, l'industrie minière et d'autres secteurs. En particulier, les gouvernements doivent bien comprendre les plans futurs du secteur minier et des autres industries ou activités liées aux services, afin de pouvoir fournir des incitations ciblées et appropriées.
- ✓ Ces programmes sont coûteux et nécessitent un financement à long terme, y compris d'un éventail plus large de secteurs.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Besoin d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, d'un système éducatif de qualité et d'instituts de recherche et techniques capables de diriger la R&D et l'innovation.
- ✓ La création d'un SNI est un exercice beaucoup plus vaste que la recherche de liens horizontaux dans le secteur minier ; il vise la transformation dans un large éventail de secteurs.

### Apprendre de l'expérience internationale

L'Australie a réussi à établir des liens solides entre son secteur extractif et d'autres secteurs de l'économie, en partie grâce aux capacités de connaissances développées par les sociétés d'équipement et les sociétés de services miniers. Le gouvernement a joué un rôle clé en reconnaissant explicitement l'importance des équipements, des technologies et des services miniers (METS) et en soutenant systématiquement les politiques de développement des compétences et d'innovation. Il s'est associé à des sociétés minières pour développer des compétences spécialisées dans des domaines scientifiques de haute technologie.

Bien que les liens horizontaux n'aient pas été spécifiquement ciblés, ils sont apparus grâce à des partenariats solides, avec des responsabilités clairement définies entre le gouvernement, les universités et le secteur privé. En Australie, un SNI fonctionnel, fondé sur la main-d'œuvre qualifiée existante et sur un système éducatif de qualité, a été un facteur important de réussite. Il a permis la diffusion des connaissances et des technologies, initialement développées pour et par l'industrie minière, dans les secteurs non miniers. Fait important également, la stratégie a aidé les fournisseurs de services METS australiens à devenir compétitifs au niveau mondial et à accéder aux marchés internationaux.

<sup>33</sup> Freeman, C. (1995). Le système national d'innovation dans une perspective historique. *Cambridge Journal of Economics*, 19, p. 5-24. Extrait de [http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/101120164328\\_Freeman1995TheNationalSystemofInnovationinHistoricalPerspectiveCamb.J.Econ.524.pdf](http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/101120164328_Freeman1995TheNationalSystemofInnovationinHistoricalPerspectiveCamb.J.Econ.524.pdf)





### 5.3.2.2 LIENS HORIZONTAUX AXÉS SUR LES INFRASTRUCTURES

#### Exigences pour la construction d'une infrastructure partagée

##### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Dans le cadre d'un processus d'appel d'offres, l'exigence que l'infrastructure minière soit conçue spécifiquement pour être polyvalente et partagée au bénéfice de la nation et de la région.<sup>34</sup>
- ✓ Les gouvernements peuvent exiger leur participation à la conception de l'infrastructure minière (même si elle est entièrement financée par la mine) pour pouvoir participer à la décision concernant la trajectoire de cette dernière.
- ✓ Utilisation potentielle des incitations fiscales pour les sociétés minières dans le cadre du « compromis » en échange.
- ✓ Lorsque les gouvernements décident de conserver la propriété des infrastructures minières, les sociétés minières peuvent être tenues de participer financièrement.

##### Points forts

- ✓ Une infrastructure polyvalente bien conçue est la colonne vertébrale de toute économie, car elle relie les producteurs aux marchés, fournit un accès aux biens et aux services, relie les frontières et réduit les coûts de transaction et les coûts commerciaux.
- ✓ L'infrastructure à accès libre, partagée et polyvalente est importante pour relier les régions riches en ressources (en particulier lorsqu'elles sont éloignées) à d'autres régions du pays ou pour améliorer les liens entre les pays.
- ✓ Contribue à améliorer la mobilité des facteurs et la productivité des activités non minières, les rendant ainsi plus viables.
- ✓ A un impact positif sur le bien-être des personnes, comme dans le cas de l'électrification des ménages.

##### Difficultés éventuelles

- ✓ La mise en œuvre de tels projets est un processus long avec des complexités en fonction de divers facteurs, tels que le type d'infrastructure, les caractéristiques et les exigences de l'exploitation des ressources minérales.
- ✓ La gouvernance des infrastructures polyvalentes est intrinsèquement difficile. Cela nécessite de définir clairement les responsabilités pour coordonner les flux de trafic et d'évaluer et de calculer les risques et les retours sur investissement, y compris en matière de maintenance et de réparation. Si l'infrastructure s'étend sur plusieurs pays, la gouvernance est encore plus complexe.
- ✓ La poursuite de telles politiques ralentira la phase de conception et de négociation du projet, augmentant les délais et le risque d'abandon si les exigences sont trop lourdes ou si les marchés deviennent défavorables.
- ✓ Il peut parfois être difficile de concilier les objectifs publics et privés avec les infrastructures partagées. La solution d'infrastructure préférée de la mine peut sembler très différente et coûter beaucoup moins cher que la solution préférée par le gouvernement. Dans un tel cas, l'obligation de construire une infrastructure partagée peut être considérée comme un coût direct du point de vue de l'entreprise et sera prise en compte lorsqu'elle évaluera la viabilité de l'investissement global.
- ✓ Si l'accord implique un manque à gagner trop important en matière fiscale, alors il serait peut-être préférable pour l'Etat de maintenir une fiscalité plus élevée pour pouvoir financer l'infrastructure supplémentaire à partir du budget national ou à travers d'autres types de partenariats.

##### Facteurs clés de succès

- ✓ Le suivi de l'utilisation des infrastructures est essentiel pour déterminer la politique et son impact. Les données sur les nombreuses variables économiques dans la prise de décision concernant les infrastructures ne sont pas facilement disponibles ou ni facilement perceptibles. Un observatoire indépendant ou un organisme statistique peut aider les décideurs à déterminer la base de référence, à fixer des objectifs et à suivre les progrès.
- ✓ Les gouvernements devront évaluer la demande publique pour l'infrastructure, décider si celle-ci compense le coût de la perte des revenus (à cause d'un accord fiscal avantageux offert à la société minière), et les coûts liés à la mise en place d'une autorité réglementaire régissant l'utilisation partagée.
- ✓ Les meilleures pratiques consistent à mener une analyse coûts-avantages afin d'évaluer le coût supplémentaire de l'apport de capacités et de fonctions polyvalentes en rapport avec la demande de l'élément public de l'infrastructure.
- ✓ L'infrastructure n'est pas une fin en soi dans la recherche de liens horizontaux : elle doit être bien connectée et intégrée au développement territorial et contribuer à stimuler le commerce, les investissements et le développement des entreprises.

<sup>34</sup> Voir Columbia Center on Sustainable Development. (2014). *Un cadre pour aborder l'utilisation partagée de l'infrastructure minière*. Extrait de [http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use\\_March-2014.pdf](http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use_March-2014.pdf)



### Apprendre de l'expérience internationale

Après la fin de la guerre civile en 2003, le **Libéria**<sup>35</sup> a investi dans la réhabilitation de son réseau d'infrastructures. Le pays dispose d'importantes réserves de minerai de fer et d'or, et de grandes mines devraient entrer en exploitation au cours de la prochaine décennie.

Chaque accord de concession et de développement minier comprend un développement lié à l'infrastructure, qui contient des dispositions relatives à l'accès des tiers en ce qui concerne les infrastructures ferroviaires, portuaires ou énergétiques, afin de tirer parti des investissements liés à l'exploitation minière.

Jusqu'à présent, cela n'a été réalisé que dans le secteur portuaire. Toutefois, si et quand les corridors d'infrastructure minière existants seront réorganisés, l'économie libérienne bénéficiera d'une utilisation partagée des infrastructures. Les investissements supplémentaires dans les infrastructures routières, par exemple, devraient bénéficier au secteur agricole, aux petites entreprises et aux consommateurs.

Les acteurs du secteur établissent en ce moment des synergies entre les secteurs de l'électricité et des mines afin de fournir un accès à l'électricité dans les zones reculées où opèrent les sociétés minières. Le gouvernement a demandé à la société minière qui développe le projet de minerai de fer de Putu de développer une capacité excédentaire pour la centrale en construction afin que la mine puisse desservir les communautés locales situées dans un rayon autour de 10 km de la mine. Pour les utilisateurs résidentiels, les frais doivent être calculés en fonction de leur capacité à payer. Toutefois, pour les utilisateurs professionnels, des «taux raisonnables» devraient être appliqués.

---

<sup>35</sup> Voir Columbia Center on Sustainable Development. (2014). *Un cadre pour aborder l'utilisation partagée des infrastructures liées à l'exploitation minière (étude de cas sur le Libéria)*. Extrait de [http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use\\_March-2014.pdf](http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use_March-2014.pdf)



## RÉSUMÉ DES OPTIONS POLITIQUES RELATIVES AUX LIENS HORIZONTAUX

### Mesures réglementaires

- Exigences de formation pour inclure des compétences transférables
- Plans d'approvisionnement pour inclure les fournisseurs capables de servir d'autres secteurs
- Obligation de contribuer au fonds national de formation
- Obligation de partenariat avec le gouvernement dans la conception des infrastructures
- Obligation de contribuer financièrement aux infrastructures construites par le gouvernement
- Les sociétés minières doivent construire / partager des infrastructures dans le cadre du processus d'appel d'offres

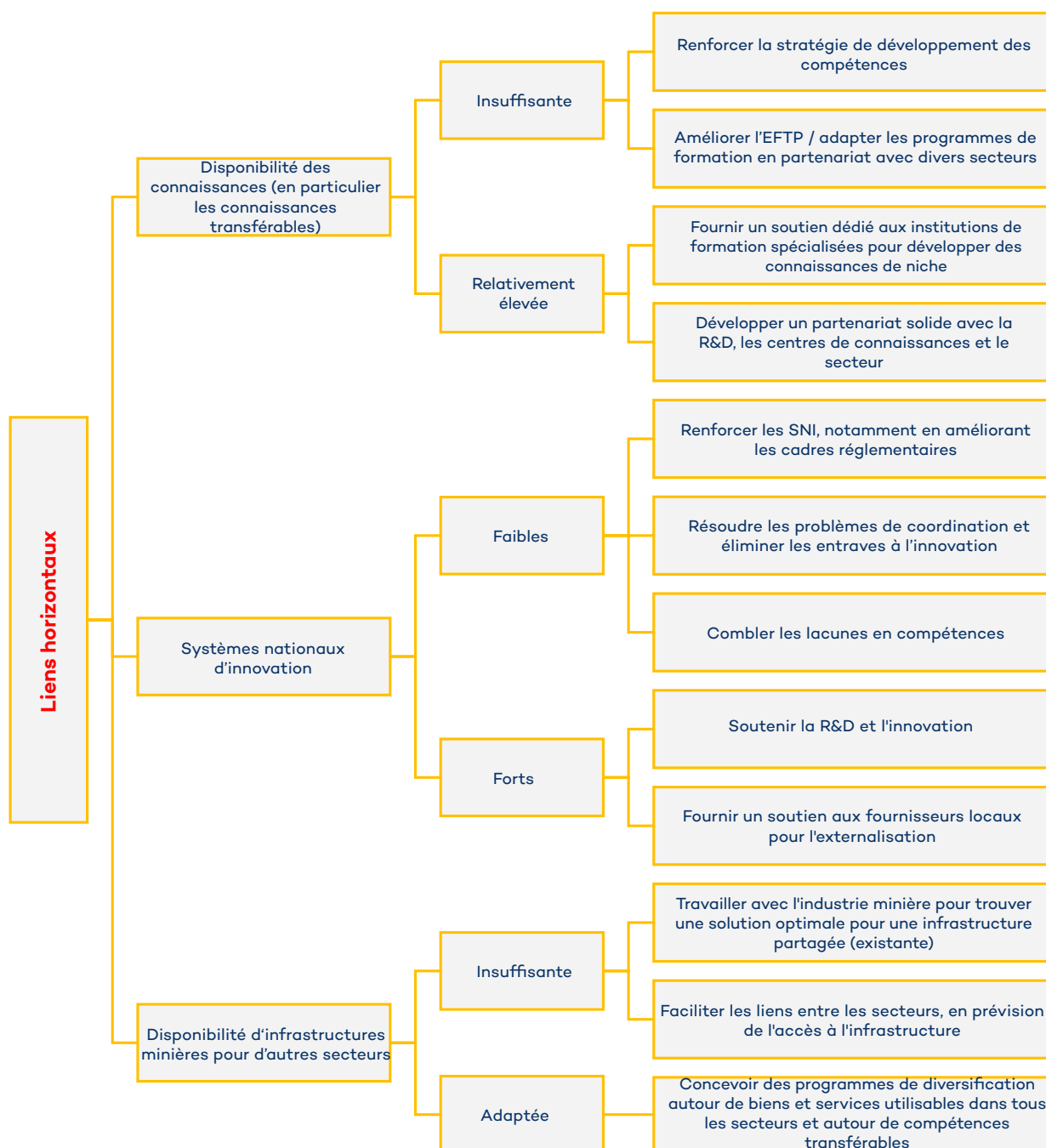
### Mesures d'incitation

- Subventions pour la R&D et l'innovation
- Incitations fiscales conditionnées par un approvisionnement local auprès de fournisseurs capables de fournir des secteurs non miniers
- Allocation déductible d'impôt pour contribution aux fonds nationaux de formation
- Incitations fiscales dans le cadre du « compromis » pour la construction et le partage des infrastructures
- Incitations fiscales pour la R&D



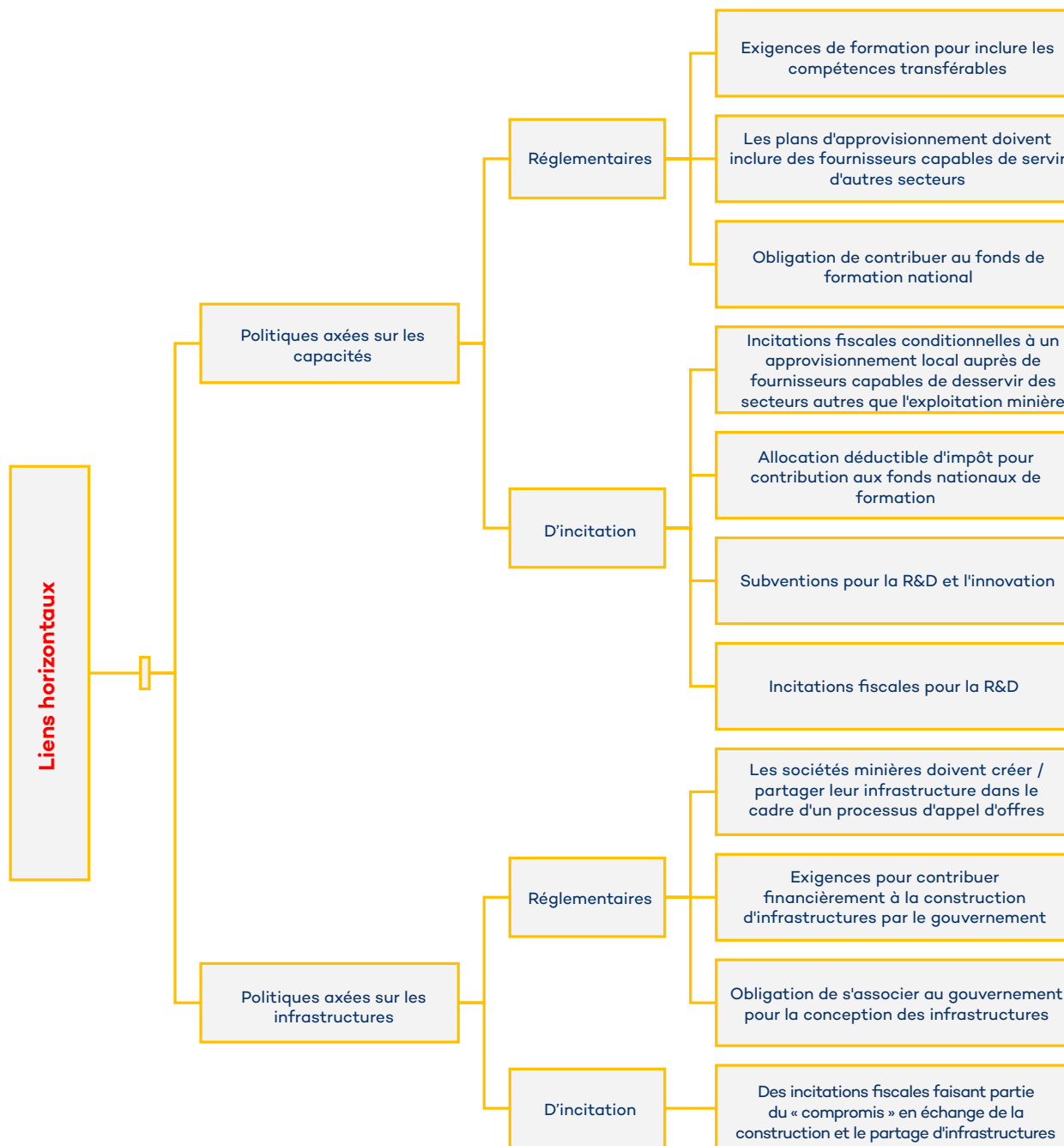
### 5.3.3 CHOIX D'UNE OPTION DE POLITIQUE

Selon l'étape 2 du chapitre 4, avant de choisir une politique, les gouvernements doivent évaluer les capacités du pays à déployer des liens horizontaux efficaces entre le secteur minier et le reste de l'économie. **Larbre** associé ci-dessous montre les principales étapes à suivre pour garantir que les conditions sont réunies pour que les politiques relatives aux liens horizontaux soient efficaces.





Sur la base de ce qui précède, nous fournissons un modèle d' « **arbre de décision** » pour faciliter les processus de prise de décision et la sélection d'un outil particulier (ou d'un ensemble d'outils), si les conditions identifiées dans l'arbre associé sont remplies.





## 5.4 LIENS EN AVAL : ENRICHISSEMENT DES PRODUITS MINIERS

L'**objectif** des liens en aval consiste à encourager la diversification économique, mais *dans* le secteur minier en encourageant la transformation ou la valeur ajoutée, en utilisant les produits du secteur minier comme intrants dans les industries manufacturières. L'ajout de valeur aux matières premières devrait entraîner une hausse des recettes d'exportation, avec des retombées positives sur la croissance économique, une amélioration de la balance commerciale, la génération de recettes fiscales, la création d'emplois et le développement des compétences. Pour certains produits tels que le pétrole et l'acier, les liens en aval sont motivés par des préoccupations de sécurité nationale.

On suppose souvent que la disponibilité des matières premières dans le pays est un avantage naturel pour attirer les investisseurs car cela réduit les coûts pour les transformateurs et que qu'il est possible d'exploiter les compétences tirées du secteur extractif afin de créer des perspectives de retombées positives pour l'ensemble des activités de transformation en aval. .

Bien que cela puisse être valable dans certains cas, l'**économie des liens en aval** est plus complexe et varie selon le type de produits et le traitement impliqué :

- ✓ Certains minéraux et métaux sont fortement incorporés dans les chaînes de valeur mondiales (CVM). La justification du traitement en aval est donc largement motivée par des facteurs de coût tels que le transport, les régimes commerciaux (droits d'importation, droits d'exportation, quotas ou interdictions) et par les technologies de communication.<sup>36</sup> Dans ce cas, la proximité de l'extraction des matières premières peut être moins pertinente par rapport au coût de traitement, à l'accès à une énergie bon marché ou à la proximité des marchés de consommation. La Chine, par exemple, a développé de grandes capacités de traitement et d'installation de fonderie, car elle possède une capacité de production à grande échelle et des avantages compétitifs en termes de coûts.
- ✓ En revanche, il existe d'autres types de minéraux, tels que les minéraux dits « de développement » (sable et gravier), qui sont concernés par une consommation locale en raison de la forte demande intérieure dans les secteurs de la construction, du logement ou des infrastructures. Pour ces matériaux, les coûts de transport sont élevés par rapport à la valeur, et les besoins en investissement sont plus faibles. Ces conditions rendent la valorisation de ces minéraux sur le territoire national particulièrement attrayante et plus simple.

Les politiques visant à promouvoir les liens en aval se heurtent à un certain nombre de problèmes et les gouvernements devraient faire preuve de prudence dans la mise en œuvre des politiques de contenu local à cet égard. Les études de cas qui examinent ce type de politiques montrent que devenir et rester compétitif dans les secteurs en aval n'est ni assuré ni facile.

### RÉFÉRENCES

- ✓ Études de cas de l'IGF pour Singapour, l'Australie, l'Indonésie, le Botswana, le Nigeria
- ✓ Grynberg R. & Sekakela, K. (2016). *Études de cas sur le traitement et la valorisation des métaux de base. Leçons de l'Asie de l'Est et de la région de la SADC* (Rapport de recherche SAIIA 21). Extrait de <https://www.saiia.org.za/research-reports/944-case-studies-in-base-metal-processing-and-beneficiation-lessons-from-east-asia-and-the-sadc-region/file>

<sup>36</sup> Hausman et al. (2008) constatent qu'il n'y a qu'une très faible corrélation entre la production de matières premières et les produits en aval. Cette constatation persiste lors de la séparation des secteurs à coûts de transport élevés et pour les pays en développement et les pays développés. Hausmann, R. Klinger, B. et Lawrence, R. (2008). Examen de l'enrichissement (document de travail du Centre pour le développement international n° 162). Extrait de <https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/cid/files/publications/faculty-working-papers/162.pdf>



### 5.4.1 FAIRE LE POINT

Le chapitre 2 ci-dessus résume les étapes générales à suivre avant de s'engager dans des politiques de contenu local. Lors de l'examen des politiques visant à promouvoir les liens en aval, les plus importantes d'entre elles garantissent l'existence de plusieurs conditions préalables essentielles :



### 5.4.2 CHOIX DES POLITIQUES

Les politiques décrites ci-dessous sont des catégories générales pour les stratégies de valorisation potentielles en aval. Elles ne s'excluent pas mutuellement - en réalité, elles sont souvent liées.

#### 1. Mesures d'incitation

##### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Subventions: réductions ou exonérations fiscales; subventions à l'énergie ou à l'eau; prêts concessionnels.
- ✓ Fournir des infrastructures spécifiques au secteur, telles que dans des parcs industriels, pour répondre aux besoins des premières industries développées en aval.
- ✓ Les entreprises verticalement intégrées qui construisent des usines de traitement en aval pourraient bénéficier de réductions ou d'exonérations fiscales sur le régime fiscal en amont, lorsque la part du gouvernement ou la part des bénéfices du gouvernement est généralement plus élevée.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Pour se déplacer en aval, ces incitations peuvent non seulement être fournies à l'investisseur en aval, mais également faire partie du paquet fiscal « en amont ».



- ✓ Droits de douane et restrictions à l'importation qui protègent les acteurs nationaux de la concurrence mondiale.

### Points forts

- ✓ Les incitations sont une option privilégiée par les investisseurs.
- ✓ Elles concernent les aspects économiques spécifiques des projets en aval à forte intensité de capital et souvent exposés à une baisse des marges en raison de la concurrence mondiale et de la surcapacité d'approvisionnement fréquente<sup>38</sup>. (Voir les études de cas de l'IGF sur l'[Australie](#) et [Singapour](#)).
- ✓ Elles peuvent être accordées en échange d'investissements dans les infrastructures que les gouvernements n'ont pas la capacité financière de réaliser (voir l'étude de cas de l'IGF : [Mozambique](#))

### Difficultés éventuelles

- ✓ Les gouvernements ont du mal à savoir quand réduire progressivement les incitations pour continuer à attirer les investissements.
- ✓ Les gouvernements manquent souvent de savoir-faire spécifique dans le secteur industriel pour déterminer ce qui constitue un retour sur investissement raisonnable dans un projet en aval, qui est également spécifique aux investisseurs. Au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir les investissements, les incitations sont un gaspillage de ressources publiques limitées.
- ✓ L'octroi d'incitations spécifiques à des projets sans critères clairs et transparents risque de créer un environnement propice à la corruption et à des transactions opaques. Cela complique également la tâche de l'administration fiscale.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Les gouvernements devraient définir des critères clairs pour accorder des incitations. Celles-ci ne devraient pas être permanentes, sinon les industries nationales ne seront pas en mesure de devenir compétitives au niveau mondial.

### Apprendre de l'expérience internationale

**Singapour** a accordé aux entreprises qui investissent dans le secteur de la raffinerie des exemptions d'impôt sur les bénéfices pendant 5 ans, 10 ans ou même sur des périodes plus longues. Le pays a également développé une zone industrielle pour les secteurs de la raffinerie et de la pétrochimie sur l'île de Jurong, en investissant dans les infrastructures nécessaires au secteur.

**L'Australie** a eu recours à des mesures de protection sous la forme de droits de douane et de restrictions à l'importation pour encourager les investissements dans la sidérurgie, qui ont protégé le secteur de la concurrence à partir des années 1920, mais qui n'ont finalement pas produit un secteur sidérurgique compétitif à l'échelle mondiale. L'Australie a également utilisé des primes (une somme forfaitaire versée aux producteurs d'acier) en tant que subventions directes du gouvernement.

Au **Mozambique**, la fonderie d'aluminium Mozal a fortement investi dans les infrastructures routières, électriques et portuaires pour rendre le projet viable.

## 2. Mesures normatives

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Restrictions à l'exportation (droits de douane, quotas d'exportation, interdictions d'exportation) visant à décourager les exportations de matières premières et à contraindre les sociétés minières à vendre une partie de leur production aux industries locales (voir les études de cas de l'IGF sur l'[Indonésie](#) et l'[Australie](#)).
- ✓ Conditions de vente sur le marché intérieur (par exemple, les formulaires d'exploitation minière sont requis pour vendre une partie de leur production aux fabricants locaux ; politiques d'achat local).
- ✓ Mesures d'équilibrage des échanges (les importations devraient représenter une part limitée par rapport aux exportations produites localement).

<sup>38</sup> Dans cette étude, le rendement des capitaux employés dans les industries du ciment, du papier, de l'aluminium et de l'acier est de 5,4% : Rousseau, F. & Caruso, L. (2016). Améliorer les rendements dans les industries à forte intensité de capital. *IndustryWeek*. Extrait de <http://www.industryweek.com/finance/improving-returns-capital-intensive-industries>. Dans cette analyse, il est expliqué que les faibles marges de l'activité de raffinerie retardent les investissements privés : Seeking Alpha. (2009). Tendances énergétiques : pétrole brut, produits et secteur du raffinage. Extrait de <https://seekingalpha.com/article/155021-energy-trends-crude-oil-products-and-the-refining-sector>. Dans cette analyse, les marges dans le secteur de l'acier se situent entre 7,5 et 5% : Arrium Mining and Metals (2016). *L'avenir de l'industrie sidérurgique en Australie, présentation au Sénat*, 16. Extrait de <http://www.aph.gov.au/DocumentStore.ashx?id=0a0cfc3f-1de6-4b4b-bd6b-3bfa2d66f17d&subid=409465>





- ✓ Politiques de réserve de marché (certains marchés sont réservés à la production locale par le biais de marchés publics, accords compensatoires, gestion de la production via les entreprises publiques).

### Points forts

- ✓ Ces mesures peuvent inciter les entreprises extractives existantes à investir dans des industries en aval où d'autres politiques ont échoué. Cela se fait soit en rendant les exportations de minéraux bruts moins attractives (taxe à l'exportation), soit en subordonnant les exportations à la transformation (interdiction d'exporter des minéraux non transformés).
- ✓ Bien que le gouvernement doit peut-être renoncer à une part des recettes fiscales, une partie de ces recettes peut être compensée par la perception de taxes à l'exportation et de l'impôt sur le revenu des sociétés pour les activités en aval.
- ✓ En cas de succès, les industries en aval peuvent créer des emplois, certaines activités de fabrication nécessitant une main-d'œuvre relativement importante.

### Difficultés éventuelles

- ✓ Les projets miniers en cours peuvent être menacés, car rien ne garantit que l'industrie nationale en aval réussira.
- ✓ Cela peut rendre la juridiction moins attrayante pour les investissements miniers futurs car l'accès au marché international pourrait être limité.
- ✓ Les mesures normatives sont susceptibles de contrevenir aux engagements internationaux en matière de commerce et d'investissement pris par les pays d'accueil. Les gouvernements pourraient faire l'objet de poursuites en vertu du mécanisme de règlement des différends. Les différends relatifs aux traités d'investissement peuvent être très coûteux pour les gouvernements.
- ✓ L'introduction de mesures normatives exige de longs délais entre l'annonce de la politique et sa mise en œuvre. Cependant, la volatilité du marché des produits de base peut compliquer la mise en œuvre de ces politiques.
- ✓ Lorsque les gouvernements disposent d'importantes réserves de «matières premières critiques», essentielles pour les industries de haute technologie, le fait de limiter leur exportation peut affecter la sécurité d'approvisionnement des pays tributaires des ressources, comme ce fut le cas avec l'interdiction chinoise d'exportation de terres rares.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Il faut qu'il y ait un avantage économique solide pour favoriser le traitement en aval : soit un avantage comparatif latent qui peut se manifester par des investissements appropriés ou encore un apprentissage par la pratique. En l'absence de cela, le maintien de tout lien en aval nécessiterait le soutien continu du gouvernement et/ou donnerait lieu à de faibles marges de profit.
- ✓ Il devrait y avoir un délai suffisant entre l'annonce des restrictions normatives et la date à laquelle elles entrent en vigueur pour permettre aux industries concernées de réaliser les investissements nécessaires.

### Apprendre de l'expérience internationale

L'**Indonésie** a imposé un embargo à l'exportation en 2014. L'interdiction distingue deux types de minéraux : les minéraux de type 1 comprennent la bauxite, le nickel, l'étain, le chrome, l'or et l'argent, qui doivent être entièrement traités avant d'être exportés ; Les minéraux de type 2, qui incluent le cuivre, le fer, le plomb, le manganèse, l'ilménite, le tantane et le zinc et peuvent être exportés sous forme de concentrés sans raffinage jusqu'en janvier 2022 à condition que les entreprises 1) développent des fonderies de façon individuelle ou collective et 2) payent des droits à l'exportation, imposés en fonction du degré de concentration. Les droits à l'exportation augmentent avec le temps. L'incapacité des investisseurs nationaux à atteindre les objectifs de valorisation en 2014 a contraint le gouvernement à assouplir les exigences. L'inversion de la politique, combinée à d'autres aspects de la réforme, a effrayé les investisseurs et puni les quelques exploitations qui avaient réussi à respecter ces normes.

L'État d'**Australie occidentale** avait imposé des règles similaires en 1996. Elle a adopté deux lois qui obligent les exportateurs de minerai de fer à s'engager dans des activités qui vont au delà de la simple concentration de minerai de fer et la transformation en granules. En réponse, BHP Billiton et Rio Tinto ont investi des milliards dans une usine de fonte de briquetage à chaud pour les exploitations de Boodarie et de Hismelt, respectivement, en utilisant des technologies expérimentales. Aucun de ces projets n'a atteint la viabilité économique et l'usine a dû fermer peu après son achèvement. Depuis lors, le gouvernement australien s'est éloigné des politiques de traitement en aval.



## 3. Négociations

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Révision négociée des contrats pour imposer aux sociétés minières l'obligation de vendre à des fabricants locaux.

### Points forts

- ✓ L'inclusion des exigences en aval dans la position de négociation du gouvernement est un outil puissant lorsque le gouvernement est en position de force dans la négociation.
- ✓ Une position de négociation forte pourrait aider à obtenir «les avantages en aval» sans renoncer aux recettes fiscales.
- ✓ S'appuyer sur la négociation offre également la possibilité d'ajuster les exigences en fonction de l'économie du projet, permettant aux projets marginaux de se poursuivre sans critères de transformation en aval et de maintenir les politiques en aval pour les projets les plus rentables.

### Difficultés éventuelles

- ✓ Pour réussir à négocier l'ensemble des mesures concernant les liens en aval, il faut des compétences techniques pour comprendre les aspects économiques du projet et de solides capacités de négociation de la part du gouvernement.
- ✓ Les négociations contractuelles se déroulent le plus souvent à huis clos avec un pouvoir discrétionnaire important accordé aux négociateurs, ce qui pourrait favoriser la corruption.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Les gouvernements ont plus de poids pour mener à bien les négociations lorsque :
  - le pays possède un gisement mondialement important
  - l'entreprise a déjà investi beaucoup d'argent
  - l'entreprise veut renouveler son permis et/ou
  - la société compte sur le gisement du pays pour sa survie commerciale.

### Apprendre de l'expérience internationale

Depuis que le **Botswana** est responsable d'environ 60 à 70% des revenus de De Beers, son gouvernement a négocié avec la société un ensemble de mesures assez complet pour la valorisation en aval, comme condition pour le renouvellement de son permis d'exploitation. De Beers devait transférer ses activités d'agrégation de diamants de Londres à Gaborone et allouer une quantité déterminée de diamants à des fins de polissage. Vingt ans plus tôt, le gouvernement avait déjà tenté de négocier la valorisation en aval avec De Beers mais sans succès. Ce qui a changé en 20 ans, c'est à la fois l'importance des gisements de classe mondiale du Botswana pour la survie de De Beers et la fenêtre d'opportunité représentée par le renouvellement du permis.

## 4. Les appels d'offres

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Inclure la mise en place d'installations de transformation en aval comme une des conditions d'évaluation des offres de concession.
- ✓ Politiques d'extraction captive - les gouvernements attribuent les contrats miniers seulement si les minéraux extraits sont utilisés dans la production nationale pour un secteur prédéfini (les sociétés minières ne peuvent généralement pas utiliser les minéraux à d'autres fins).

### Points forts

- ✓ Lorsque l'intérêt du marché pour un gisement est élevé, les entreprises en concurrence pour obtenir le permis peuvent aider le gouvernement à obtenir le meilleur accord possible (y compris avec des mesures pour la valorisation en aval), conformément au principe bien connu de la détermination des prix rendue possible par un processus d'appel d'offres concurrentiel.

### Difficultés éventuelles

- ✓ Les entreprises risquent de surenchérir pour remporter l'appel d'offres pour un gisement, puis de demander une renégociation, ce qui peut prendre du temps et affecter la viabilité du projet si les conditions du marché changent entre-temps.
- ✓ Sila procédure de soumission d'appel d'offre ne comprend pas de critères d'évaluation objectifs et transparents, cela peut également créer des possibilités de corruption.



### Facteurs clés de succès

- ✓ Une bonne expertise technique est nécessaire pour évaluer les offres et déterminer si elles sont réalisables.

### Apprendre de l'expérience internationale

Cette approche a été choisie par le gouvernement de l'**Afghanistan** pour le gisement de cuivre d'Aynak. En 2007, l'Afghanistan, avec l'appui de la communauté internationale, a lancé un appel d'offres pour la concession de cuivre d'Aynak. Plusieurs entreprises ont postulé, et l'évaluation comprenait également des points récompensant le traitement du minerai de cuivre au niveau national.

China Metallurgical Group Corporation (MCC) a remporté l'appel d'offres en offrant les paiements les plus élevés au gouvernement, en promettant de construire des infrastructures ferroviaires et électriques une fonderie pour le cuivre sur le territoire national. Bien que le processus d'appel d'offres ait été jugé transparent et conforme aux meilleures pratiques internationales,<sup>39</sup> et bien que la ressource soit de haute qualité et abondante (deuxième gisement connu au monde), le projet n'a pas encore produit une seule tonne de cuivre.

Après avoir remporté la candidature, le MCC a demandé au gouvernement de renégocier les conditions, y compris la construction de la fonderie. Le MCC avait clairement surenchéri pour remporter l'appel d'offres, le projet n'étant pas économiquement viable selon les termes promis. Le gouvernement pourrait émettre un nouvel appel pour le projet plutôt que de se lancer dans des négociations. Toutefois, le processus d'appel d'offres a pris beaucoup de temps et de ressources, et les pressions politiques pourraient rendre difficile la reprise du projet. En outre, les conditions du marché ont changé et le gouvernement n'est pas sûr de recevoir des offres similaires avec un nouvel appel d'offres.

## 5. Investissements dirigés par le gouvernement

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Création d'entités publiques pour investir et gérer la production en aval

### Points forts

- ✓ Les interventions en aval menées par le gouvernement permettent au pays de contrôler le développement économique. Bien que les entreprises internationales puissent encore être invitées à investir dans le secteur, elles pourraient ne pas être habilitées à posséder des installations de production, mais plutôt à jouer le rôle de prestataires de services.
- ✓ Cela peut protéger le pays des problèmes liés aux négociations avec des investisseurs externes.

### Difficultés éventuelles

- ✓ L'expertise du gouvernement en matière de développement industriel est souvent limitée. Cela risque de limiter la compétitivité, d'être source d'inefficacité et de mauvaise gestion.
- ✓ Une telle politique nécessite d'importants investissements de départ en capital. Les gouvernements devront allouer des ressources nécessaires dans d'autres domaines tels que l'éducation, la santé et les infrastructures et le développement des entreprises qui au bout du compte risquent de ne pas être compétitives.
- ✓ La création d'entreprises publiques qui investissent et opèrent dans le secteur en aval peut également créer des conflits d'intérêts entre les du gouvernement en matière commerciale, réglementaire et de développement.
- ✓ Risque de corruption et d'ingérence politique pour évincer les investissements privés dans la chaîne de valeur.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Pour réussir, les investissements dirigés par le gouvernement par le biais des entreprises publiques doivent être structurés avec des rôles clairs, un modèle de financement favorisant un mandat commercial, limitant l'ingérence politique dans les décisions techniques, de manière à garantir la transparence et le contrôle.

### Apprendre de l'expérience internationale

Le **Nigéria** a investi directement dans le secteur des raffineries depuis les années 1960 pour desservir les marchés nationaux et les marchés d'exportation. Dans les années 1980, le Nigéria possédait quatre raffineries et les gérait par le biais de la société nationale de pétrole et de ses filiales.

En 2015, le Nigéria a mis en service une autre raffinerie appartenant à l'État. Alors que le Nigéria avait l'ambition de devenir un exportateur net de produits pétroliers raffinés, ces raffineries appartenant à l'État n'ont jamais réussi à satisfaire la demande intérieure.

La mauvaise gestion et la corruption ont entraîné de faibles niveaux de production (parfois inférieurs à 10% de la capacité nominale), et le Nigéria a été contraint d'importer des produits pétroliers malgré les investissements importants dans la construction des raffineries.

<sup>39</sup> Stanley, M. et Mikhaylova, E. (2011). *Principes directeurs pour les projets d'infrastructure minière appels d'offres miniers et les projets d'infrastructure minière, étude de cas : Le gisement de cuivre d'Aynak, Afghanistan*. Extrait de <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/EIT122weboct17.pdf>



## RÉSUMÉ DES OPTIONS POLITIQUES POUR LES LIENS EN AVAL

### 1. Mesures d'incitation

- Réductions / exonérations fiscales
- Subventions à l'énergie ou à l'eau
- Prêts concessionnels
- Fournir une infrastructure spécifique à l'industrie
- Réductions d'impôts pour les régimes en amont
- Tarif à l'importation

### 2. Mesures normatives

- Restrictions à l'exportation
- Exigences de vente nationales
- Exigences visant les permis pour le contrôle des structures de propriété, nombre d'entreprises impliquées dans l'extraction
- Mesures d'équilibrage des échanges
- Politiques de réserve de marché
- Droits d'importation pour protéger la production locale

### 3. Négociations

- Traitement en aval imposé lors des négociations contractuelles ; renouvellements ; ou renégociation.

### 4. Processus d'appel d'offres

- Exigences de vente nationales.
- Développer une installation en aval comme condition pour l'attribution du contrat.

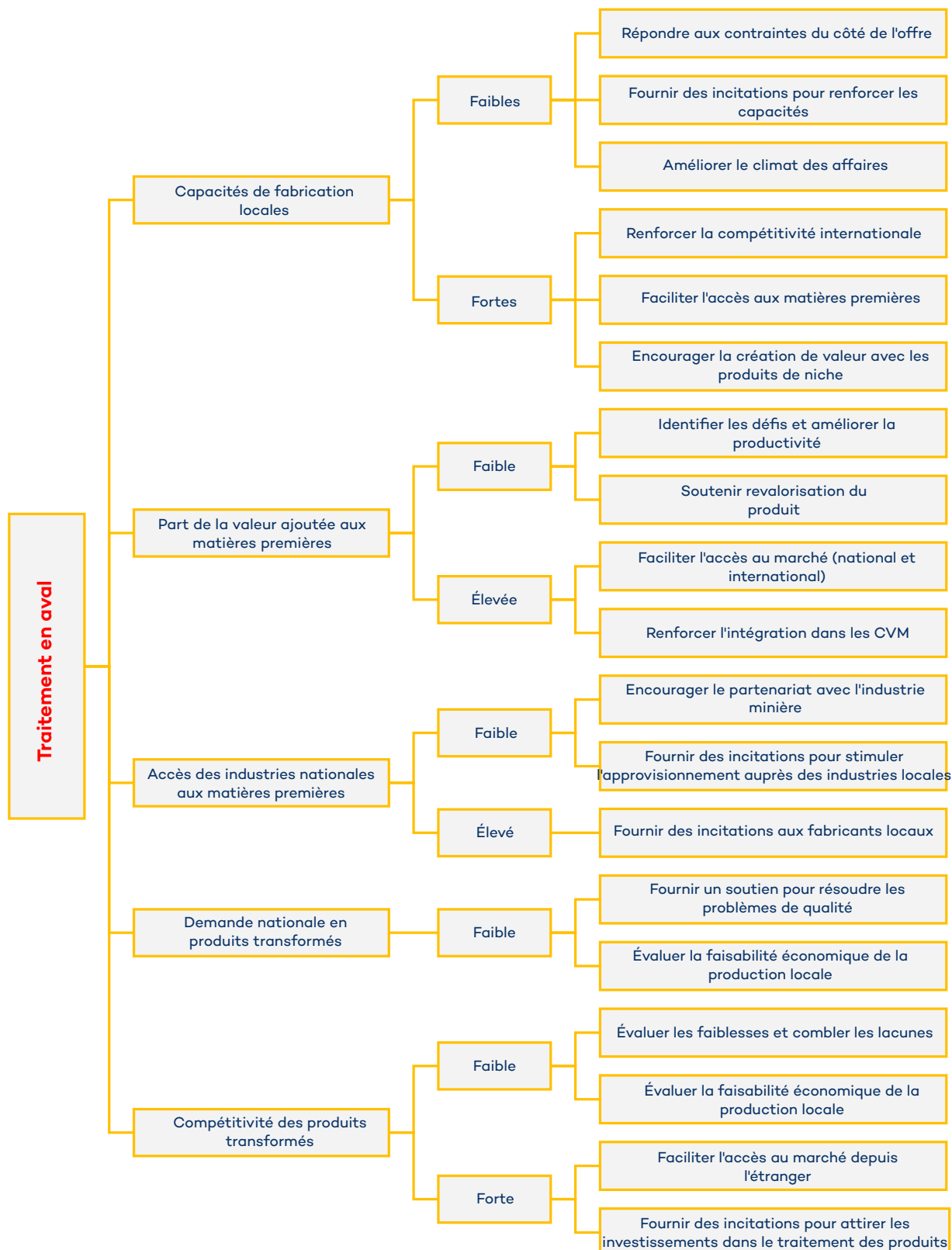
### 5. Politiques dirigées par le gouvernement

- Les gouvernements investissent en aval pour produire / gérer / vendre des produits à valeur ajoutée.



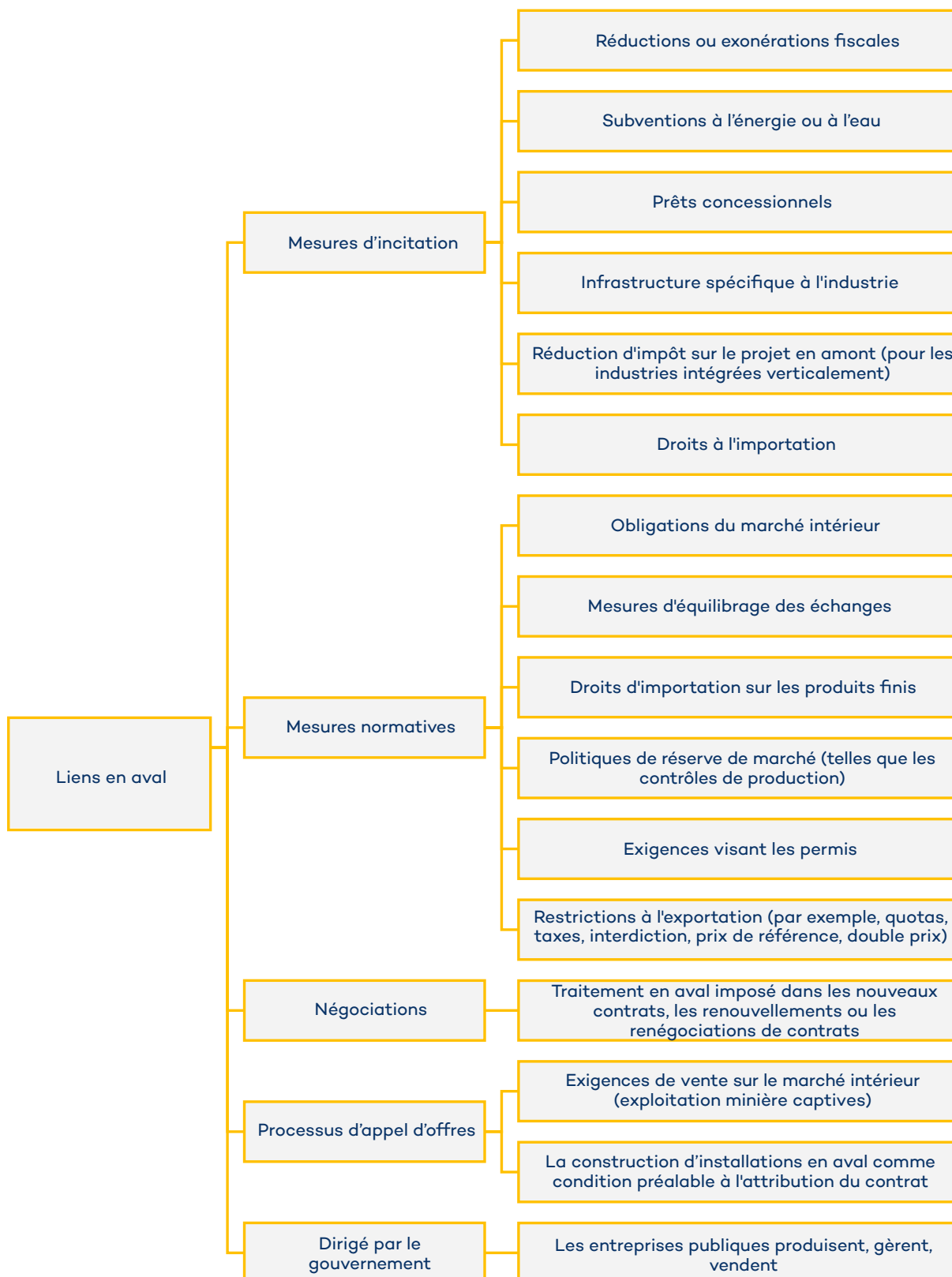
### 5.4.3 CHOIX D'UNE POLITIQUE

Selon ce que nous avons expliqué à l'étape 2 du paragraphe 4, avant de choisir une politique, les gouvernements doivent évaluer les capacités du pays pour déployer des liens efficaces en aval. L'**arbre associé** ci-dessous montre les principales étapes à suivre pour garantir que les conditions sont réunies pour que les politiques relatives aux liens horizontaux soient efficaces.





Sur la base de ce qui précède, nous fournissons un modèle d' « **arbre de décision** » pour faciliter les processus de prise de décision et la sélection d'un instrument particulier (ou d'un ensemble d'instruments), si les conditions identifiées dans l'arbre associé sont remplies.





#### 5.4.4 COORDINATION ET COHÉRENCE DES POLITIQUES

Le succès des politiques en aval dépendra de la capacité du pays à devenir compétitif dans le secteur en aval sur le moyen terme. Il est donc important que les gouvernements garantissent la cohérence des politiques en soutenant les incitations ou règles en matière d'investissement en aval et en engageant des ressources dans les infrastructures. Ils doivent également investir dans l'éducation et les institutions techniques pour renforcer les capacités et les compétences de la main-d'œuvre concernée.

La cohérence avec les stratégies commerciales et d'intégration régionales est essentielle. Lorsque l'intégration ou la coordination économique au niveau régional fonctionne, il peut être judicieux de développer des programmes de liens régionaux en aval, où un entreprise de transformation achète des intrants de la région et vend à la région, surmontant les problèmes d'échelle auxquels seraient confrontés les pays. Des stratégies complémentaires de valorisation régional pourraient être un moyen d'aider les pays à renforcer leurs stratégies nationales.

### 5.5 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS NATIONALES : FAVORISER LES ENTREPRISES MINIÈRES NATIONALES

Ce type de politique vise à accroître la participation nationale aux activités minières, que ce soit par :

- ✓ L'augmentation de la propriété dans le secteur privé national
- ✓ L'augmentation de la participation du gouvernement dans la gestion ou
- ✓ La création et l'expansion d'entreprises publiques.

L'augmentation de la capacité nationale répond à un certain nombre d'objectifs politiques :

| Instrument stratégique  | Développement industriel  | Outil d'autonomisation  |
|---|---|---|
| <p>Vise à fournir un soutien substantiel à la création de champions nationaux solides (entreprises nationales et entreprises publiques) afin que ces derniers puissent "se mondialiser" pour atteindre les objectifs nationaux de sécurisation de l'accès aux matières premières pour leur propre développement industriel</p> <p>Par exemple, Chine, Japon</p> | <p>L'objectif principal est de renforcer les capacités internes, notamment par le transfert de connaissances et de technologies à partir d'investissements étrangers, et par une participation accrue des populations locales à la prise de décision des entreprises.</p> <p>Par exemple, Norvège (transfert technologique), Afrique du Sud (gestion renforcée)</p> | <p>Vise à corriger les déséquilibres historiques et socioéconomiques, y compris ceux qui touchent certains groupes de population locaux et les populations autochtones, ainsi que les femmes et les jeunes.</p> <p>Par exemple, la politique BEEE en Afrique du Sud; Autonomisation économique des citoyens en Zambie</p> |

#### 5.5.1 FAIRE LE POINT

Le chapitre 4 ci-dessus résume les étapes générales à suivre avant de s'engager dans des politiques de contenu local.

Pour **accroître la participation du secteur privé local**, les gouvernements doivent faire attention à ce qui suit :



- ✓ Veiller à ce que les entreprises locales disposent des capacités requises (réseau financier, de gestion et d'entreprise) pour établir des partenariats avec des sociétés minières.
- ✓ Fournir des politiques d'accompagnement pour renforcer l'avantage concurrentiel des entreprises locales et développer l'esprit d'entreprise est essentiel pour préserver la durabilité et la rentabilité du secteur et doter les entreprises nationales des outils nécessaires pour développer et étendre leurs propres réseaux commerciaux au fil du temps. Les politiques d'accompagnement peuvent inclure le renforcement des capacités techniques; des incitations à l'apprentissage et un soutien gouvernemental ciblé.

Lorsque l'on développe **des entreprises publiques**, il est important de faire attention à ce qui suit :

- ✓ Les entreprises publiques peuvent constituer un puissant instrument stratégique des politiques commerciales des États (comme en Chine ou au Chili), avec d'importants avantages financiers et industriels pour un pays. Cependant, elles peuvent aussi être des instruments de capture de rente, de népotisme et de corruption, ce qui peut décourager les investissements privés locaux et étrangers.
- ✓ La surveillance institutionnelle est essentielle pour assurer la transparence, la responsabilisation et la présentation de rapports périodiques.
- ✓ Le succès des entreprises publiques est étroitement lié à la capacité des gouvernements à leur permettre de fonctionner comme des entreprises commerciales, à l'abri de toute ingérence politique (par exemple, CODELCO au Chili).
- ✓ Cela nécessite également la mise en œuvre stratégique d'autres politiques, telles que les politiques commerciales et d'investissement, afin de créer des conditions favorables à la production.

## 5.5.2 CHOIX DES POLITIQUES

### 1.. Critères pour les coentreprises

#### Types de mesures ou d'instruments

Les gouvernements peuvent exiger que tout investisseur étranger dans un secteur particulier opère comme une coentreprise avec un partenaire local. En pratique, les politiques sont généralement exprimées comme suit :

- ✓ Exigences obligatoires pour accroître l'appropriation nationale, à travers :
  - La participation au capital (participation minimale pour les entreprises locales ; participation de l'État ; cotation en bourse)
  - Plus de contrôle à travers une représentation plus importante au sein de la direction et au conseil d'administration
  - Le transfert de compétences
- ✓ Elles peuvent également être structurées de manière plus indirecte, sous la forme d'un régime d'incitations et de mesures dissuasives. Ces mesures rendraient l'entrée sur le marché sous forme de coentreprise plus avantageuse que sous forme de filiale à propriété exclusive.<sup>40</sup>

#### Points forts

- ✓ Si elles sont mises en œuvre avec succès, les exigences de coentreprise peuvent être utilisées :
  - Pour répondre au problème du manque de capital
  - Pour réduire la présence étrangère dans un secteur donné
  - Pour créer des champions nationaux ou
  - Pour créer un espace pour les acteurs nationaux dans des secteurs considérés comme vitaux pour les intérêts du pays hôte.

<sup>40</sup> Boateng et Glaister (2003) ont constaté que, même après une vaste libéralisation du régime d'investissement, le Ghana avait conservé des incitations suffisantes pour pousser les investisseurs à se lancer dans des coentreprises. Boateng, A. & Glaister, KW (2003). Motifs stratégiques de la création de coentreprises internationales au Ghana. *Management International Review*, 43(2), 107–128.





Plus récemment, elles ont visé à renforcer la capacité concurrentielle de partenaires nationaux, pour que ces derniers aient accès aux technologies modernes, à de meilleures pratiques de gestion et à l'expérience et aux circuits de commercialisation mondiaux.

### Difficultés éventuelles

- ✓ Les exigences de coentreprise ne sont pas bien accueillies par les investisseurs. Développées de manière naturelle, les coentreprises identifient eux mêmes leurs partenaires de choix, avec des objectifs partagés et des atouts complémentaires. Cependant, les coentreprises forcées par le biais de réglementations, en particulier dans les pays avec des partenaires plus faibles, n'apportent pas nécessairement de valeur aux partenaires étrangers.
- ✓ En outre, elles peuvent exacerber les risques des projets (en particulier dans les mégaprojets), qui comprennent un important financement en capital et qui nécessitent des capacités techniques pour développer des projets.
- ✓ Les partenaires (juniors) nationaux dans une coentreprise peuvent ne pas être en mesure de négocier des conditions favorables.
- ✓ Les coentreprises forcées peuvent générer un manque de confiance entre les partenaires locaux et étrangers, avec pour conséquence que les partenaires étrangers peuvent ne pas être disposés à investir dans des technologies de pointe.<sup>41</sup>
- ✓ Les grands projets miniers comportent souvent des risques élevés. Des mécanismes de partage des risques insuffisants peuvent effrayer les investisseurs.

### Facteurs clés de succès

- ✓ Existence d'un secteur privé local fort et compétitif, qui peut apporter de la valeur aux partenariats avec des entreprises étrangères.
- ✓ Un niveau élevé de confiance
- ✓ Le partenaire de coentreprise devrait être en mesure de partager les risques financiers et de développement et de fournir certaines «garanties» (y compris par le biais d'un soutien de l'État).
- ✓ Les sociétés locales mères devraient partager des objectifs stratégiques et des intérêts commerciaux avec des partenaires étrangers.
- ✓ L'existence de cadres réglementaires solides, en particulier des droits de propriété intellectuelle.

### Apprendre de l'expérience internationale

La **Chine** a beaucoup utilisé les exigences de coentreprise dans sa volonté de promouvoir des champions nationaux compétitifs au niveau mondial dans les secteurs de la fabrication et des industries lourdes, dès la fin des années 70.<sup>42</sup>

La **Norvège** et le **Royaume-Uni** ont adopté des stratégies de coentreprise au début de la phase de développement de leurs secteurs des hydrocarbures. Au cours de la phase initiale de développement pétrolier dans les années 1960, la politique de la **Norvège** visait à renforcer la capacité d'absorption des nouvelles technologies grâce à des coentreprises entre entreprises locales et étrangères. Plus tard, dans les années 70, la priorité a été de renforcer les compétences de ses entreprises nationales, alors que dans les années 80, elle a adapté sa politique publique pour que l'entreprise nationale participe à la production pétrolière.<sup>43</sup>

En **Libye**, les sociétés étrangères sont tenues de conclure des coentreprises avec des entités locales. Les sociétés étrangères ne sont autorisées à détenir qu'un maximum de 49% du capital. Dans le secteur minier au **Kenya** (conformément au règlement de 2012 sur l'exploitation minière (participation locale au capital)), les licences sont accordées sous réserve de la participation au capital local d'au moins 35% des droits miniers.

## 2. Stimuler le transfert technologique et la R&D

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Les investisseurs sont tenus d'apporter un certain niveau de technologie à leurs opérations dans le pays ou de prendre en charge un certain niveau de R & D dans le pays.
- ✓ Les exigences de R & D inscrits comme des conditions pour bénéficier des avantages tels que des allègements fiscaux.
- ✓ Incitations fournies aux universités locales pour mener des activités de R&D.
- ✓ Incitations financières à la R&D pour soutenir la compétitivité des entreprises nationales de calibre mondial dans les chaînes de valeur minières.

<sup>41</sup> Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2003). Investissement direct étranger et exigences de performance: nouvelles preuves provenant d'une sélection de pays. Genève: CNUCED, p. 27. Extrait de [http://unctad.org/en/Docs/iteiia20037\\_fr.pdf](http://unctad.org/en/Docs/iteiia20037_fr.pdf)

<sup>42</sup> Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2003). Investissement direct étranger et exigences de performance: nouvelles preuves provenant d'une sélection de pays. Genève: CNUCED, p. 27. Extrait de [http://unctad.org/en/Docs/iteiia20037\\_fr.pdf](http://unctad.org/en/Docs/iteiia20037_fr.pdf)

<sup>43</sup> Pearson, M. (1991). *Coentreprises en République populaire de Chine*. Princeton (NJ), 1994 ; repr.



### Points forts

- ✓ Renforce l'expertise des entreprises nationales (ce qui est très pertinent dans le secteur manufacturier).
- ✓ Un moyen très utile de générer des retombées qui contribuent à la fois à la capacité nationale du secteur minier et à la capacité nationale des secteurs non miniers (liens horizontales).<sup>44</sup>

### Difficultés éventuelles

- ✓ Il n'y a pas beaucoup de preuves de l'efficacité des exigences en matière de transfert de technologie.
- ✓ La surveillance de ces exigences pose des défis majeurs.
- ✓ Il est difficile pour les gouvernements de déterminer quelles technologies certaines entreprises dans certains secteurs et pays devraient d'abord utiliser.<sup>45</sup>

### Facteurs clés de succès

- ✓ Elles devraient être utilisées dans le cadre d'une stratégie plus large visant à mettre en place des systèmes nationaux d'innovation, car de telles exigences sont rarement efficaces en elles-mêmes. (Voir paragraphe 5.3.2)
- ✓ Un mécanisme de suivi est nécessaire pour mesurer l'impact de ces mesures sur l'expertise nationale et la capacité à innover.

### Apprendre de l'expérience internationale

Au **Brésil**, les concessionnaires du secteur pétrolier sont tenus de consacrer 1% de leurs recettes brutes à la R&D. Au moins 50% de ces ressources doivent être acheminées vers des universités ou des instituts de recherche et développement pour des activités liées au secteur pétrolier. Aux **Philippines**, les entrepreneurs doivent consacrer au moins 1,5% de leurs coûts d'exploitation au développement de la technologie et des géosciences minières.

**La Suède** fournit un soutien financier important à ses institutions de recherche spécialisées dans les activités liées à l'exploitation minière et a développé des partenariats solides pour mettre les entreprises en relation avec la R&D. Dans la même optique, **la Finlande** fournit des prêts et des subventions considérables à ses instituts de recherche publics pour aider les entreprises nationales à devenir des leaders mondiaux dans des filières spécifiques des chaînes de valeur minières.

## 3. Création et promotion des entreprises publiques

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Les entreprises d'État détiennent le monopole de l'exploration et de la production (contrôle national total, comme en Arabie saoudite et au Mexique avant 2013).
- ✓ Obligation de céder à l'État des intérêts de type des intérêts passifs.
- ✓ Parmi les politiques utilisées pour créer des entreprises d'État, citons l'interdiction d'accès aux investissements étrangers dans le secteur ou l'expropriation d'investissements étrangers existants.

### Points forts

- ✓ Les entreprises publiques ont souvent des mandats de développement social explicites pour accompagner leurs objectifs économiques. Ceci est perçu comme un moyen de redistribuer les bénéfices des ressources minérales à la population.
- ✓ On présume que les entreprises nationales agissent systématiquement dans l'intérêt national, y compris en favorisant les types de liens décrits ci-dessus.
- ✓ Une participation importante de l'État dans le secteur peut permettre d'influencer la performance du secteur en lien avec la stratégie globale de politique industrielle. Toutefois, cette stratégie pourrait être plus difficile à mettre en œuvre si la présence des acteurs domestiques dans le secteur industriel est plus faible.

### Difficultés éventuelles

- ✓ En l'absence d'une supervision et d'une gestion adéquates, les entreprises publiques peuvent considérablement ralentir le développement des projets, réduire les revenus de l'État et créer des conditions propices à la capture des rentes, au favoritisme et à la corruption.
- ✓ Les entreprises publiques risquent de souffrir d'investissements insuffisants sur le long terme si elles font face à des déficits constants dus à une mauvaise gestion ou si les bénéfices ne sont utilisés que dans la poursuite d'objectifs sociaux.
- ✓ Les entreprises publiques qui contrôlent une part importante du marché intérieur peuvent se révéler trop puissantes pour être efficacement contrôlées, en particulier lorsqu'elles traitent de produits de base de grande

<sup>44</sup> Gholzani, K. (2010). *Paramètre des clients pour mesurer le contenu local : expérience au Brésil*. 14e Conférence et exposition africaines sur le pétrole, le gaz et les minéraux, le commerce et les finances, São Tomé-et-Principe, 24 novembre.

<sup>45</sup> Gholzani (2010).



valeur et opèrent dans des États dotés de ressources administratives limitées.

- ✓ Risque de conflit d'intérêts.

### Facteurs clés de succès

- ✓ La protection contre les ingérences politiques est d'une importance capitale pour le succès commercial des entreprises publiques.
- ✓ Dans le même temps, les entreprises publiques doivent être responsables - un objectif qui peut être favorisé par la transparence dans divers domaines, tels que dans les paiements et les flux financiers,<sup>46</sup> dans les contrats,<sup>47</sup> dans l'utilisation de la fiscalité et dans les flux de production.<sup>48</sup>
- ✓ L'expropriation et les obstacles à l'investissement peuvent se heurter aux engagements de la loi sur l'investissement ;<sup>49</sup> Les États ont besoin de savoir ce qu'ils ont signé et comment ces engagements peuvent limiter leurs options (voir paragraphes 6.2 et 7.2).
- ✓ Il est essentiel que les entreprises d'État puissent investir dans les technologies et les infrastructures pour rester productives. Cela pourrait donner lieu à des divergences d'intérêts entre les entreprises d'État et le gouvernement, mais constitue en fin de compte un compromis entre les avantages à court et à long terme. Le sous-investissement à court terme aura des conséquences négatives à long terme et, au bout du compte, sur les recettes.

### Apprendre de l'expérience internationale

Au **Brésil**, au **Chili** et en **Norvège**, des entreprises publiques efficaces ont développé de fortes capacités commerciales et ont aidé à gérer des projets pétroliers, gaziers et miniers conformément aux objectifs de développement des pays.

**Le Chili** est le premier producteur mondial de cuivre. Il s'est appuyé sur les recettes fiscales des sociétés minières et de l'entreprise d'État Codelco, ainsi que sur une bonne gouvernance et une orientation stratégique pour réaliser des progrès sociaux et économiques remarquables au cours des quatre dernières décennies. Codelco a développé des capacités appréciables en tant qu'exploitant et représente aujourd'hui près de 10% de la production mondiale de cuivre, ce qui en fait l'un des plus importants producteurs de cuivre. L'entreprise est un contribuable important, contribuant plus de 13% des recettes totales du gouvernement en 2010.<sup>50</sup> Les revenus générés par Codelco ont été utilisés pour soutenir le développement de liens minières en amont, la R & D, le développement des compétences, des projets de diversification, la santé, les retraites, le soutien aux personnes handicapées et l'innovation. Cette approche a permis au gouvernement de traiter directement ses priorités socio-économiques par le biais des dépenses publiques plutôt que d'exiger que l'entreprise publique poursuive des objectifs secondaires, ce qui peut souvent réduire sa capacité à atteindre son objectif premier.

## 4. Mesures pour accroître la participation des groupes défavorisés

### Types de mesures ou d'instruments

- ✓ Conditions de propriété visant spécifiquement les groupes défavorisés, les femmes et les jeunes
- ✓ Soutien direct aux entreprises appartenant à des groupes défavorisés

### Points forts

- ✓ Corriger les déséquilibres historiques et socio-économiques
- ✓ Donne des opportunités aux groupes historiquement défavorisés, aux femmes et aux jeunes, qui autrement ne seraient pas disponibles

### Difficultés éventuelles

- ✓ Les réglementations en elles-mêmes ne suffisent pas à renforcer la population locale.
- ✓ Les efforts et les résultats à long terme peuvent ne pas être immédiatement visibles.

<sup>46</sup> Cobham, A., avec Janský, P. & Prats, A. (2014). *Estimation des flux illicites de capitaux via une mauvaise évaluation des échanges : une analyse judiciaire des données sur la Suisse* (Document de travail du Centre for Global Development 350 (janvier)). Extrait de <https://www.cgdev.org/publication/estimating-illicit-flows-capital-trade-mispricing-forensic-analysis-data-switzerland>

<sup>47</sup> Pour un excellent exemple de ce type de transparence, voir le cas de la Guinée, où, depuis 2013, tous les contrats miniers (existants et potentiels) sont publiés en ligne. Voir Guinée Resource Contracts. (nd). *Un référentiel de Resource Contracts de Guinée*. Extrait de <http://www.contratsminiersguinee.org>

<sup>48</sup> Une étude sur le commerce des produits de base des pays en développement vers la Suisse (une importante plaque tournante du commerce des produits de base) a estimé que les flux commerciaux entraînent une perte annuelle de 8 à 120 milliards USD, dont une partie est certainement perdue par la corruption des entreprises d'État qui échappent au contrôle ou à la surveillance de leurs gouvernements hôtes. Voir Cobham A., Jansky P. et Prats A. (2014). *Estimation des flux illicites de capitaux via une mauvaise évaluation des échanges : une analyse judiciaire des données sur la Suisse* (Document de travail du Centre for Global Development 350) Extrait de <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546150-estimating-illicit-flows-of-capital-via-trade-mispricing-a-forensic-analysis-of-data-on-switzerland.pdf>.

<sup>49</sup> Les États qui sont liés par des traités d'investissement (traités d'investissement bilatéraux ou multilatéraux, ou chapitres d'investissement dans des accords commerciaux) sont généralement tenus d'exproprier uniquement dans un but public et s'engagent à verser une compensation équitable. Ils peuvent également être tenus de ne pas restreindre l'entrée d'investissements étrangers, en fonction de la nature de leurs engagements. Voir le chapitre 7.2.

<sup>50</sup> Korniek, J. (2013). *Commerce des ressources minérales au Chili: contribution au développement et implications politiques* (Documents de politique commerciale de l'OCDE, n° 145). Extrait de <http://dx.doi.org/10.1787/5k4bw6twpf24-fr>



### Facteurs clés de succès

- ✓ Des mesures d'accompagnement sont nécessaires pour garantir un changement fondamental de la propriété au fil du temps.

### Apprendre de l'expérience internationale

La charte minière révisée de l'Afrique du Sud de 2018 prévoit ce qui suit pour l'autonomisation socio-économique des Noirs.

- ✓ Obligation pour les nouveaux détenteurs de droits d'exploitation minière d'avoir au moins 30% d'actionnaires noirs, répartis comme suit :
  - un minimum de 8% d'employés noirs dans les plans d'actionnariat
  - un minimum de 8% pour les communautés minières, grâce à une fiducie communautaire
  - un minimum de 14% pour les entrepreneurs BEE (seuils d'allocation BEE).
- ✓ Obligation pour les nouveaux titulaires de droits de prospection d'avoir au minimum 50% plus 1 actionnaire noir.
- ✓ Obligation d'achat local équivalent à 80% des dépenses totales en services et à 70% des dépenses totales en produits miniers, provenant de catégories prescrites de sociétés basées en Afrique du Sud. Il existe des quotas spécifiques pour les entreprises dirigées par des femmes et dirigées par des jeunes.

Les critiques de la précédente charte minière soutiennent qu'elle n'a pas réussi à changer fondamentalement la propriété de l'industrie mais qu'elle a plutôt profité à une poignée d'élites. La nouvelle loi a augmenté les objectifs en espérant un résultat différent. Cependant, rien n'indique quelles autres mesures le gouvernement prendra pour aider les entrepreneurs noirs à mieux réussir.

## RÉSUMÉ DES OPTIONS POLITIQUES POUR LES CAPACITÉS DU SECTEUR MINIER NATIONAL

Les politiques visant à accroître les capacités des entreprises minières nationales sont les suivantes :<sup>51</sup>

Chacun de ces outils politiques présente des forces et des faiblesses. En règle générale, toute intervention gouvernementale dans la propriété ou la promotion des entreprises publiques doit maintenir un équilibre délicat entre imposer un contrôle souverain qui recherche des avantages nationaux et veiller à ce que ces politiques ne chassent pas les investisseurs internationaux ou n'entravent pas leur succès commercial.

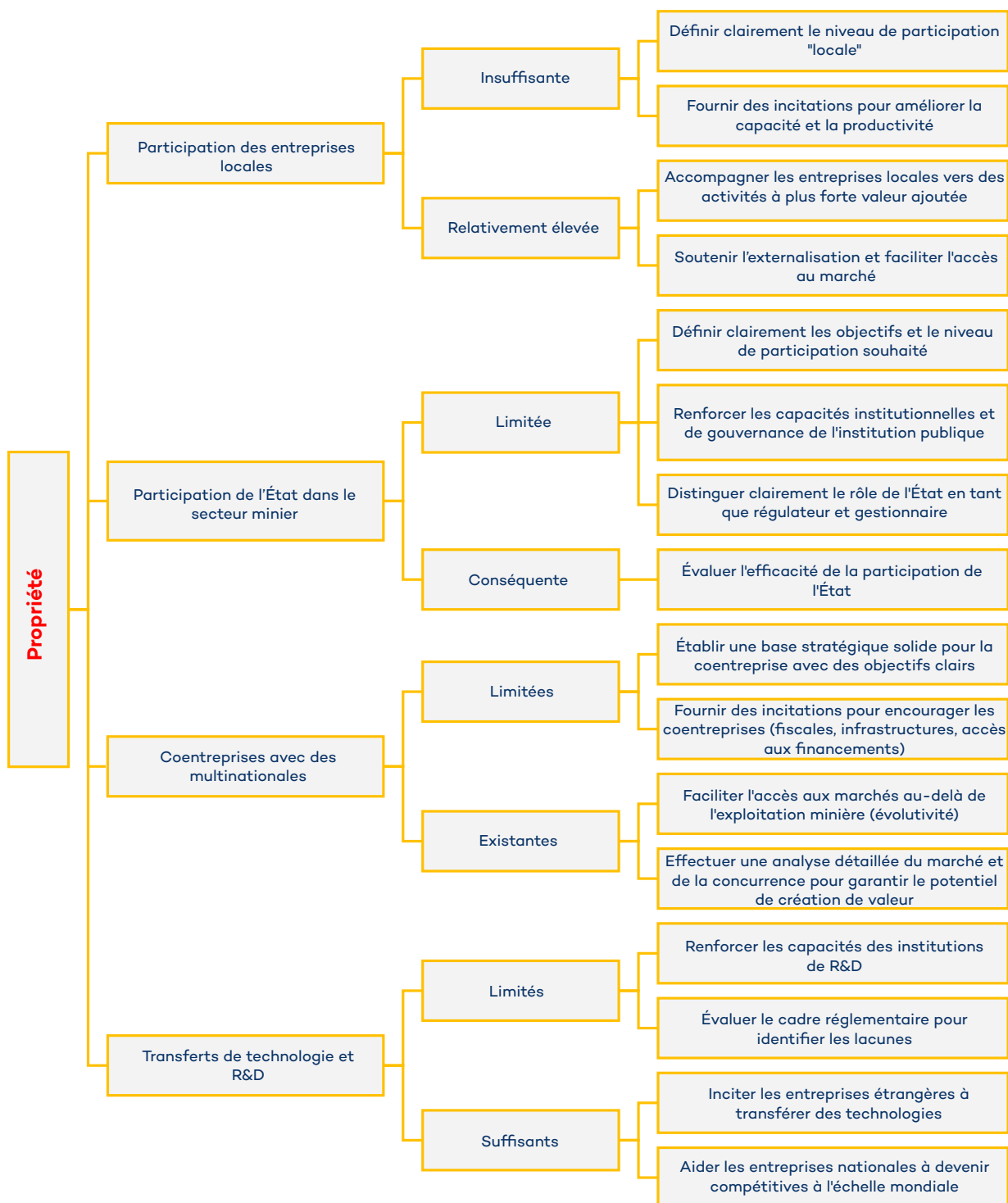


<sup>51</sup> Il est important de faire la distinction entre les coentreprises du secteur pétrolier et gazier et celles du secteur minier. Le secteur pétrolier et gazier utilise régulièrement des coentreprises pour atténuer les risques d'exploration, car les coûts initiaux associés à l'exploration pétrolière et gazière, comme le recours à une plate-forme et au forage de puits, sont considérablement plus élevés. Ce n'est pas le cas dans le secteur minier. L'augmentation des coentreprises dans le secteur minier comporte un risque différent, lié au développement du projet, largement associé à la quantité de capital requise pour exploiter des gisements. Le risque lié au développement comprend le risque technique, le risque souverain et, en particulier, le risque de financement.



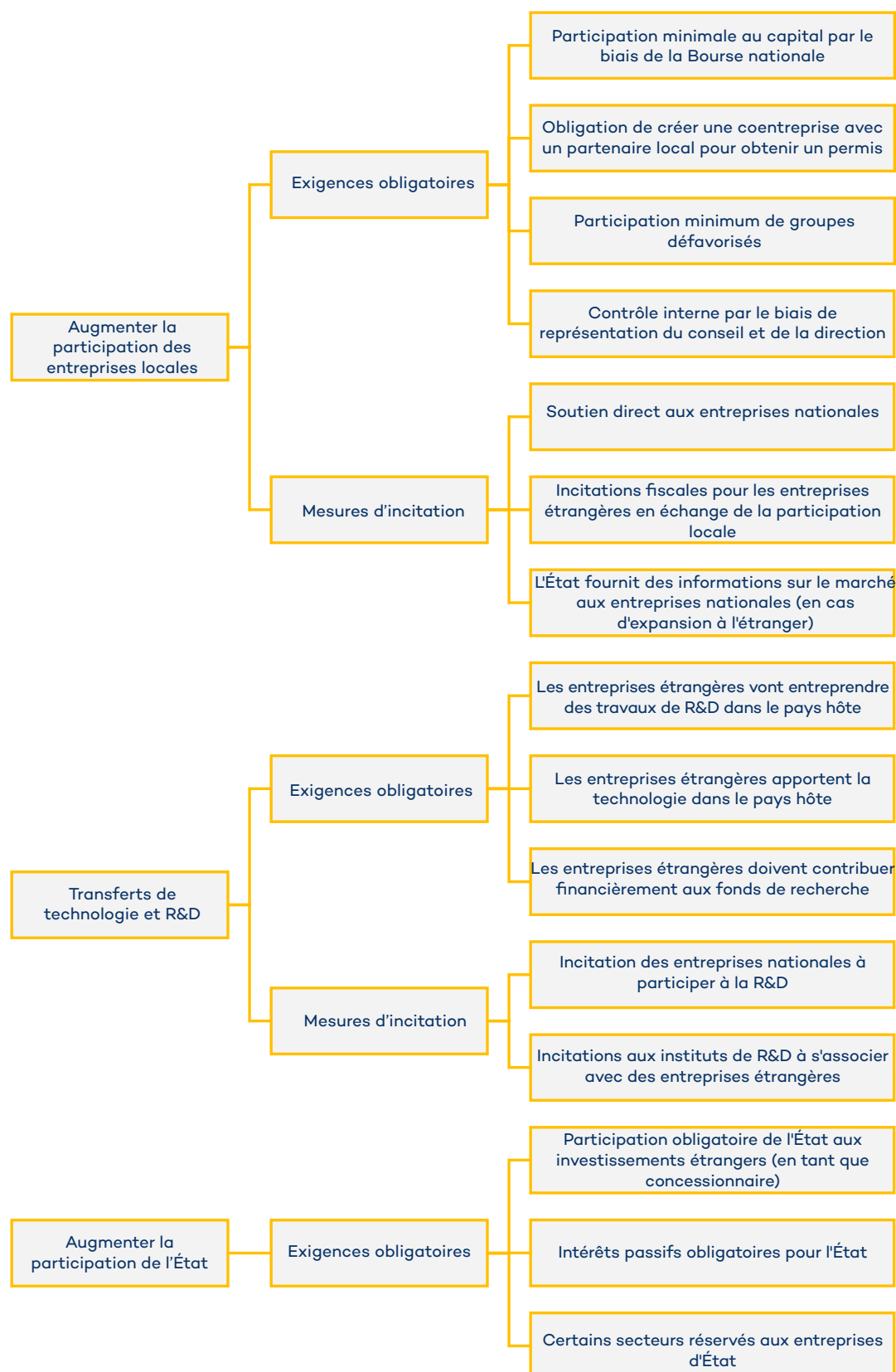
## 5.5.2 CHOIX D'UNE POLITIQUE

Selon l'étape 2 du chapitre 4, avant de choisir une politique, les gouvernements doivent évaluer les capacités du pays à stimuler la participation plus large des industries nationales. **L'arbre associé** ci-dessous montre les principales étapes à suivre pour garantir que les conditions sont réunies pour que les politiques soient efficaces.





Sur la base de ce qui précède, nous fournissons un modèle d' « **arbre de décision** » pour faciliter les processus de prise de décision et la sélection d'un instrument particulier (ou d'un ensemble d'instruments) à condition que les conditions identifiées dans l'arbre associé soient remplies.





**6.0**

**ÉTAPE 4 :**

**SUIVI, CONTRÔLE ET**

**APPLICATION**



## 6.0 ÉTAPE 4 : SUIVI, CONTRÔLE ET APPLICATION



**Concevoir une politique n'est pas une fin en soi :**

- ✓ Celle-ci doit être administrée
- ✓ Elle doit être mise en pratique
- ✓ Les progrès doivent être mesurés par rapport à des repères réalistes sous la forme de cibles
- ✓ Cela devrait inclure une fonction d'examen indépendant

La politique de contenu local doit donc inclure un mécanisme de surveillance et de mise en œuvre indépendant intégré, garantissant que les différentes parties prenantes (y compris les institutions publiques) doivent rendre des comptes.





Les éléments clés d'un mécanisme d'application sont les suivants :

- ✓ Exigences de déclaration claires pour les sociétés minières :
  - Pour les obligations normatives prescrites ou les objectifs non obligatoires, tels que les pourcentages minimaux d'emploi local, les entreprises devraient être tenues de présenter des rapports réguliers en fonction de critères établis, en utilisant un modèle de rapport normalisé.<sup>52</sup>
  - Pour les mesures de facilitation, telles que les incitations à acheter des biens et des services locaux mener des activités de R&D locales, les entreprises devraient être tenues de rendre compte régulièrement de leurs réalisations dans ces domaines, en utilisant également un modèle de rapport standardisé.
  - Si les entreprises sont obligées de soumettre des plans pour accroître le niveau de contenu local, comme cela est souvent le cas, le format de ces rapports devrait également être standardisé.
- ✓ Des systèmes solides pour collecter des données sur les résultats des interventions.
- ✓ Le contenu des exigences en matière de rapports devrait être adapté aux types de politiques choisies.
- ✓ Pour tous les secteurs pertinents, des données ventilées par sexe devraient être collectées pour assurer une surveillance et un suivi appropriés des stratégies de développement en faveur de l'égalité des sexes.

Les cadres communs d'établissement de rapports permettent aux gouvernements de :

- ✓ Rassembler et regrouper les données de nombreuses exploitations.
- ✓ Obtenir une image globale des progrès du secteur vers les objectifs de contenu local.  
*Par exemple, dans le cas où il est nécessaire d'acheter localement «dans la mesure du possible», la déclaration de données au niveau national permettent à l'administration d'évaluer les demandes des sociétés minières concernant leur capacité ou leur incapacité à acheter localement.*
- ✓ Utiliser les informations collectées auprès des sociétés minières comme une pression subtile pour améliorer les performances des entreprises en matière de contenu local.

Les gouvernements disposent de plusieurs possibilités pour collecter des données, mais en général, il est préférable que les entreprises n'aient à rendre des comptes qu'une seule fois à une agence et que toutes les parties prenantes puissent trouver les données dans un lieu accessible centralisé. Dans certains cas, cela se fera auprès du ministère des mines ou du ministère du commerce et de l'industrie, et certains pays peuvent choisir de créer une unité de contenu local indépendante pour collecter des données. Par exemple, la Commission des minéraux du Ghana, créée sous l'égide du ministère des Terres et des Ressources naturelles, a pour mandat «d'examiner

<sup>52</sup> Ceci est important pour garantir le respect des politiques et des responsabilités des différentes parties prenantes et assurer un dialogue régulier avec le secteur (mines et sous-traitants). Un de ces modèles est le Mécanisme d'établissement de rapports sur les achats locaux (LPRM), qui fournit un cadre commun pour collecter des informations sur les achats locaux et encourage les entreprises à augmenter progressivement le niveau de détail de leurs rapports, en décomposant les dépenses en catégories générales de biens et de services. (Voir <http://miningsharedvalue.org/mininglprm/>)



les accords relatifs aux minéraux; recueillir, rassembler et analyser des données sur les opérations des sociétés minières pour la prise de décision et la diffusion. »

Le **rôle d'examen indépendant**, qui devrait inclure une expertise en matière de genre, vise à garantir que:

- ✓ L'échec n'est pas simplement puni.
- ✓ Il existe un processus de consultation et d'évaluation critique des causes sous-jacentes de l'échec et des politiques elles-mêmes, en vue d'une éventuelle révision et d'amélioration.
- ✓ Il y a une révision périodique des politiques de contenu local et des politiques de soutien, à la lumière des résultats.
- ✓ Il est possible de se demander si la mesure était «adaptée à l'objectif poursuivi» en premier lieu, avant d'imposer des sanctions aux entreprises pour non-conformité.

Le mécanisme d'examen devrait être mandaté pour:

- ✓ Proposer la suppression progressive de certaines mesures de soutien lorsque les industries deviennent suffisamment compétitives pour être autonomes.
- ✓ Proposer un changement de politique si, après un délai donné, les effets souhaités ne sont pas atteints.

Bien que cela puisse être difficile à mettre en œuvre, ce type de prise en charge conditionnelle basée sur les performances est essentiel à la réussite des stratégies de contenu local.



# 7.0 QUESTIONS TRANSVERSALES



## 7.0 QUESTIONS TRANSVERSALES

### 7.1 LE DÉFI DE L'ÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE

Dans les années à venir, l'automatisation changera le visage de l'industrie minière.<sup>53</sup>

| +   | -  |
|---|--|
| <p><b>Implications pour les sociétés minières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Les sites miniers seront plus efficaces.</li> <li>✓ Ils présenteront des émissions plus faibles en gaz à effet de serre.</li> <li>✓ Ils présenteront moins d'accidents de travail.</li> </ul> <p><b>Conséquences pour les gouvernements</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Nouvelles possibilités d'emploi pour les travailleurs qualifiés en technologie de l'information.</li> <li>✓ Des emplois mieux rémunérés.</li> </ul> | <p><b>Implications pour les sociétés minières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Augmentation de la pression fiscale pour compenser la réduction des dépenses d'achat et des pertes d'emplois.</li> <li>✓ Impact sur l'acceptation sociale de l'exploitation.</li> </ul> <p><b>Conséquences pour les gouvernements</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Une baisse de l'emploi par unité de valeur avec des répercussions sur la société.</li> <li>✓ Impact sur l'emploi local avec une pression sur les emplois peu ou moyennement qualifiés.</li> <li>✓ Diminution des dépenses en approvisionnement national lié à l'emploi (par exemple, nourriture, logement).</li> <li>✓ Moins d'opportunités pour la maintenance locale et l'entretien du capital.</li> </ul> |

#### 7.1.1 QUELLES SONT LES IMPLICATIONS POUR LES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES ET LE CONTENU LOCAL ?

Les impacts probables de l'évolution technologique renforcent l'importance pour les gouvernements d'investir dans un système éducatif et de formation qualifiant et adapté, faute de quoi les nouveaux emplois seront occupés par des travailleurs étrangers qualifiés.

Les gouvernements doivent en être conscients lorsqu'ils planifient des stratégies de contenu local. Fondamentalement, moins d'emplois signifient qu'il est plus difficile de saisir les avantages au niveau national que l'on peut tirer des dépenses en approvisionnement, des liens horizontaux qui découlent du développement des fournisseurs et des emplois directs. Et cela signifie probablement des répercussions sociales inégales - étant donné que les femmes sont souvent concentrées dans des emplois non qualifiés, elles sont davantage susceptibles de supporter les coûts liés à l'automatisation de manière disproportionnée.

Les solutions ne consistent évidemment pas à essayer de ralentir les progrès technologiques. Cela rendrait les exploitations moins compétitives sur le plan international et les avantages des nouvelles technologies pour la santé et la sécurité sont indéniables.

<sup>53</sup> Cosby et al. (2016). *Mining a mirage? Réévaluer le paradigme de la valeur partagée à la lumière des avancées technologiques dans le secteur minier*. IISD / CCSI. Extrait de <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/mining-a-mirage.pdf>. Voir également l'estimation de la vulnérabilité au travail dans l'industrie minière, supérieure à 50%, dans Michael Cui et al. (2017). *Human + machine: A new era of automation in manufacturing*. McKinsey & Company Extrait de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Energy-and-Resources/deloitte-norcat-future-work-in-mining.pdf>.



Mais cela soulève la question suivante: si l'activité minière extrait les ressources minérales souveraines d'un pays, et entraîne des coûts environnementaux et sociaux potentiels, quels avantages peut-elle apporter pour compenser la réduction du bien-être induite par la réduction de l'emploi et des contributions au PIB associées?

Les réponses ne sont pas évidentes et varieront d'un cas à l'autre. Les possibilités incluent:<sup>54, 55</sup>

Des taux d'imposition et de redevances accrus, probablement basés sur une rentabilité accrue. Cependant, le défi consiste à traduire ces avantages en avantages aussi palpables que les précédents en matière d'emploi, y compris pour les communautés locales.

Les taxes affectées réservées à l'éducation, au développement des compétences, à l'automatisation des femmes, au soutien aux PME ou aux autres initiatives liées au contenu local.

Des exigences pour de fourniture d'infrastructures communes dans des domaines tels que les transports, l'électricité, l'eau et Internet. Les complexités de ce type de politique sont examinées au paragraphe 4.3.2.

Mettre davantage l'accent sur les liens horizontaux axés sur les capacités pour favoriser les retombées intersectorielles, comme discuté au chapitre 4.3.

Différents modes de propriété, y compris l'exploitation de la ressource par l'État, potentiellement avec des investisseurs opérant dans le cadre d'accords de partage de la production. Les difficultés du rôle de l'État en tant que propriétaire actif sont discutées au chapitre 4.5.

Passer de la politique de contenu local à d'autres politiques favorisant les bénéfices de la communauté locale. Les sociétés minières peuvent être mandatées pour s'engager dans des activités de responsabilité sociale des entreprises, telles que la construction d'écoles ou d'hôpitaux ou pour contribuer à des fonds de développement administrés par les autorités locales ou gouvernementales.

<sup>54</sup> Le contrat type de 2015 du Brésil pour les concessionnaires du secteur pétrolier impose une taxe de 1% des recettes brutes destinée au financement de la recherche, du développement et de l'innovation (article 24).

<sup>55</sup> Toledano, P., Thomashausen, S., Maennling, N. et Shah, A. (2014). *Un cadre pour aborder l'utilisation partagée de l'infrastructure minière*. Columbia Center for Sustainable Investment. Extrait de [http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use\\_March-2014.pdf](http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use_March-2014.pdf)



## APPRENDRE DE L'EXPÉRIENCE PASSÉE : CONTRIBUTIONS AUX FONDS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le Code minier du Sénégal de 2016 exige une contribution dans un fond de développement local d'un montant de 0,5% des ventes, un modèle récemment suivi par le Ghana, le Mali et d'autres. Il s'agit essentiellement d'une taxe affectée visant le développement des communautés locales.

Comparés aux avantages liés aux emplois et à l'approvisionnement de l'exploitation minière, ces systèmes soulèvent toutefois des questions de gouvernance cruciales. Si le fonds est administré localement, qui gouverne son décaissement? S'il est administré par le gouvernement national, comment s'assurer que les priorités locales seraient mieux servies? Si l'entreprise est mandatée pour entreprendre ce qui équivaut à une aide au développement, comment faire en sorte qu'elle suive les décennies de leçons apprises sur l'efficacité de l'aide - un domaine d'expertise que la société minière ne maîtrise pas?<sup>56</sup>

### 7.2 LE DÉFI DU DROIT INTERNATIONAL DU COMMERCE ET DE L'INVESTISSEMENT

De par leur nature, les politiques de contenu local encouragent les traitements préférentiels pour les fournisseurs locaux par rapport aux fournisseurs de biens et de services étrangers. Ces mesures peuvent ne pas respecter les obligations des pays en vertu des traités de commerce et d'investissement.

Les obligations les plus pertinentes se trouvent dans les interdictions relatives aux prescriptions de résultats énoncées dans les lois sur les investissements, mais il existe également d'importantes obligations liées au droit commercial:<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Voir, par exemple, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), négociée par l'OCDE, et le Programme d'action d'Accra (2008). extrait de <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

<sup>57</sup> Nikiéma, SH (2014). *Série de meilleures pratiques de l'IISD : Exigences de performance dans les traités d'investissement*. Winnipeg : IISD. Extrait de <http://www.iisd.org/sites/default/files/publications/best-practices-performance-requirements-investment-treaties-fr.pdf>.



### Système commercial multilatéral (OMC)

- ✓ Les accords sur les mesures d'investissement liées au commerce (TRIMS) interdisent tout avantage subordonné à l'utilisation de critères de contenu local.
- ✓ L'utilisation des critères de contenu local en tant que condition à l'octroi de subventions est interdite.
- ✓ Un certain nombre d'autres subventions communes, telles que des préférences fiscales ciblées (spécifiques), peuvent également être illégales selon l'OMC.
- ✓ Les interdictions d'exportation (restrictions quantitatives) sont interdites.
- ✓ Bien qu'il existe certaines exceptions autorisant des restrictions à l'exportation, elles sont strictement encadrées et ne couvrent certainement pas les restrictions créées pour favoriser la compétitivité nationale du secteur de la transformation.

### Lois en matière d'investissement

- ✓ De nombreux traités d'investissement bilatéraux et chapitres sur les investissements dans les accords commerciaux globaux interdisent les exigences en matière de contenu local, et certains vont plus loin que les règles de l'OMC interdisant les exigences relatives au transfert de technologie et aux coentreprises.
- ✓ L'expropriation est autorisée, si elle est effectuée à des fins publiques, mais doit être accompagnée d'une indemnisation intégrale pour les propriétaires concernés.
- ✓ Ces accords peuvent également restreindre la capacité des gouvernement à investir dans le secteur minier pour créer des champions nationaux ou dans des entreprises publiques en tant qu'acteurs uniques. La question dépend de savoir si l'accord engage les parties à un traitement national avant l'établissement, ce qui les oblige à traiter les investisseurs potentiels dans un secteur donné de la même façon que les investisseurs existants dans un secteur donné.

Alors que les gouvernements doivent être conscients de leurs engagements internationaux, aucune politique de contenu local dans le secteur des industries extractives n'a jamais fait l'objet d'un litige à l'OMC (il y a eu des cas d'interdiction d'exportation visant à obtenir un traitement des minéraux dans le pays). Le fait d'avoir une mesure potentiellement illégale à l'OMC ne constitue un problème que si celle-ci fait l'objet d'un processus de règlement des différends et qu'elle est finalement jugée illégale dans le cadre de ce mécanisme.

Les gouvernements disposent de nombreux et des marges de manoeuvre conséquentes qui peuvent leur permettre de poursuivre les objectifs de contenu local, tout en respectant le droit commercial international et les traités d'investissement. Par exemple, au lieu de fixer des objectifs chiffrés obligatoires sur l'approvisionnement local, les gouvernements peuvent simplement exiger des entreprises qu'elles indiquent si elles ont atteint ces objectifs, et leur faire savoir qu'elles doivent travailler dans ce sens.

Il est recommandé de consulter les divisions juridiques des ministères du commerce lors de la préparation et de la mise en œuvre des dispositions relatives au contenu local. Une mise en garde cependant: les conseillers en politique commerciale seront souvent opposés idéologiquement aux efforts de politique industrielle tels que les politiques de contenu local. Si tel est le cas, ils s'emploieront moins à trouver des flexibilités dans le droit du commerce et de l'investissement pour faciliter la réalisation des objectifs des politiques de contenu local, et plus à expliquer pourquoi ce type de disposition légal est une entrave au droit international.



# 8.0 CONCLUSION





## 8.0 CONCLUSION

Le guide de l'IGF sur les politiques de contenu local regroupe des conseils sur les sujets que les décideurs doivent aborder pour pouvoir prendre les meilleures décisions dans ce domaine. Bien qu'il comprenne un grand nombre de brèves [études de cas](#) pour illustrer les leçons du passé, la solution de chaque pays sera unique et dictée par ses objectifs et ses circonstances. Le but est d'aider les gouvernements, les entreprises et les populations à collaborer pour que l'exploitation minière contribue de manière considérable au développement durable, inclusif et équitable du pays hôte.



## GLOSSAIRE

« La **capacité** » se réfère à l'aptitude des acteurs économiques à « détenir, recevoir ou accueillir » en fonction de leurs niveaux actuels de moyens techniques ou technologiques, financiers et leur niveau de compétences.<sup>58</sup> Il s'agit de « quantité » ou de « volume ». La question pertinente liée à la capacité est « en avons-nous assez ? » et la question connexe, « Combien en faut-il ? »

**Cycles des produits de base** : Les prix des produits de base sont souvent sujets à des périodes d'expansion et de récession plus ou moins longues, appelées cycles des produits de base ou super cycles. L'un des moteurs potentiels de ces cycles est l'interaction des pics de demande importants et inattendus et de réponses à l'offre lente, en raison de la nature du secteur minier. Les fluctuations prolongées ont tendance à avoir un impact durable sur les conditions commerciales des pays tributaires des produits de base.

**Emploi** : Le guide se réfère principalement à l'**emploi direct**, c'est-à-dire la population locale directement embauchée par la société minière. Cependant, il est important de mentionner que les liens créent des opportunités pour:

- ✓ L'*emploi indirect*, c'est-à-dire des possibilités d'emploi via des liens en amont et en aval; et
- ✓ L'*emploi induit* grâce aux activités économiques résultant des dépenses des employés directs et indirects de l'industrie minière, ou par le biais de leur consommation.

**Infrastructure**<sup>59</sup> : L'infrastructure en utilisation partagée ou d'accès libre se réfère à la possibilité de faire en sorte que l'infrastructure liée à l'exploitation minière réponde à plusieurs objectifs économiques au bénéfice de la communauté nationale et régionale.

La **bonne gouvernance** fait référence aux attributs hautement souhaitables des processus de prise de décision et de mise en œuvre des décisions. Les principales caractéristiques sont la participation de tous ceux qui peuvent être affectés, le respect de l'état de droit, la transparence, la responsabilité, l'équité, l'inclusion et l'efficacité.

La **cohérence des politiques** se réfère à la recherche systématique de synergie entre les politiques définies par différents ministères pour atteindre les objectifs communs et éviter ou minimiser les retombées négatives dans d'autres domaines politiques.

La **connaissance du marché** se réfère aux informations pertinentes pour les marchés d'un secteur, collectées et analysées spécifiquement dans le but de prendre des décisions précises et fiables pour déterminer les opportunités de marché, la stratégie de pénétration du marché et les indicateurs de développement du marché.

La **coordination des politiques** décrit une situation dans laquelle différents ministères collaborent pour déterminer si et comment aligner leurs différents programmes et stratégies afin d'éviter les doubles emplois, les incohérences et les actions contradictoires.

La création de **valeur ajoutée** se réfère à la partie de la valeur d'un produit qui est effectuée dans le pays, par opposition celle qui provient de l'extérieur du pays.

La **croissance économique inclusive** se réfère à une situation où les avantages d'une économie en expansion s'étendent à tous les segments de la société, y compris le bien-être accru pour les femmes, les minorités, les groupes historiquement défavorisés et les communautés locales.

<sup>58</sup> Voir <http://innovationthatwork.com/images/pdf/June08newsltr.pdf>

<sup>59</sup> Pour un examen des différents cadres d'utilisation partagée des infrastructures, voir [http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use\\_March-2014.pdf](http://ccsi.columbia.edu/files/2014/05/A-Framework-for-Shared-use_March-2014.pdf)



La **diligence raisonnable (due diligence)** se réfère à une enquête ou à un audit d'un investissement ou d'un produit potentiel pour confirmer tous les faits, tels que l'examen de tous les dossiers financiers, ainsi que tout autre élément jugé important. Dans le secteur minier, la diligence raisonnable désigne également le processus continu, proactif et réactif par lequel les entreprises peuvent s'assurer qu'elles respectent les droits de l'homme et ne contribuent pas aux conflits.<sup>60</sup>

La **prise de participation** au capital fait référence à la possession d'actions d'une société minière. Cela peut impliquer l'achat d'actions par le biais d'options ou en autorisant la propriété partielle en échange d'un financement.

La **profondeur des liens** se réfère à la mesure dans laquelle les opérations d'une entreprise sont liées à l'économie nationale et la stimulent. Cela peut se produire par l'achat de biens et de services à forte valeur ajoutée nationale, l'emploi de locaux, le traitement national de matériaux extraits ou les retombées des connaissances et des capacités dans d'autres secteurs.

La **propriété locale** se réfère à l'augmentation de la capacité des acteurs locaux en tant qu'exploitants du secteur minier, y compris par le biais d'entreprises publiques

La **responsabilité sociale des entreprises** est une initiative volontaire d'une entreprise à assumer la responsabilité des impacts sociaux et environnementaux de leurs activités commerciales. Les pratiques incluent des efforts environnementaux tels que la réduction de l'empreinte carbone, des activités philanthropiques telles que des fondations pour des causes sociales et des dons, ou des pratiques de travail éthiques. Dans l'industrie minière, cela prend souvent la forme d'un soutien aux communautés locales, notamment par le biais d'activités de développement économique.

La **transformation structurelle** fait référence à la réaffectation de l'activité économique, allant d'activités économiques à faible productivité et à forte intensité de main-d'œuvre à des activités plus productives et à forte intensité de compétences.

La **valeur partagée** se réfère à une stratégie de gestion adoptée par les sociétés minières pour apporter de la valeur pour elles-mêmes, à leurs communautés d'accueil, ainsi qu'aux régions et aux pays où elles opèrent.

**L'approvisionnement (local)** fait référence à l'achat de biens ou de services auprès d'un fournisseur local. L'adjectif local fait référence aux communautés d'accueil, aux communautés autochtones et aux communautés défavorisées historiquement, ainsi qu'aux autres populations aux niveaux provincial, national et régional, le cas échéant.<sup>61</sup>

**L'avantage comparatif latent**<sup>62</sup> est le potentiel de compétitivité dans le secteur choisi par l'entreprise - un potentiel retardé par des défaillances du marché et des obstacles tels que les rendements d'échelle croissants, le potentiel d'apprentissage par la pratique ou les imperfections des marchés financiers. Ce genre d'obstacles justifie le soutien du gouvernement pour permettre aux entreprises en question de devenir compétitives sur les marchés nationaux et internationaux.

Le **développement durable** a été défini de plusieurs manières, mais la définition la plus fréquemment citée provient de *Notre avenir commun*, également connu sous le nom de rapport Brundtland : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. »

<sup>60</sup> Voir <https://www.oecd.org/corporate/mne/GuidanceEdition2.pdf>

<sup>61</sup> Société financière internationale (SFI) (2012). *Un guide pour se lancer dans l'approvisionnement local*. Extrait de [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/03e40880488553ccb09cf26a6515bb18/IFC\\_LPPGuide\\_PDF20110708.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/03e40880488553ccb09cf26a6515bb18/IFC_LPPGuide_PDF20110708.pdf?MOD=AJPERES)

<sup>62</sup> Pour lire la discussion complète, voir Lin. JY (2013). [https://www.cairn-int.info/article-E\\_EDD\\_272\\_0055--industrial-policy-revisited-a-new.htm](https://www.cairn-int.info/article-E_EDD_272_0055--industrial-policy-revisited-a-new.htm)



Le **permis d'exploitation social** se réfère à l'acceptation continue des pratiques commerciales et des procédures d'exploitation standard d'une entreprise par ses employés et la communauté locale.

Le **système national d'innovation** se réfère à un réseau d'institutions, y compris des instituts de recherche publics, des universités et du secteur privé, qui vise à faire progresser les compétences et les connaissances dans le domaine de la recherche et de l'innovation.

**L'économie fondée sur la connaissance** est un domaine dans lequel la génération et l'utilisation de connaissances et de technologies jouent un rôle central dans la création de richesses. Elle est directement basée sur la production, la distribution et l'utilisation de connaissances, d'informations et de technologies.

**L'économie politique** se réfère à la manière dont les forces politiques influencent les décisions et les résultats économiques. Les comportements politiques sont façonnés par des facteurs historiques, des intérêts, des idées et des institutions, tandis que les intérêts économiques sont dictés par l'utilisation rationnelle des ressources et la maximisation de l'utilité.

**L'employabilité** se réfère à la capacité d'obtenir et de conserver un emploi mais aussi à la capacité de retrouver un nouvel emploi. Elle fait référence à un ensemble de réalisations, de compréhensions et d'attributs personnels qui rendent les individus plus susceptibles d'obtenir un emploi au cours de leur carrière grâce à l'apprentissage continu.

Les « **garanties** » se réfèrent aux titres donnés en garantie pour le paiement d'un prêt.

Les « **liens en aval** » sont ceux qui permettent d'ajouter de la valeur en augmentant la transformation locale et en valorisant le produit des opérations minières. Les liens en aval devraient encourager la diversification économique, entraîner une augmentation des recettes d'exportation (par rapport aux exportations de matières premières), améliorer la balance commerciale, générer plus de recettes fiscales et créer des emplois.

Les « **liens horizontaux** » se réfèrent à l'utilisation des compétences, des capacités et de l'infrastructure développées par la chaîne de valeur des industries extractives pour le développement d'autres secteurs économiques ou de nouveaux secteurs. Le Guide met l'accent sur (i) les liens axés sur les capacités, c'est-à-dire le transfert de technologie ou de compétences développées par le secteur minier dans les activités économiques des secteurs non miniers; et (ii) les liens induits par les infrastructures, c'est-à-dire l'utilisation commune des infrastructures des industries minières (par exemple, routes, chemins de fer, ports, services d'eau, électricité et Internet) au profit d'autres secteurs.

Les **Accords de développement communautaire** sont des accords contractuels formalisés entre les investisseurs miniers et les communautés affectées, qui décrivent en détail comment les bénéfices d'un projet minier seront partagés avec les communautés locales. Dans certains pays, ces accords sont requis par la loi.

Les **aptitudes**<sup>63</sup> se réfère à une fonction, une faculté ou un processus qui peut être développé ou amélioré. L'aptitude est un processus collaboratif qui peut être déployé et à travers lequel des compétences individuelles peuvent être appliquées et exploitées. La question pertinente pour l'« aptitude » n'est pas « Qui sait le faire ? » mais « comment pouvons-nous faire ce que nous devons faire ? »

<sup>63</sup> Voir <http://innovationsthatwork.com/images/pdf/June08newsltr.pdf>



Les **chaînes de valeur mondiales** se réfèrent à la fragmentation internationale de la production, où les entreprises s'approvisionnent en pièces, composants et services auprès de producteurs dans plusieurs pays et vendent à leur tour leur production aux entreprises et aux consommateurs du monde entier.

Les **champions nationaux** se réfèrent à des entreprises désignées dans certains pays pour agir en tant que promoteurs d'industries stratégiques, de nouvelles technologies ou de nouveaux processus et qui servent de modèles pour les autres entreprises locales. Parfois, ils jouissent déjà de positions prééminentes dans leurs secteurs, ou sont spécialement aidés par leurs gouvernements pour atteindre ces positions. Les champions nationaux bénéficient généralement de traitements préférentiels et de mesures de soutien. L'impact de ces entreprises sur l'économie nationale peut être considérable si elles sont compétitives, mais elles peuvent aussi devenir lourdement tributaires du soutien interne, si elles ne sont pas efficaces ou si elles sont trop fortement protégées.

Les **changements technologiques** se réfèrent au processus global d'invention, d'innovation et de diffusion de la technologie ou des processus.

Les **compensations** se réfèrent aux mesures utilisées pour encourager le développement de l'industrie locale ou pour améliorer la balance commerciale au moyen d'exigences de contenu local, de licences de technologies, d'exigences en matière d'investissement, d'échanges compensés ou d'exigences similaires. Les gouvernements sont attirés par les compensations en tant que moyen de développement d'une industrie naissante.

Les **compétences transférables** sont des compétences et des aptitudes acquises, transférées, pertinentes et utiles dans différents domaines de la vie: social, professionnel et scolaire. Ce sont des « compétences portables ».

Les **dépenses opérationnelles** se réfèrent à des coûts récurrents pour exploiter une mine. Elles comprennent les coûts directs et indirects pour l'extraction, le traitement et la vente du minerai.

Les **dotations en ressources** se réfèrent à la quantité de ressources minérales qu'un pays possède et peut exploiter.

Les **ententes sur les répercussions et les avantages** sont des contrats officiels décrivant les impacts du projet, l'engagement et les responsabilités des deux parties, et la manière dont la communauté autochtone associée profitera des avantages de l'exploitation grâce à l'emploi et au développement économique.

Les **exigences de contenu local** sont des mesures gouvernementales fixant certains niveaux minimaux de composants fabriqués localement à incorporer dans les biens et services produits au niveau national. Ils peuvent être sous forme de poids, de valeur ou de volume.

Les **exigences de vente sur le marché intérieur** sont des mesures limitant l'exportation ou la vente à l'exportation par une entreprise de produits, spécifiés en termes de produits particuliers, en termes de volume ou de valeur des produits ou en proportion du volume ou de la valeur de leur production locale.

Les **intérêts passifs** se réfèrent se réfère à une participation en capital accordée à l'État par la société titulaire d'un permis d'exploitation minière.

Les **liens amont** sont liés à l'approvisionnement en biens et services requis par l'industrie minière pour son fonctionnement.

Les **mesures d'équilibrage des échanges** se réfèrent à des politiques exigeant que les importations représentent une partie limitée des exportations produites localement, en termes de volume ou de valeur.



Les **obligations du marché intérieur** sont des politiques visant à accorder des préférences pour l'allocation des ressources minérales afin de répondre aux besoins nationaux par le biais de restrictions à la production et à l'exportation.

Les **politiques de contenu local** se réfèrent aux politiques conçues par les décideurs pour (i) stimuler l'utilisation de facteurs de production nationaux, tels que la main-d'œuvre locale et les produits et services locaux, (ii) faciliter le transfert de technologie et de connaissances aux industries locales et (iii) accroître la participation des acteurs nationaux par le biais d'une participation accrue de l'État, de la propriété du capital local et des partenariats commerciaux. Les politiques de contenu local peuvent également être pilotées par des sociétés internationales, afin de promouvoir la valeur partagée et d'obtenir l'acceptation sociale de l'exploitation.

Les **politiques de réserve de marché** se réfèrent à des marchés qui peuvent être réservés à la production locale ou être gérés à l'international. Elles peuvent prendre la forme de : (i) marchés publics et procédures d'appel d'offres, où des préférences sont accordées aux produits fabriqués localement ou aux fournisseurs de services locaux ; (ii) gestion de la production par le biais des entreprises publiques du secteur extractif ; (iii) contrôles de production et (iv) accords de compensation.

Les **politiques du côté de la demande** sont, selon la théorie macroéconomique, des tentatives d'augmentation ou de diminution de la demande globale pour affecter la production, l'emploi et l'inflation. En ce qui concerne le contenu local, les politiques axées sur la demande s'entendent comme des mesures prises par les gouvernements pour stimuler les dépenses en intrants d'origine nationale, notamment par le biais de mesures fiscales incitant les entreprises à le faire.

Les **politiques du côté de l'offre** visent à renforcer les capacités productives d'une économie tout en améliorant la qualité et la quantité des facteurs de production. Elles comprennent des mesures de soutien et de facilitation visant à améliorer les marchés du travail et des capitaux, ainsi qu'à accroître la compétitivité des entreprises et des fournisseurs.

Les **politiques minières captives** sont des politiques mises en œuvre par les gouvernements pour attribuer des contrats miniers à condition que les minéraux extraits soient utilisés dans la production nationale pour un secteur prédéfini (en général, les sociétés minières ne peuvent pas utiliser les minéraux à d'autres fins).

Les **redevances** sont des paiements versés à des sociétés minières, à des gouvernements nationaux ou à des propriétaires de ressources minérales en échange du droit d'exploiter les ressources. Ce sont soit des prélèvements spécifiques basés sur le volume de minéraux extraits, soit des prélèvements ad valorem, basés sur la valeur des minéraux extraits.

Les **rentes** sont définies en science économique classique comme une plus-value calculée par la différence entre le prix auquel une ressource est vendue et le coût de production de cette dernière (y compris le bénéfice normal). Si les rentes sont généralement une caractéristique économique, elles demeurent une caractéristique fondamentalement politique, car elles créent, structurent et encouragent les comportements de recherche de rente et encouragent la concurrence entre les demandeurs de rente.

Les **restrictions d'exportation** sont des politiques commerciales visant à décourager les exportations afin de préserver la production nationale de matières non transformées pour les industries locales. Les mesures de restriction à l'exportation comprennent, entre autres, les interdictions / prohibitions d'exportation, les taxes à l'exportation; les quotas d'exportation; la référence minimum ou prix minimum pour les exportations; et les systèmes de double prix.



Les **subventions** sont des aides financières ou en nature accordées par des gouvernements ou des organismes publics aux producteurs ou aux exportateurs de biens et de services. Elles peuvent prendre la forme de contributions financières, de transferts directs de fonds, de transferts de fonds potentiels (dons, prêts, prises de participation, etc.), de recettes publiques perdues ou non perçues, de mécanismes de financement pour exercer leurs fonctions, ou d'un soutien des revenus ou des prix s'ils confèrent un avantage. Il existe deux types de subventions. *Les subventions internes* sont des avantages qui ne sont pas directement liés aux exportations, payés pour de nombreuses raisons, y compris la nécessité de soutenir les structures de production, d'accroître les revenus d'un secteur, de promouvoir le développement régional, de développer les marchés d'exportation, etc. *les subventions à l'exportation* sont des avantages subordonnés aux exportations conférés à une entreprise par les gouvernements.

Les **taxes affectées** (aussi appelé cloisonnement fiscal) sont des prélèvements ou des taxes spéciales dont les recettes sont affectées à un objectif de dépense particulier.

Les **zones franches d'exportation** ou les parcs industriels d'exportation sont des zones spéciales désignées par un gouvernement pour fournir des incitations fiscales et autres aux entreprises exportatrices.

**L'étendue des liens**<sup>64</sup> fait référence à l'étendue des liens qui entrent et sortent du secteur minier. Du côté des intrants, il s'agit de la part des intrants du producteur de produits de base qui est acquise localement. Du côté de la production, il s'agit de la part de la production de produits de base transformée par les entreprises locales.

**Liens** : Ce document d'orientation se penche sur les types de liens suivants:

**Liens fiscaux** sont des paiements tels que les redevances et les taxes effectuées par les sociétés minières aux gouvernements afin d'extraire et de vendre les ressources.

**L'infrastructure multi-utilisateurs** se réfère à un arrangement dans lequel l'actif d'infrastructure est partagé entre différents usagers avec des caractéristiques différentes, tels que les utilisateurs non miniers et miniers.

**L'infrastructure polyvalente** fait référence à un arrangement selon lequel l'actif d'infrastructure est partagé entre différents utilisateurs présentant des caractéristiques semblables (par exemple, des mineurs en général).

**L'intégration verticale** est une stratégie où les entreprises acquièrent des opérations commerciales au sein de la même chaîne de valeur, allant de l'extraction ou de la récolte de matières premières, en passant par la transformation, le marketing et la vente au détail. Elle peut être par nature en amont ou en aval et peut aider les entreprises à réduire leurs coûts et à améliorer leur efficacité en réduisant les coûts de transport et en réduisant les délais d'exécution.

**L'optimisation des revenus** se réfère à la gestion stratégique des revenus miniers.

Un **contrat de concession minière** est un octroi de droits, de terres ou de biens par un gouvernement, une autorité locale, une société, un individu ou une autre entité juridique.

Un **programme de développement des fournisseurs** se réfère aux programmes et politiques mis en place pour générer de nouvelles capacités ou compétences chez les fournisseurs. En développant la capacité des fournisseurs, les sociétés minières peuvent générer des avantages concurrentiels.

<sup>64</sup> Pour une discussion sur l'ampleur et la profondeur des liens, voir Morris, M., Kaplinsky, R. et Kaplan, D. (2012). Une chose en entraîne une autre : les liens entre les produits de base et le développement industriel. *Politique des ressources* 37(4), pp. 408-416.



Un **revirement de politique** fait référence à une situation dans laquelle les politiques sont annoncées et conçues, mais, en raison de circonstances changeantes ou d'orientations politiques, elles sont annulées ou remplacées par des politiques susceptibles d'avoir l'effet inverse.

Une **coentreprise (joint venture)** est un arrangement commercial selon lequel deux ou plusieurs parties conviennent de mettre en commun leurs ressources dans le but d'accomplir une tâche spécifique. Les participants sont responsables des profits, des pertes et des coûts associés.

Une **disposition de temporisation** : est une disposition dans un accord en vertu de laquelle une mesure prise par un gouvernement expire une fois un certain temps écoulé.

Une **entreprise d'État** est une entité juridique créée par le gouvernement pour participer à des activités commerciales au nom du gouvernement. Celles-ci peuvent inclure des activités de production, de commercialisation et de commerce.





**IGF**

INTERGOVERNMENTAL FORUM  
on Mining, Minerals, Metals and  
Sustainable Development