



GUIDE À L'INTENTION DES GOUVERNEMENTS: LES POLITIQUES DE CONTENU LOCAL

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 révisent leurs codes et contrats d'investissement et d'exploitation minière, en se fondant sur les politiques de contenu local pour mieux tirer profit du potentiel considérable que pourrait offrir l'industrie minière pour un développement économique inclusif.

Mais il n'existe pas de modèle universel, chaque pays dispose de ressources différentes, de compétences distinctes, notamment parmi ses fournisseurs locaux et sa main-d'œuvre, de différents actifs et défis en matière d'infrastructure et d'environnements d'investissement différents. 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 convient également de souligner les réussites et les leçons qui ont pu être tirées de ces expériences. Les résultats mitigés du passé suggèrent que les

pays doivent s'investir pleinement pour que la démarche soit une réussite. 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 de dispositions réglementaires 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 ces politiques, avec cinq types d'objectifs différents :

- Augmenter l'approvisionnement de biens et de services en provenance des opérateurs locaux de la part des sociétés minières
- Augmenter l'embauche de personnel venant de la population locale dans les exploitations minières
- Augmenter les retombées des investissements miniers dans les secteurs non miniers
- Augmenter la transformation locale (enrichissement) des produits des opérations minières
- Augmenter les capacités des acteurs locaux en tant qu'opérateurs 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 propres au contexte particulier dans lequel ils s'inscrivent. 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 leur pays, et soutiendront ce processus en soulignant les 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 IGF et, comme les autres, il peut être utilisé en tant que ressource indépendante. Il peut également servir de base à l'évaluation du Cadre directif pour l'exploitation minière de l'IGF et aux programmes de formation approfondie et de renforcement de capacité au niveau national ou régional.

Le guide décrit quatre étapes que les gouvernements doivent 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 dans la réalisation des objectifs que ces plans impliquent.

6. ÉTAPE 2 : FAIRE LE BILAN

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 qui peuvent être raisonnablement atteints, 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 – De quels types de compétences, de biens et de services et de quelles infrastructures les sociétés minières auront-elles besoin ? Et ils doivent évaluer les lacunes : dans quelle mesure les fournisseurs et les travailleurs sont-ils en mesure de répondre à ces besoins et quelles sont les lacunes ?

Enfin, les gouvernements doivent évaluer l'environnement commercial 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 d'abord 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 insuffisantes, si la rentabilité des ressources est incertaine, 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 bilan – 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 choisis.



L'on peut établir un ordre 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 faibles, 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 plus compliqués et seront généralement poursuivis là où il existe déjà un certain succès du 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 confrontés à des 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 achetés par les exploitations minières à des entrepreneurs locaux. 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 locales. Il existe trois approches de base, 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 issu des communautés vivants aux abords des sites miniers.
- **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 marchandises ne peuvent pas simplement être importées et revendues 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 participation locale dans la gestion de l'entreprise, ou en tant que détenteurs 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. Cela peut aller de pourcentages d'approvisionnement spécifiques et 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 les aider à s'adapter aux normes internationales 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 sociétés 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 du « bâton » contraignantes, qui sont généralement impératives 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 soutenir des lieux de formation
- Des plans de relève pour les postes détenus par les expatriés ou de localisation obligatoires
- Des restrictions de visa concernant les travailleurs étrangers
- L'embauche imposée des populations autochtones, des femmes ou des groupes défavorisés.

Des approches de facilitation, qui reposent généralement sur des incitations, des politiques de la « carotte », offrant du 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 à caractère non contraignant d'embaucher des gens du pays (à mettre en œuvre « 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 générales sans efforts parallèles pour s'assurer que les compétences adéquates sont disponibles ne sera pas suffisante pour garantir le succès d'une politique de contenu local.

7.3 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 surtout permettre de relancer l'activité vitalité économique même après la fermeture de la mine.

Les liens horizontaux peuvent se développer sur deux biais distincts. Les liens axés sur les infrastructures se développent lorsque l'infrastructure développée pour les besoins du secteur minier (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 des infrastructures polyvalentes 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 utilisés ailleurs. Les options de politiques dans ce domaine comprennent notamment des programmes d'appui au développement de fournisseurs et qui visent également à les équiper pour servir une clientèle plus diversifiée. Elles comportent aussi des initiatives de renforcement des capacités et de la formation qui permettent aux entrepreneurs d'évoluer, tels que les systèmes nationaux d'innovation.

7.4 LIENS EN AVAL : VALORISATION DES PRODUITS MINIERES

Ce type de politique a pour objectif la diversification de l'économie, mais en restant dans le secteur minier en encourageant le traitement ou la valeur ajoutée des produits bruts 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 de ressources locales. Il existe également des accords négociés pour favoriser la



fabrication, 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 bilan, 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 les infrastructures ; (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. On présuppose 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 d'entreprises communes : exigences selon lesquelles tout investisseur étranger dans un secteur particulier doit offrir une participation au capital de son entreprise à un partenaire local.
- La création / promotion des entreprises publiques en tant qu'acteurs uniques : avec un niveau d'implication du gouvernement élevé dans le secteur, ce qui pourrait éventuellement entraîner le non-respects 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 s'effectuer avec prudence pour trouver l'équilibre entre ce type de contrôle souverain susceptible d'offrir des avantages nationaux et l'octroi de l'indépendance nécessaire au succès des activités commerciales. Plusieurs de ces stratégies sont confrontées à des conflits potentiels avec le droit du commerce et de l'investissement.

8. ÉTAPE 4 : SURVEILLANCE, EXAMEN ET APPLICATION DE LA LOI

Une fois conçues, les politiques de contenu local doivent être administrées et appliquées, et les progrès doivent être mesurés par rapport à des points de référence explicites sous la forme de plans ou d'objectifs. 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 l'existence d'obligation 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 correction, 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. PRÉOCCUPATIONS TRANSVERSALES

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 des dépenses en approvisionnement, des liens horizontaux qui découlent du développement des fournisseurs et des emplois directs.

9.2 LE PROBLÈME DU DROIT INTERNATIONAL DU COMMERCE ET DE L'INVESTISSEMENT

De par leur nature, les politiques de contenu local encouragent les traitements de faveur à l'égard des fournisseurs locaux, contre les 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 en matière 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 récents (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 joint-ventures. 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 litige 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 du commerce international, et d'une grande marge de manœuvre pour poursuivre les objectifs de contenu local tout en minimisant 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. Il comprend plusieurs courtes études de cas pour illustrer les leçons du passé, mais 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, équitable et durable et égalitaire entre les femmes et les hommes.



Pour plus d'informations, contacter :

1100-220 Laurier Avenue W. Ottawa,
Ontario
Canada R3B 0T4

secretariat@IGFMining.org
+1 613-778-8767 (ext. 105)

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

Secrétariat hébergé par



Secrétariat financé par

