

# ARCADIA

Annual Report on Commodity Analytics and Dynamics in Africa

sous la direction de  
Philippe Chalmin  
et Yves Jégourel

## L'Afrique et les marchés mondiaux de matières premières

2019

CYCLOPE



OPINIONS  
LA CROISÉE  
DES CHEMINS

 **POLICY CENTER**  
FOR THE NEW SOUTH

THINK • STIMULATE • BRIDGE

# ARCADIA

Annual Report on Commodity Analytics and Dynamics in Africa



2019

## L'Afrique et les marchés mondiaux de matières premières

Sous la direction de Philippe CHALMIN  
et Yves JÉGOUREL

CYCLOPE

 **POLICY CENTER**  
FOR THE NEW SOUTH  
THINK • STIMULATE • BRIDGE

# Sommaire

À propos du Policy Center for the New South et de CyclOpe.....	IV
Avant-propos .....	V
Les collaborateurs d’Arcadia 2019.....	VII

L’Afrique et les marchés mondiaux de matières premières.....	XI
<b>Introduction générale .....</b>	<b>XI</b>

## **Première partie : Les mutations structurelles du continent africain .....**

**1**

Introduction	La croissance économique mondiale en 2017 et 2018 : bilan et perspectives.....	3
Chapitre I	Évolution du prix des matières premières et perspectives macroéconomiques africaines .....	15
Chapitre II	La place du continent africain dans les relations internationales : quels rôles pour l’Union africaine ?.....	29
Chapitre III	Responsabilité sociétale et industries extractives en Afrique : bilan et enjeux .....	37
Chapitre IV	Secteurs extractifs et politiques de contenu local : à la recherche d’un juste équilibre .....	47
Chapitre V	Financements multilatéraux, dépenses d’infrastructures et politiques d’investissements dans le secteur des matières premières en Afrique. ...	59
Chapitre VI	Les agricultures africaines au défi de la transformation structurelle ...	67
Chapitre VII	Ressources hydriques, accès à l’eau potable et conflits d’usage : quelles réalités en Afrique sub-saharienne ? .....	81
Chapitre VIII	L’Afrique et les matières premières minérales non-énergétiques critiques : quels enjeux stratégiques ? .....	89

## **Deuxième partie : Les grands marchés de l’Afrique .....**

**99**

I	Grains et agriculture tempérée .....	101
II	Produits tropicaux.....	131
III	Produits animaux .....	177
IV	Minerais, métaux et engrais .....	195
V	Énergie.....	231

# Les collaborateurs d’Arcadia 2019

Philippe CHALMIN Coordination générale	Professeur d’histoire économique à l’Université Paris-Dauphine, Président de l’Observatoire de la Formation des Prix et des Marges des Produits Alimentaires	Introduction générale, Engrais
Yves JEGOUREL Coordination générale	Maître de conférences, Université de Bordeaux, Senior Fellow, Policy Center for the New South	Introduction générale, Minerai de fer, Bauxite et aluminium, Or, Engrais
Abdelhak BASSOU	Senior Fellow, Policy Center the New South	Chapitre II (La place du continent africain dans les relations internationales : quels rôles pour l’Union Africaine ?)
Ludovic BERNET	Avocat au Barreau de Paris Fieldfisher LLP, Africa Group	Chapitre IV (Secteurs extractifs et politiques de contenu local : à la recherche d’un juste équilibre)
Benoît de CARBONNIÈRES	PDG Forrest Industry, Groupe Forrest International	Cuivre, Platinoïdes et diamants, Or
Bénédicte CHATEL	Directrice associée de Commodafrica	Cacao, Café
Raphael CHIAPPINI	Maître de conférences, Université de Bordeaux	La croissance économique mondiale en 2017 et 2018 : bilan et perspectives
Patrice CHRISTMANN	Expert indépendant, Krysmine	Chapitre VIII (L’Afrique et les matières premières minérales non-énergétiques critiques : quels enjeux stratégiques ?)

Sylvie CORNOT-GANDOLPHE	Présidente SCG Consulting	Charbon vapeur
Fatima EZZAHRA MENGOUB	Agroéconomiste, Policy Center for the New South	Chapitre VII (Ressources hydriques, accès à l'eau potable et conflits d'usage : quelles réalités en Afrique sub-saharienne ?
Jean-Christophe DEBAR	Directeur, Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde (FARM)	Chapitre VI (Les agricultures africaines au défi de la transformation structurelle)
Marie-Louise DJIBENOU	Économiste, Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest	Chapitre I (Évolution du prix des matières premières et perspectives macroécono- miques africaines
Amandine HOURT	Chargée d'études économiques, FranceAgriMer	Sisal et fibres dures, Thé
Abdelkabir KAMILI	Enseignant-chercheur, Centre africain d'économie agricole appliquée et développement (The African-CAAED) Faculté de gouvernance, sciences économiques et sociales de l'Université Mohammed VI Polytechnique. (Maroc).	Produits halieutiques
Alain KARSENTY	Économiste, CIRAD	Bois tropicaux
Elisabeth LACOSTE	Directeur de la Confédération Internationale des Betteraviers Européens, CIBE (Bruxelles)	Sucre
Florent LAGER	Administrateur général adjoint, MPD Congo et Vice-président de la Fédération des Mines du Congo	Chapitre IV (Secteurs extractifs et politiques de contenu local : à la recherche d'un juste équilibre)
Jean-Paul LEHMAN	Expert indépendant	Uranium
Denis LOEILLET	Responsable de l'Observatoire des marchés du Cirad-Persyst UR 26, Rédacteur en chef de la revue FruiTrop (Montpellier)	Fruits et légumes
François LUGUENOT	Expert indépendant	Céréales

Patricio MENDEZ DEL VILLAR	Chercheur au CIRAD, éditeur d'Observatoire Osiriz/InfoArroz (Montpellier)	Riz
Abdellah MOUTTAQI	Secrétaire général, Office national des hydrocarbures et des mines du Maroc	Chapitre III (Responsabilité sociétale et industries extractives en Afrique : bilan et enjeux)
Emmanuel NEE	Directeur du département ingrédients, Touton SA	Vanille & clous de girofle
Clément NOUAIL		Chapitre V (Financements multilatéraux, dépenses d'infrastructures et politiques d'investissements dans le secteur des matières premières en Afrique)
Francis PERRIN	Senior Fellow, Policy Center for the New South	Pétrole, Gaz
Quentin POINTEREAU	Expert indépendant	Coton
Jean-Paul SIMIER	Economiste, spécialiste des marchés agricoles et agroalimentaires, analyste bancaire	Viandes
Abdoul Fattath TAPSOBA	Chargé d'études, doctorant à la fondation FARM	Chapitre VI (Les agricultu- res africaines au défi de la transformation structurelle)
Béatrice BEYER	Mise en page des versions française et anglaise	
Dominique DALLE-MOLLE	Graphiques	
Geoffrey FINCH	Coordination de la version anglaise	
Martine GRANGÉ	Coordination et adaptation	
Claire MABILLE	Couverture	
Isabelle TANGUY	Secrétariat et presse	

# Chapitre IV

## *Secteurs extractifs et politiques de contenu local : à la recherche d'un juste équilibre*

Les pays producteurs de matières premières cherchent à maximiser les avantages liés à l'extraction de telles ressources en concevant des politiques spécifiques. Une de ces politiques est le « local content », ou contenu local – parfois aussi appelé contenu national, même si ces deux concepts sont différents. La distinction réside dans le fait que le contenu national bénéficierait à l'ensemble de la population, alors que le contenu local se limiterait aux populations directement concernées par ces projets extractifs. L'ambition fondamentale d'une telle politique est de faire en sorte que la production du secteur extractif génère non seulement des avantages pour l'économie du pays hôte (au-delà de la contribution directe par les impôts ou taxes), et ce, à travers des chaînes de valeur intégrées, mais aussi un effet d'entraînement sur les autres secteurs d'activités nationaux. Elles revêtent, dans les pays africains comme dans la plupart des pays en développement exportateurs de matières premières, une dimension fondamentale au regard de l'impératif de diversification sectorielle. Elles ne peuvent néanmoins, à elles seules, répondre aux nombreux défis de l'émergence économique.

Les politiques de contenu local ont été introduites pour la première fois dans les contrats pétroliers en mer du Nord au début des années soixante-dix en imposant des restrictions aux importations par intervention directe de l'État. Actant que la plupart du matériel nécessaire aux exploitations offshore était américain, l'*Offshore Supplies*

*Office* (OSO) du Royaume-Uni était ainsi chargé de définir le pourcentage de local content pour chacun de ces projets, afin de donner l'opportunité aux entreprises britanniques d'y participer<sup>1</sup>. Le Royaume-Uni a alors développé les compétences, les outils et les entreprises, pour limiter progressivement le recours à l'expertise américaine. Le

pourcentage de local content est ainsi passé en une dizaine d'années de 30 % à plus de 70 %. Au début des années quatre-vingt-dix, les pressions de la Commission européenne en prévision de la création du marché unique ont cependant entraîné l'arrêt de ces politiques et l'OSO s'est concentré sur la promotion des exportations et le soutien à la recherche et au développement jusqu'à sa disparition en 1999.

Ce besoin de valorisation nationale est particulièrement prégnant dans la plupart des économies africaines : malgré les recettes importantes qu'elle génère, l'industrie extractive dans ces pays ne produit pas suffisamment d'effets favorables ou d'externalités positives sur les populations locales, du fait de l'importation d'un grand nombre de biens et services et du recours à de nombreux travailleurs étrangers. Constatant ces modestes retombées et la faible intégration du secteur minier dans les activités économiques et sociales, les chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine ont adopté la Vision minière pour l'Afrique et crée le Centre africain de développement minier (CADM). Il s'agissait de déterminer comment l'exploitation minière pouvait véritablement contribuer au développement en partant du postulat que les ressources doivent servir de catalyseur à une croissance multisectorielle et inclusive qui permettrait une diversification économique et une industrialisation du continent africain.

## Objectifs et définitions du contenu local

Dans un tel contexte, l'objectif recherché par l'élaboration de politiques ou de réglementations de contenu local est de maximiser les retombées positives des projets extractifs pour toutes les parties prenantes. Au niveau du pays hôte de l'investissement, ces politiques doivent permettre le développement d'un tissu industriel local, la création d'emplois, de richesses et le développement d'infrastructures, la réduction du chômage, le développement de la formation et, à terme, induire une croissance économique pérenne et inclusive. Au

niveau des sociétés extractives, le contenu local doit permettre d'augmenter l'offre de sous-traitants respectueux de la réglementation – et donc réduire le secteur informel –, d'améliorer les normes Qualité hygiène santé et sécurité (QHSE) et de réduire les coûts de production. Toutefois, ces obligations de contenu local peuvent entraîner un surcoût dans leur mise en œuvre. Employer moins d'expatriés réduit le coût de la main-d'œuvre à condition que la main-d'œuvre locale soit réellement formée, compétente, qu'elle adhère pleinement aux valeurs de l'entreprise et que l'on n'assiste pas, en pratique, à un doublement des effectifs avec un employé national et un expatrié pour le même poste. Au niveau des fournisseurs et sous-traitants locaux, cela doit leur permettre d'accéder à de nouveaux marchés, de créer des emplois et de la richesse, de renforcer leurs capacités, et un transfert de technologie. Au niveau des communautés locales enfin, ces politiques doivent avoir un effet sur l'emploi, par une réduction du chômage, une augmentation des compétences et une compétitivité accrue. En pratique, le contenu local impose l'obligation pour l'entreprise, d'une part, d'assurer, par priorité – à qualification et compétence égale – l'embauche de main-d'œuvre locale et sa formation et, d'autre part, d'avoir recours en priorité à des fournisseurs nationaux, sous réserve que leurs prix, qualités, quantités, conditions de livraison, comparés aux fournitures disponibles à l'étranger, ne les rendent pas plus onéreux pour l'entreprise.

Au fil du temps, les politiques de contenu local se sont généralisées à l'ensemble des secteurs extractifs (pétrole, gaz, mines et même forêt), mais aussi à l'ensemble des pays, tandis que les objectifs ont évolué : de la création de liens en amont (fournir des intrants à l'économie locale par le transfert de technologie, la création d'emplois locaux, le développement de formation et le recours à la sous-traitance locale) vers l'aval (transformation des produits extraits avant exportation, établissement de raffineries, industrie pétrochimique, production d'engrais, etc.). Ainsi l'Organisation des producteurs africains<sup>2</sup> définit le contenu lo-

1 Féviliyé I. (2015), « Contenu local, effets structurants : concepts, attentes et réalités », Améliorer les effets structurants du secteur des ressources minérales dans les pays de la Communauté économique d'Afrique centrale. Atelier régional de la CNUCED (N'Djamena, Tchad). Document disponible en ligne sur <https://unctad.org>

2 Dénommée, avant mars 2017, l'Association des producteurs de pétrole africains.

cal comme « le quantum de valeurs ajoutées ou à créer dans l'économie nationale par une utilisation délibérée de ressources humaines et matérielles et des services dans l'exploration, le développement, l'exploitation, le transport et la vente de pétrole brut et des ressources gazières, sans mettre en péril la qualité, la santé, les normes de sécurité et environnementales »<sup>3</sup>.

Cette définition large de la notion de contenu local tend à la rapprocher de la Responsabilité sociale et environnementale (RSE) des entreprises qui recouvre des objectifs de transparence (lutte contre la corruption, la fraude et l'évasion fiscale), environnementaux (respect des directives et bonnes pratiques promulguées par les institutions internationales), mais également une dimension sociale et communautaire (respect des droits des communautés, santé, éducation, accès à l'eau potable et à l'électricité, création des routes, etc.). Toutefois, la RSE a – en principe – un caractère volontaire, alors que le contenu local répond à des exigences réglementaires et a un caractère obligatoire, même si cette distinction tend, il est vrai, également à s'amenuiser avec le développement de législations impératives en matière de RSE.

### Le cadre juridique des obligations de contenu local dans le secteur extractif en Afrique

Le secteur extractif est régi par des codes miniers, pétroliers<sup>4</sup> et gaziers qui sont précisés par des décrets et des arrêtés d'application, mais également par des lois spécifiques régissant des domaines particuliers (matières précieuses, substances explosives, etc.). Ces codes et législations sont complétés par des conventions signées entre l'État et l'opérateur privé afin d'encadrer et de gérer les spécificités propres à chaque projet<sup>5</sup> et ne constituent pas des régimes de faveur comme cela est trop souvent perçu<sup>6</sup>. L'exploitation des res-

sources naturelles est, en outre, encadrée par les contrats conclus entre l'exploitant et ses différents sous-traitants et par ceux conclus entre l'exploitant et les apporteurs de fonds du projet (ceux-ci allant de quelques millions de dollars à plusieurs milliards).

Les obligations de contenu local ont commencé à se développer dans le cadre des conventions d'exploitation, puis se sont progressivement étendues aux codes miniers et pétroliers de deuxième et troisième génération<sup>7</sup>, et se retrouvent également dans des législations spécifiques. En République du Congo, la première référence à ces obligations se trouve dans une convention d'établissement de 1968 établissant que : « L'opérateur s'engage à utiliser par priorité les sociétés ou entreprises installées au Congo pour autant que leurs prix, qualités, quantités, conditions de livraisons et de vente comparés aux fournitures disponibles à l'étranger ne les rendent pas plus onéreux ». Cette obligation a été reprise et systématisée par l'article 22 du Code des hydrocarbures du 23 août 1994 qui précise : « La société (...) est tenue de donner la priorité, pour la réalisation des travaux nécessités par ses activités, aux fournitures et services des sociétés de droit congolais, dans la mesure où les conditions de prix, de délais et de qualité sont substantiellement équivalentes ». La loi n° 3-2000 du 1<sup>er</sup> février 2000 sur la sous-traitance en République du Congo contient, quant à elle, plusieurs dispositions spécifiques au contenu local : priorité aux sociétés de droit congolais (dirigées par des nationaux et dont le personnel technique et d'encadrement est constitué d'au moins 60 % de nationaux) dans le cadre des contrats de sous-traitance, participation d'au moins 30 % au capital des entreprises sous-traitantes réservée aux nationaux, 50 % de la sous-traitance est réservée aux nationaux dans le cadre des marchés publics. Enfin, le nouveau code des hydrocarbures (Loi n° 28-2016 du 12 octobre 2016) contient une partie spécifique

3 Févilyé I (2016), *État des lieux des stratégies de contenu local pour maximiser les liens de développement: Résultats attendus du Projet de la CNUCED et Recommandations préliminaires*, Atelier national Brazzaville. Document disponible en ligne sur <https://unctad.org>

4 Essaga S. (2018), *Les sources du droit des hydrocarbures en Afrique*, L'Harmattan.

5 Lauriol T., Raynaud E. (2016), *le droit pétrolier et minier en Afrique*, LGDJ 1ère édition.

6 Bernet L., Lager F., Essaga S. (2012), « *Grands Enjeux juridiques des investissements miniers et pétroliers en Afrique Francophone* », Centre Africain pour le Droit et le Développement (COJA).

7 Voir, sur cette question, le chapitre « *Réformes des codes miniers et évolution de l'environnement réglementaire des secteurs extractifs* », du précédent rapport Arcadia (2017).

consacrée au contenu local et les nouvelles générations de codes contiennent toutes des dispositions relatives au contenu local dont la nature, le degré, la quantification et les sanctions peuvent varier<sup>8</sup>.

L'exposé des motifs du nouveau code minier de la République démocratique du Congo (RDC), introduit par la loi n° 18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, précise que la révision était notamment motivée par le souci de repréciser les éléments relatifs à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises minières à l'égard des communautés affectées par leurs projets. Au-delà des débats sur le nouveau régime fiscal<sup>9</sup> qui est maintenant l'un des plus élevés au monde – avec notamment la suppression de la clause de stabilité de dix ans pour les projets existants, l'instauration de la taxe sur les bénéfices exceptionnels ou superprofits et l'augmentation des redevances – et qui risque de limiter l'investissement et donc le développement du secteur –, plusieurs modifications ont également été opérées en matière de contenu local.

En prévision de l'exploitation des ressources naturelles, des législations spécifiques ont aussi été récemment adoptées par la Tanzanie<sup>10</sup> et l'Ouganda. Ces législations sont si contraignantes et les sanctions tellement lourdes (peines de prison et amendes) que plusieurs observateurs se demandent si elles ne vont pas, en réalité, impacter négativement le secteur et réduire les investissements<sup>11</sup>.

### Les différents types d'obligations de formation et d'emploi des nationaux

Si la plupart des codes et conventions contiennent des clauses visant à employer des nationaux et à assurer leur formation, le degré et la teneur de l'engagement varient au cas par cas. A minima, il est prévu que l'entreprise exploitante doit embaucher, en priorité et à qualification égale, la main-d'œuvre locale. Dans certaines conven-

tions, le remplacement progressif des expatriés par les nationaux est également prévu. Allant plus loin, certaines législations imposent des quotas de nationaux, à l'instar de l'article 167 du code minier camerounais de 2016 qui impose un quota de 90 % de ressortissants nationaux pour les postes ne nécessitant pas de qualifications particulières.

En parallèle à la priorité d'embauche des travailleurs nationaux, le recrutement de travailleurs étrangers peut être limité à un « nombre raisonnable ». Le modèle type de convention minière en Guinée (Conakry) le définit, en pourcentage : 30 % en phase de recherche, 20 % en phase de développement, 20 % en phase d'exploitation pour les cinq premières années et 5 % en phase d'exploitation à compter de la cinquième année. Certaines conventions limitent le recours aux travailleurs étrangers à certains cas, notamment s'il est impossible de trouver des nationaux ayant les qualifications nécessaires pour occuper les postes à pourvoir ou pour certains secteurs spécifiques. Le nouveau code minier sénégalais de 2016 prévoit ainsi la possibilité d'interdire ou de limiter l'embauche de travailleurs étrangers.

Parallèlement à l'obligation d'embauche prioritaire, de nombreux codes et conventions prévoient une obligation de formation des travailleurs nationaux. Cette obligation n'est généralement pas précisément définie, les indications les plus abouties étant l'engagement de prendre en charge la formation, sur le plan technique et administratif, par l'organisation de stages et la création de centres de formation professionnelle. Ainsi, le code minier du Burkina Faso de 2015 (qui oblige à respecter des quotas progressifs d'emplois locaux selon un barème défini par décret) impose de soumettre au ministère des Mines un plan de formation des cadres locaux pour le remplacement progressif du personnel expatrié (Article 102). Le nouveau code des hydrocarbures congolais de 2016 prévoit que la société pétrolière doit mettre en place et exécuter un programme de recrutement, de formation et de promotion du personnel congolais dans tous

8 <http://ccsi.columbia.edu/work/projects/local-content-laws-contractual-provisions>

9 Lassourd T. (2018), *La fiscalité du nouveau code minier de la république démocratique du Congo*, Natural Resources Governance Institute, novembre.

10 Scurfield T., Woodroffe N. and Olan'g S. (2017), *Localizing Tanzania's Gas Sector: Determining Optimal Policies for an Emerging Producer*, Natural Resource Governance Institute.

11 Voir, sur ce sujet, l'article du cabinet Hogan Lovells (2017), *Is the African mining and natural resources sector becoming uninvestable?*

les domaines en amont, afin de lui permettre d'acquiescer le niveau de qualification requis et d'accéder à tous les niveaux de responsabilité. L'engagement de formation peut aussi prendre la forme d'un budget annuel maximum alloué par la société extractive, dont l'utilisation sera présentée, pour discussion et approbation, à un comité de gestion composé d'un représentant de la société extractive et d'un représentant de l'État.

Le nouveau code minier camerounais consacre son titre VII au contenu local qui « comporte un volet développement des ressources humaines et un volet développement des entreprises et industries locales » (article 165). La convention minière doit inclure des dispositions relatives aux mécanismes de transfert des technologies et des compétences aux nationaux, ainsi qu'un plan de recrutement des ressortissants nationaux, mettant en exergue les proportions réservées aux nationaux par catégorie professionnelle, et un programme de formation professionnelle et technique. Aux fins de réalisation de ces actions, les sociétés minières sont tenues de verser une contribution dans un compte spécial, à hauteur d'un montant fixé dans la convention minière et compris entre 0,5 % et 1 % du montant total du chiffre d'affaires hors taxes (article 166).

Certains codes et conventions mettent aussi à la charge des entreprises extractives des obligations de formation des fonctionnaires et de renforcement des capacités. Enfin, certains codes tels que le nouveau code minier sénégalais contiennent des dispositions relatives à la promotion de l'égalité des chances et à l'équité salariale entre employés masculins et féminins.

### Les différents types d'obligations de recours à la sous-traitance locale

La plupart des codes et conventions prévoient également l'obligation pour l'entreprise exploitante d'avoir recours en priorité à des fournisseurs nationaux, sous réserve que leurs prix, qualités, quantités, conditions de livraison, comparés aux fournitures disponibles à l'étranger, ne les rendent pas plus onéreuses.

Ainsi l'article 101 du code minier du Burkina Faso de 2015 prévoit une obligation pour les titulaires de titres miniers, ainsi que pour leurs

sous-traitants, d'accorder « la préférence aux entreprises burkinabés pour tout contrat de prestations de services ou de fournitures de biens à des conditions équivalentes de prix, de qualité et de délais ». Un décret d'application a pour objet de préciser de quelle manière il convient d'assurer le développement de la consommation des biens et services locaux par l'industrie minière.

Le nouveau code minier sénégalais prévoit, quant à lui, dans son article 85 l'achat « autant que possible » des biens et services fabriqués, vendus ou disponibles au Sénégal à des conditions compétitives. Il soumet néanmoins les titulaires de titres miniers à l'élaboration et à la publication annuelle d'un plan de passation des marchés. Le nouveau code minier camerounais prévoit, lui, que la priorité doit être donnée aux sous-traitants camerounais, avec application de quotas (article 168). Le nouveau code minier de la RDC, pour sa part, prévoit : de réserver l'exclusivité des activités de sous-traitance dans le secteur aux seules sociétés dont la majorité du capital est détenue par des nationaux ; la participation d'au moins 10 % des personnes physiques de nationalité congolaise dans le capital social des sociétés minières ; la restriction d'accès à l'exploitation artisanale aux seules personnes physiques de nationalité congolaise et membres d'une coopérative agréée ; la participation des nationaux dans le capital des comptoirs d'achat et de vente des matières précieuses et de traitement. Ce code prévoit également que le gouvernement définit et met en œuvre la politique d'emploi et de formation des nationaux dans le secteur qui sera précisé par le règlement minier (décret n° 038/2003 du 26 mars 2003 modifié et complété par le décret n° 18/024 du 08 juin 2018).

Le nouveau code des hydrocarbures congolais de 2016 vient même remettre en cause le principe selon lequel les biens et services locaux ne doivent pas être plus onéreux pour l'entreprise en prévoyant de donner priorité aux fournitures et services des sociétés nationales, même sous l'hypothèse où leurs offres techniques et commerciales seraient plus onéreuses que celles des autres sociétés, et ce, dans une limite maximale de 10 %. Ce code précise aussi que les coûts de développement et d'exploitation d'origine congolaise devront représenter, pour chacune des deux phases, au moins 25 % de la totalité des coûts de

développement et d'exploitation tels que fixés dans le plan de développement et d'exploitation. En cas de réalisation d'un pourcentage inférieur, non justifié par le contracteur, les coûts correspondant à la différence ne seront pas récupérables<sup>12</sup>. Enfin, ce code impose aux entreprises de souscrire les contrats d'assurance auprès de sociétés d'assurances agréées au Congo par l'intermédiaire de sociétés de courtage congolaises, sauf dispense du ministre en charge des Assurances.

Cette volonté de stimuler l'économie locale se traduit également par la « provision pour investissements diversifiés » prévue dans certains contrats pétroliers, afin d'affecter des fonds aux investissements destinés au développement de l'économie nationale. Dans le contrat de partage de production, « Mer Très Profonde Nord » conclu par l'État congolais, le montant de cette provision est fixé pour chaque année civile à 1 % de la valeur au prix fixe de la production nette de la zone du permis.

En dépit de leurs ambitions, force est de constater que ces différentes dimensions sont parfois difficiles à appréhender sur le plan opérationnel. En effet, si la volonté de recourir à des prestataires locaux est un bon objectif, il convient en pratique de s'assurer qu'elle n'aboutit pas à du protectionnisme, à fausser la concurrence, ou à des formes de corruption.

### L'extension des obligations de contenu local

Il importe également de remarquer que la notion de contenu local a tendance à s'étendre ces dernières années en incluant des obligations qui sont plutôt du domaine de la RSE. Ainsi, certains codes et conventions prévoient une obligation pour l'entreprise extractive de réaliser des actions sociales (construction d'hôpitaux, d'écoles, de complexes culturels ou sportifs) soit directement, soit – le plus souvent – en contribuant à hauteur d'un certain montant à la réalisation d'un projet social défini par l'État, ou encore une obligation pour la société de réaliser différents types d'infrastructures (à usage médical, social, scolaire, sportif,

récréatif), pour ses employés ou au bénéfice de la communauté locale. Le degré d'engagement varie entre une simple possibilité et une réelle obligation. Aussi, l'engagement en lui-même est plus ou moins défini. Par exemple, la convention minière entre le Sénégal et SN Commodities prévoit que cette dernière s'attachera à développer, « dans la mesure du possible », d'autres opportunités d'amélioration de l'environnement social des populations vivant dans la zone du périmètre de recherche. Au contraire, la convention minière type de la Guinée prévoit la mise en place d'une convention de développement de la communauté locale devant contenir des dispositions précises et à valider par le gouvernement.

### L'interprétation, la mise en œuvre et les sanctions des obligations de contenu local

Comme observé précédemment, il existe différentes conceptions des politiques de contenu local dont découlent soit des régimes incitatifs, soit des politiques impératives voire répressives. La définition de ce qui est local ou national est un élément clé pour l'interprétation de telles politiques<sup>13</sup>.

La notion d'employé ou de main-d'œuvre locale peut ainsi se référer à un citoyen de l'État concerné, mais la définition peut être plus restrictive et se limiter à un employé originaire ou résidant dans la région ou le département du projet. Une définition trop restrictive peut aussi avoir un impact en cas d'emploi de binationaux, d'autant que les entreprises étrangères recrutent de plus en plus de candidats issus de la diaspora. En matière de sous-traitance ou d'approvisionnement, la notion d'entreprise locale ou nationale varie souvent d'un pays à l'autre. Certains pays se réfèrent au contenu national pour souligner que les intrants peuvent provenir de n'importe où dans le pays, tandis que d'autres cherchent à promouvoir les ressources provenant de la région ou du département d'exploitation. De plus, la notion d'entreprise locale n'est pas uniforme et peut être simplement définie comme une entreprise légalement

12 Ikama J.J. (2013), *Comment partager la rente pétrolière ? Les enseignements d'une expérience africaine*, Technip.

13 Esteves A. M., Coyne B., Moreno A. (2013), *Local Content Initiatives : Enhancing the Subnational Benefits of the Oil, Gas and Mining Sectors*, Natural Resource Governance Institute.

établie sur le territoire national d'un État donné. Dans ce cas, les filiales, voire les succursales de sociétés étrangères, sont considérées comme des entreprises locales. D'autres critères peuvent en outre être pris en compte : la détention (majoritaire ou non) des capitaux par des nationaux, la nationalité des dirigeants, le pourcentage de main-d'œuvre locale, etc. Certaines conventions précisent qu'une entreprise locale doit être détenue à plus de 50 % par des ressortissants nationaux. Certaines lois réservent même l'accès à certains marchés à des entreprises détenues majoritairement par des nationaux, voire à certaines catégories de nationaux (le *Black Economic Empowerment Act* en Afrique du Sud, par exemple).

La mise en œuvre des obligations de contenu local par les entreprises a des répercussions tant au niveau organisationnel (création de départements chargés du suivi et de l'évaluation du contenu local, élaboration de nouvelles stratégies, procédures, bases de données) que fonctionnel (implication des départements juridiques, ressources humaines, et de cabinets d'avocats pour le respect des obligations). En matière de formation et d'emploi, les entreprises doivent élaborer des plans de recrutement et de formation des employés locaux, ainsi que des programmes de transfert de technologie. Au niveau du suivi de ces obligations, les entreprises ont mis en place des systèmes de reporting (nombre d'heures de formation, nombre d'emplois attribués, etc.) et des bases de données des salariés nationaux. Certaines entreprises ont créé des écoles ou centres de formation telle, par exemple, l'École des mines et de la métallurgie de Moanda créée, en 2016, par Eramet en partenariat avec l'État gabonais, et ce, pour former des techniciens miniers.

S'agissant du recours aux entreprises locales, les sociétés extractives doivent identifier les entreprises locales et élaborer des bases de données, car il n'existe très souvent pas suffisamment de bases de données à jour ni de guichet unique recensant l'ensemble des entreprises du pays par secteur d'activité. Une fois les entreprises locales compétentes identifiées, les sociétés extractives les accompagnent, via des conseils et des audits, pour leur mise au niveau des standards industriels et internationaux en matière de normes QHSE, de management, de respect de la législation nationale

et de « compliance » (paiement des taxes, respect de la législation du travail, etc.).

Les entreprises extractives doivent enfin adapter leur stratégie contractuelle en faisant en sorte de réserver certains appels d'offres à des entreprises locales, en baissant les critères d'attribution des marchés pour permettre à des entreprises locales de postuler, ainsi qu'en encourageant l'association entre fournisseurs locaux ou entre fournisseurs locaux et étrangers. Tout au long du processus d'identification de l'entreprise locale jusqu'à l'exécution du marché en passant par l'étape de la passation, l'entreprise locale bénéficie d'un appui financier par l'entreprise extractive, afin de renforcer ses capacités techniques et de gestion. L'objectif est que l'entreprise locale devienne de plus en plus compétitive et qu'elle soit en mesure d'augmenter ses compétences, dans le but de postuler à des appels d'offres plus importants financièrement et techniquement plus complexes. Il est cependant difficile de mesurer les effets d'entraînement des projets extractifs et d'identifier les indicateurs clés permettant de mesurer les effets pratiques des politiques de contenu local. Force est cependant de constater que les incitations positives sont trop souvent rares et que ce sont plutôt les sanctions qui sont mises en avant afin d'imposer aux entreprises le respect des obligations de contenu local. Ces sanctions, outre le risque « réputationnel », peuvent aller jusqu'à des peines d'amendes et de prison pour les dirigeants et leurs équipes. À notre connaissance, le non-respect d'obligations de contenu local n'a, à lui seul, pas été sanctionné par le retrait du permis d'exploitation. Soulignons également que les obligations de contenu local ont souvent un caractère unilatéral à la charge exclusive de l'entreprise extractive, alors que ce sont les synergies « public/privé » qui peuvent réellement assurer l'émergence et la pérennité de mécanismes favorables à la diversification sectorielle du pays hôte et/ou à son développement économique.

### **Le rôle de l'État, des entreprises et des employés nationaux pour la réussite des politiques de contenu local**

Si les sociétés extractives ont – de gré ou de force – mis en œuvre concrètement les obligations de contenu local, il convient de rappeler qu'une

politique de contenu local effective passe par une implication accrue des différentes parties prenantes et, notamment, de l'État, des entreprises, ainsi que des employés nationaux. Aucune politique de contenu local ne peut, en effet, durablement fonctionner si l'État n'agit pas en tant que facilitateur et n'investit pas dans les infrastructures de base<sup>14</sup>, s'il ne stabilise pas le cadre macroéconomique et s'il ne fait pas un effort conséquent en matière de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et d'amélioration de la qualité et de la cohérence des législations entre elles. Afin d'élaborer une politique de contenu local, il est ainsi essentiel que l'État non seulement fasse un état des lieux préalable des forces et faiblesses de la main-d'œuvre et du tissu économique local, mais aussi identifie précisément les besoins actuels et futurs des entreprises, mais aussi les offres de formations existantes. Un dialogue public-privé<sup>15</sup> réel et efficace doit, par ailleurs, être mis en place et les entreprises extractives doivent être consultées pour l'élaboration de ces politiques, et leurs propositions prises en compte.

Au-delà de l'élaboration de la législation, l'État doit jouer son rôle en matière de formation et d'emploi en investissant dans les structures d'éducation de base, car les formations spécifiques mises en place par les entreprises ne pourront pas être efficaces si les employés nationaux ne disposent pas d'une instruction minimum. Aussi, l'État doit inciter au développement des filières techniques et pas seulement généralistes, afin de former des techniciens dont le secteur extractif a besoin et favoriser le retour de sa diaspora qui constitue un vivier de compétences. Les cadres et agents de l'État doivent également bénéficier de formations spécifiques, notamment en fiscalité, en économie, en droit, ainsi que sur différents aspects techniques. L'État doit encore faciliter la recherche d'emploi par la main-d'œuvre locale en investissant dans des agences de l'emploi efficaces, informatisées et transparentes dans l'objectif de permettre aux candidats de connaître les emplois offerts, les formations à suivre et les besoins des entreprises.

En ce qui concerne l'accès des entreprises locales aux appels d'offres des entreprises extractives, l'État doit améliorer le climat des affaires qui est souvent peu favorable à la création et au développement des entreprises locales, comme l'atteste le classement *Doing Business* en ce qui concerne les États africains, à quelques exceptions près. Des règles simples et efficaces de création d'entreprises, des organismes facilitateurs, et une fiscalité compréhensible, raisonnable, voire incitative, doivent être mises en place. Parmi les pays qui peuvent être cités en exemple figure le Sénégal qui a créé l'APIX (Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux), l'APROSI (Agence d'aménagement et de promotion des sites industriels), le domaine industriel de Diamniadio, ainsi que des zones économiques spéciales.

L'État doit aussi échanger avec les banques locales et les sociétés de microcrédit pour permettre aux entreprises locales d'accéder au financement à des conditions intéressantes en élaborant des réglementations favorisant l'information des entreprises locales sur les crédits, en développant des produits financiers adaptés et en encadrant les risques (surendettement notamment). Les différentes actions que les États doivent réaliser en matière de contenu local peuvent se faire avec l'appui des institutions internationales, mais aussi au niveau des institutions régionales, sans bien sûr négliger le rôle que peuvent jouer, dans ce domaine, les chambres de commerce et les organisations professionnelles (fédérations et chambres des mines et du pétrole, notamment). Au-delà du rôle de l'État, le rôle des employés nationaux et des fonctionnaires de l'État ne doit pas être négligé. Leur « proactivité », leur implication au sein des programmes de formation et leur capacité à développer des compétences, sont des facteurs clés de la réussite de ces politiques de contenu local.

Rappelons, en outre, que de nombreux projets extractifs se développent dans des sites isolés, éloignés des grands centres urbains, et donc très peu dotés en infrastructures de base. Dès lors, les populations environnantes sont souvent très peu

14 Yoka E., Lager F. (2016). « Les investissements dans les infrastructures condition sine qua non pour le développement des projets miniers au Congo », *Journal de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération du Congo*, hors-série.

15 Sevaistre P. et Ricci J.L. (2017). « le nouveau pacte africain : les défis du dialogue public-privé », *Cahiers du CIAN*, Michel Lafon.

instruites et il est parfois difficile pour les entreprises extractives de trouver des compétences dans ces zones. Les obligations de contenu national y sont parfois interprétées restrictivement, à savoir que les emplois ne doivent être réservés qu'aux jeunes de ces régions – et pas aux nationaux originaires d'autres départements –, alors qu'il n'y a généralement pas assez de personnes qualifiées pour occuper les emplois directs offerts dans la zone considérée. Certaines entreprises sont aussi confrontées au fait que beaucoup de diplômés ne sont pas disposés à aller vivre dans de telles zones, malgré des conditions salariales souvent attractives.

Il est également essentiel que toutes les parties prenantes comprennent que les industries extractives sont par nature cycliques et qu'elles peuvent créer, mais aussi détruire rapidement des emplois en fonction de la conjoncture économique. Lorsque la phase de construction d'un projet prend fin, nombre d'emplois qui auront été créés temporairement prendront fin, pour être remplacés, en phase d'exploitation, par d'autres types de compétences. La phase de fermeture des projets extractifs entraîne également une très forte hausse du chômage. À ce titre, il est possible d'observer parfois une focalisation excessive sur les corps de métiers de l'industrie extractive, alors que les sociétés extractives ont, lorsqu'elles s'implantent, un effet d'entraînement sur d'autres activités – telles que l'agriculture et l'alimentation – au travers de l'essor des besoins de consommation liés à l'apparition de villes ou de centres d'activité<sup>16</sup>. Néanmoins même des emplois non techniques tels que la production alimentaire nécessitent de comprendre les exigences de l'entreprise extractive qui doit pouvoir s'approvisionner en aliments de manière prévisible pour des quantités données et à un niveau de qualité élevé. L'ensemble des besoins directs et indirects des sociétés extractives doivent être analysés et anticipés par la main-d'œuvre locale.

Notons enfin que le secteur extractif est désormais largement automatisé et féminisé dans de nombreux pays, tels que l'Australie et l'Afrique

du Sud. En Afrique subsaharienne néanmoins, peu de femmes s'orientent vers ce secteur, alors que de nombreuses études démontrent le rôle clé qu'elles jouent dans le développement économique.

### Les politiques de contenu national ou la difficile quête du juste équilibre

Une étude de la Banque Mondiale<sup>17</sup> menée dans quarante-huit pays dans le secteur pétrolier et gazier constate que, souvent, les politiques de contenu local ne sont pas mises en place en ayant uniquement – ou principalement – comme objectif des considérations de rentabilité économique, d'efficacité ou de nécessité de remédier aux défaillances du marché. Elles sont, en effet, bien souvent dictées par des impératifs politiques. La Banque précise qu'elle n'a pas pu trouver la preuve que les pays qui avaient adopté des politiques de contenu local ont évalué les coûts et les avantages de solutions alternatives.

De nombreux pays – surtout les nouveaux producteurs extractifs dont les économies sont moins développées – ont tendance à adopter des politiques plus fermes en imposant des mesures limitant les choix des investisseurs en matière d'emploi, de stratégies d'achat, de localisation et de transfert de connaissances. Trop souvent, les objectifs de contenu local sont traduits en termes quantitatifs et non qualitatifs et par la mise en place d'un cadre trop strict accompagné de nombreuses sanctions sans tenir compte de la réalité du pays concerné. Un secteur extractif en croissance rapide associé à des objectifs trop ambitieux de contenu local peut pourtant aggraver les goulots d'étranglement liés à l'offre et à la demande finale. Cela affecte finalement l'emploi et les tendances de la production dans d'autres secteurs de l'économie, crée des distorsions et des inefficacités et peut même, dans certains cas, contribuer au développement de la corruption. Force est par ailleurs de constater que certains pays adoptent des mesures pour protéger les entreprises nationales de la concurrence, afin de les aider à se concentrer sur le développement de compétences nationales

16 Cordes K.Y., Ostensson O., Toledano P. (2016) *Employment from Mining and Agricultural Investments, How Much Myth, How Much Reality*, Columbia Center on Sustainable Investment.

17 Tordo S., Warner M., Manzano O., Anouti Y. (2013). « Local Content Policies in the Oil and Gas Sector », *World Bank study*.

et d'économies d'échelle. Ces mesures ont parfois pour effet de perdurer, ce qui peut devenir un frein à l'innovation et à la compétitivité et même aboutir à la création d'économie de rente réservée à certains cercles. Le contenu local peut ainsi, s'il est mal géré, ouvrir la porte à la corruption et à la captation de l'industrie extractive par une élite. Comme l'a souligné le think tank Natural Resource Governance Institute<sup>18</sup>, l'obligation faite aux entreprises extractives de s'associer avec des entreprises locales a parfois abouti, dans certains pays, à des stratégies de corruption en faveur de certaines élites politiques, soit par la création de sociétés-écrans, soit par l'exigence de transformation locale du minerai par certains politiciens cherchant à bénéficier d'un avantage financier pour leurs usines de transformation.

Les pays peuvent atténuer ces risques en imposant des processus d'achat transparents et en rendant l'information facilement accessible aux acteurs extérieurs tels que la société civile et les parlementaires. La conformité aux exigences de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), et notamment l'obligation de divulgation de la propriété réelle des sociétés extractives et des sous-traitants, peut également réduire la corruption et la captation par les élites de ces opportunités.

Les différentes recommandations régulièrement formulées par la société civile des différents pays en matière de gouvernance du secteur extractif devraient, en outre, être plus souvent reprises dans les législations telle l'interdiction aux agents publics d'acquérir des participations dans le capital des sociétés extractives et de leurs sous-traitants pendant l'exercice de leurs fonctions. Des législations à application variable comme, par exemple, l'article 220 du nouveau code minier de RDC qui prévoit que « le Premier ministre peut, par décret délibéré en Conseil des ministres, accorder un certain nombre des mesures incitatives à l'endroit de provinces souffrant de déficit d'infrastructures pour booster leur essor économique à partir des ressources minières » peuvent, en pratique, s'avérer dangereuses. L'octroi de « mesures incitatives » de façon discrétionnaire ouvre non

seulement la porte à un traitement discriminatoire des investisseurs, mais présente per se un risque de trafic d'influence et de corruption.

Les gouvernements souhaitant introduire des politiques de contenu local doivent ainsi prendre en compte plusieurs facteurs s'ils veulent réellement améliorer l'efficacité de ces politiques et atteindre des résultats tangibles en termes de croissance et de développement économiques. Les politiques de contenu local doivent, en premier lieu, être cohérentes avec les autres politiques de développement économique, car elles font partie d'une catégorie plus large d'interventions politiques visant à renforcer la productivité et la structure d'une économie donnée. Si le transfert de compétences et de technologie est un élément important du succès des politiques de contenu local et que la plupart des pays producteurs de ressources extractives ont adopté des politiques visant à l'encourager voire, dans certains cas, à le forcer, ce transfert de compétences et de technologie doit, en deuxième lieu, tenir compte de la capacité du secteur extractif à rencontrer les besoins de l'industrie locale, notamment dans les pays qui manquent d'une base industrielle. L'adoption de mesures simples doit, en troisième lieu, être privilégiée. Les politiques de contenu local trop complexes sont, en effet, difficiles à évaluer et à mettre en œuvre tant par les entreprises extractives que par les agents de l'État, ce qui peut avoir pour effet une mauvaise application ou une absence d'application de ces politiques. La complexité entraîne aussi des coûts administratifs supplémentaires pour toutes les parties concernées et crée un déséquilibre entre les petits et grands investisseurs. Tout cela sans oublier que ces coûts additionnels sont généralement des coûts récupérables dans le cadre des contrats de partage de production du secteur pétrolier.

En définitive, une politique de contenu local doit être inclusive en intégrant toutes les parties prenantes, réaliste en tenant compte de la réalité économique et sociale locale et en analysant objectivement les forces et faiblesses dans la fixation des objectifs, volontariste en appuyant et en développant les capacités locales, incitative pour les entreprises extractives, et axée sur des résultats

18 Natural Resource Governance Institute (2015), *Local Content strengthening the local economy and Workforce*. <https://resource-governance.org>

concrets en termes de développement. Rappelons que les politiques de contenu national ne sont pas, à elles seules, une solution en soi au chômage et aux difficultés économiques. Si les objectifs de ces politiques sont clairs, bien gérés en tenant compte des besoins des entreprises et que chacun joue son rôle, elles peuvent contribuer à accompagner le développement économique. Dans le cas contraire, elles peuvent bloquer le développement économique et avoir un coût social et économique important. Les échecs des politiques de contenu

local ne sont pas des échecs uniquement du secteur extractif, mais reflètent aussi des échecs des États à garantir la stabilité du cadre juridique et la bonne gouvernance nécessaire à tout investissement. Les pays riches en matières premières ont souvent trop d'attentes à l'égard du secteur extractif comme unique vecteur de développement économique. À de rares exceptions près, la recherche d'une plus grande diversification économique doit demeurer la règle afin d'éviter le syndrome hollandais.