

Octobre 2021

Contenu local et transfert de technologie dans les industries extractives : où en est le Mali ?

Soumaila LAH

Résumé

Selon la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, le continent possède 54% des réserves mondiales de platine, 78% de celles de diamant, 40% de celles de chrome et 28% de celles de manganèse. En outre, dix-neuf pays d'Afrique au sud du Sahara possèdent d'importantes réserves d'hydrocarbures, de pétrole, de gaz, de charbon ou de minéraux.

Les ressources naturelles dominent donc les économies de la plupart des pays africains. Elles sont, en effet, la principale source de recettes d'exportations et de revenus pour les budgets des États.

Cependant, en dépit de leur importance pour les États de la région, les produits des ressources naturelles sont exportés pour l'essentiel à l'état de matières premières ce qui constitue un manque à gagner considérable sur bien des aspects. Cette situation s'explique par un certain nombre de facteurs au rang desquels le déficit de technologie et l'existence d'une quasi-absence de système industriel. Ces déficits sont, par ailleurs, pour l'essentiel dus à l'absence de vision stratégique et à l'existence de cadre juridique et institutionnel inadaptés aux potentialités et aux défis.

Les réalités du secteur extractif étant fluctuante la tendance générale est à une quatrième génération de codes. Les révisions se font au gré des volontés de

gommer le déséquilibre entre les intérêts des investisseurs et le développement du pays d'accueil.

C'est ainsi que les pays Africains conscients de la nécessité de promouvoir des cadres de transferts de compétences ont tous prévu dans leurs différentes législations minières et des hydrocarbures des cadres favorisant le transfert des compétences par le biais de dispositions plus ou moins explicites sur le contenu local. Toutefois rare sont les législations qui mettent l'accent de façon spécifique sur le transfert de technologie.

Au Mali si les codes miniers et des hydrocarbures encadrent de manière plus ou moins vague la notion de contenu local, aucune référence n'est faite de manière spécifique à celle de transfert de technologie qui est plus large. En effet, s'il est bon de stipuler des exigences de transferts de technologie ou de contenu local dans la loi ou dans le contrat, il est encore mieux de s'assurer qu'elles soient appliquées. Le premier facteur pouvant rendre leur mise en application particulièrement difficile est un langage vague. L'utilisation de ce langage vague peut être analysée comme étant faite à dessein pour séduire les investisseurs potentiels ou leur laisser des marges de manœuvres.

Au demeurant, l'existence de cadres substantiel et contractuel adéquat offre une



FES Mali Policy Paper

opportunité large de décupler les gains au profit de l'intérêt général. Il est, par conséquent, important que l'ensemble des cadres dans les industries extractives concoure à la promotion et à l'effectivité des investissements dans la formation et le transfert de technologie au profit des entreprises et des travailleurs locaux. L'effectivité des investissements dans la formation et le transfert de technologie permettra une meilleure redistribution des rentes du secteur extractif au profit des populations et du Pays. Cette exigence est un enjeu politique important et pour ce faire il y'a lieu de :

- **Créer les conditions pour la création d'une société nationale des mines**, le modèle classique dans lequel l'Etat prend directement des participations au capital des entreprises à montrer ses limites. La création d'une société nationale des mines érigée en société public à caractère industriel et commercial (SPIC) pourra également être un moyen de réduire le flux de corruption et de permettre un emploi efficace des ressources tirées du secteur. L'interposition de cette société entre l'Etat et le partenaire étranger pourra aussi être un tremplin pour un transfert de technologie efficace car la participation de cette société au capital au nom de l'Etat dans le cadre d'une joint-venture offrira bien des perspectives que le modèle actuel ne peut offrir.
- **Réglementer et promouvoir un cadre de transformation** sur place d'une partie des produits extraits. Le Mali peut

- **Prendre exemple sur des législations qui ont déjà réglé ce problème.**
- **Intégrer dans les politiques nationales la problématique de la digitalisation** des mécanismes d'extraction dans les industries extractives. En effet, il est de plus en plus évident que l'autonomisation changera le visage du secteur extractif.
- **Abandonner des conventions d'établissement** au profit d'une politique avec 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, de préférence une société avec un capital étatique majoritaire.
- **Adopter une loi sur le contenu local.** Cette loi devra concilier les exigences de simulation de la participation des entreprises locales à l'offre des biens et services, la promotion effective de l'approvisionnement en matières premières locales, la création de conditions pour la formation initiales et la formation continue de la relève du personnel expatrié par des nationaux, la création d'une base de données nationale de main d'œuvre qualifiée régulièrement mise à jour, la définition d'une politique de formation académique, professionnelle et technique adaptée au besoin du marché, et la définition d'un mécanisme efficace de sous-traitance locale favorisant à la fois le transfert de compétence et le transfert de technologie



INTRODUCTION

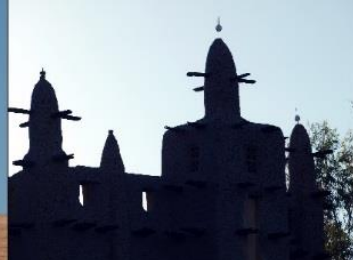
L'Afrique est le plus grand producteur de nombreuses ressources minières dans le monde ainsi que d'autres ressources importantes mais l'Afrique souffre encore gravement d'un manque de cartographie géologique qui pourrait révéler un potentiel encore plus grand de ressources. Malheureusement, la majorité des minerais en Afrique sont exportés sous la forme de minerais concentrés ou métalliques sans véritable valeur ajoutée. Il existe par conséquent un important potentiel en matière d'enrichissement de minerais. L'Afrique renferme également de nombreuses ressources connues sous le nom de carburants fossiles (pétrole, gaz et charbon) et un vaste potentiel de biomasse et de biocarburants (éthanol, biodiésel) notamment dans les tropiques. Parallèlement à cette réalité, plusieurs générations de législations minières ont été observées en Afrique depuis la fin des années 1970. Elles ont été le fruit de transformations socio-économiques et politiques dans le monde et en Afrique, et l'avènement de la quatrième génération a été accompagné d'une mobilisation inédite des parties prenantes aux échelles nationales, régionales et continentale.

La question de la compétitivité minière en Afrique, se pose généralement en termes de régime stable, et de climat des affaires favorisé par un régime d'investissement incitatif. Par ailleurs, les règles juridiques applicables aux secteurs miniers et pétroliers ont conduit les Etats détenteurs de ressources naturelles à soumettre les activités minières et pétrolières à des lois d'exception. Ainsi, il est fréquent que les opérations d'exploration et de production ne soient pas soumises au droit commun mais réglementées par des textes

dérogatoires, en l'occurrence les codes miniers et pétroliers.

Il faut ici noter que les codes miniers en Afrique ne sont pas de simples instruments de régulation. Ce sont surtout des outils de développement. Ainsi, les énormes sacrifices qui sont consentis constituent au même titre que les fonds engagés des prises de risques considérables censées être compensées par des rentrées significatives de capitaux. Un code minier efficace est donc un code qui garantit ce résultat ; ce qui explique qu'aujourd'hui en Afrique les Etats soient en constante recherche du fameux modèle gagnant-gagnant.

Aussi, il est important de retenir que les opérations minières et pétrolières constituent des projets complexes et requièrent de la part des exploitants un savoir-faire et une technologie considérable. La complexité des secteurs miniers et des hydrocarbures est révélatrice de la nécessité d'un savoir-faire technologique ou d'une certaine expertise de la part des exploitants. Les Etats riches en ressources naturelles en Afrique ne disposent pour l'heure et pour la quasi-totalité de l'expertise, des moyens et de la technologie nécessaires pour exploiter seuls leurs ressources. La mise en place d'une synergie entre les Etats d'accueil et les compagnies multinationales minières et pétrolières est donc la condition indispensable dans la plupart des Etats pour l'exécution des travaux d'explorations et d'exploitation. Cependant, en dépit du fait que les Etats déploient des efforts conséquents pour recevoir et maîtriser le savoir technologique nécessaire, les compagnies multinationales cherchent à conserver le plus longtemps possible une supériorité technologique leur permettant d'être



toujours présentes dans les opérations d'exploitation. Les compagnies multinationales restent dans la quasi-totalité des cas mieux outillées que les Etats pour négocier les contrats dans le sens de leurs intérêts.

Ainsi, il y a transfert technologique « lorsqu'une partie qui domine un processus de production ou de gestion, ou la combinaison des deux met une autre partie, par des procédés à négocier, en situation ou en mesure de réaliser, de manière indépendante, au terme d'un délai variable, ce ou ces processus, tels(s) quel(s) ou adapté(s), et le cas échéant d'innover en le(s) prenant pour point de départ ».

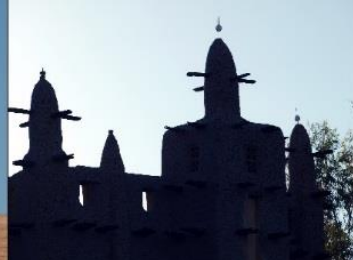
De même, le transfert de technologie est le processus par lequel une technologie, une connaissance ou un savoir-faire (matériel, logiciel, organisationnel, etc.) mis au point par l'une des parties prenantes à un projet ou à un accord parvient à l'autre. Le transfert a une particularité par rapport à la cession de licence : il s'agit de la communication d'un savoir-faire adapté au contexte de l'acquéreur. Cette précision est d'importance dans le cas des transferts vers les pays du Sud, puisqu'elle est au cœur des débats actuels sur l'effectivité des transferts.

En parallèle, la notion de contenu local ou de *local content* fait référence aux mesures qui exigent que des investisseurs étrangers utilisent une certaine proportion de ressources locales pour la production de biens ou la prestation de services. Ce terme inclut des exigences d'appropriation locale, d'emploi local, des exigences d'acquisition de nouvelles compétences, des exigences d'approvisionnement local et des exigences de transfert de technologie. Les mesures de contenu local sont un type d'exigence en matière de performance.

Le code minier malien définit donc le contenu local comme « l'ensemble des activités axées sur le développement des capacités locales, l'utilisation des ressources humaines et matérielles locales, le transfert des technologies, la sous-traitance des entreprises, des services et produits locaux et la création de valeurs additionnelles mesurables à l'économie locale »

Par ailleurs, l'environnement économique international exige des pays en développement, notamment les pays africains, des stratégies de développement dans lesquelles le transfert de technologie joue un rôle non négligeable. Mais ce mécanisme complexe, pour être favorable aux économies, demande que soient réunies des conditions qui sont aussi les manifestations d'une diffusion effective de la technologie. Le manque d'infrastructures, la faiblesse de l'industrie, le nombre insuffisant de personnes qualifiées en Afrique sont autant d'éléments problématiques que des erreurs dans la politique économique, des défauts de types organisationnels et techniques. La non-neutralité de la technologie doit faire prendre conscience aux pays africains menant une politique "d'émergence", du caractère économe en travail du capital. Ce qui peut susciter des interrogations quant à la capacité des pays africains à trouver des solutions à la lutte contre la pauvreté et, par la même occasion, de gérer des inégalités à venir entre les acteurs économiques.

Au demeurant, Thierry Lauriol et Emilie Raynaud affirment que les conditions permettant une transmission effective d'un savoir technologique sont doubles : l'exploitant qui transmet son savoir doit posséder un support matériel et technologique idoine, quant à la personne



recevant ce savoir, elle doit être en mesure de le recevoir. Loin de représenter une évidence, cette énonciation est à l'origine de nombreuses difficultés.

La base de la transmission d'un savoir technologique réside dans l'apport d'une structure matérielle et dans l'appui de personnel possédant des connaissances techniques suffisantes. Ces deux éléments sont fournis par l'exploitant privé à qui incombe l'obligation générale de transmettre le savoir technologique qu'il est supposé détenir en propre.

Eu égard à cela, il est important de mettre en lumière l'inadaptation du cadre substantiel(I) et la nécessité de l'adapter aux enjeux (II)

L'existence d'un régime Substantiel ne favorisant pas les transferts de compétences ou de technologies

Le cadre substantiel en vigueur ne fait pas référence de manière spécifique à la notion de transfert de technologie (A). Toutefois, il consacre une certaine promotion de la notion du contenu local (B).

A) L'absence de mentions relatives au transfert de technologie dans le cadre substantiel

Pour l'organisation internationale de la propriété intellectuelle, Il existe plusieurs méthodes et arrangements juridiques permettant de céder ou d'acquérir une technologie.

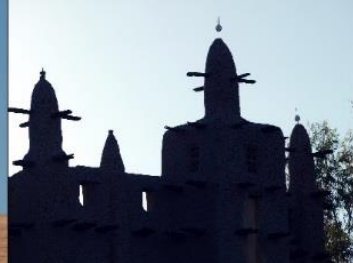
Les principaux accords possibles sont :

La vente ou cession de droits de propriété intellectuelle ; la licence ou le contrat de licence, le contrat de savoir, la franchise, l'acquisition de matériel et de biens d'équipement, les accords de conseils, les accords de coentreprise, les projets clés en main.

A la lecture du code minier et du code des hydrocarbures de la République du Mali, nous avons fait le constat qu'il n'est nulle part fait une mention explicite aux transferts de technologie. Cependant nous avons constatés des mentions relatives, non seulement à l'emploi et à la formation du personnel local mais aussi, à la promotion des entreprises locale pour les fournitures des besoins des entreprises extractives. Est-ce à dire que les codes des hydrocarbures et minier ne prennent en compte la dimension du transfert de technologie que sous l'angle de l'emploi et de la formation du personnel malien ? L'obligation de moyens relative à l'emploi et à la formation du personnel malien est-elle réellement assimilable à un transfert de technologie ? Si oui, peut-elle être considérée comme effective et efficace ? Ne peut-on pas voir en cela une dimension réductrice et timide de la notion de transfert de technologie ?

Autant de questions auxquelles nous allons tenter de trouver des réponses par une analyse et une interprétation des différents textes qui régissent le domaine. Ainsi les articles 2 du code minier et du code des hydrocarbures déterminant les objets et les champs d'application des dits codes ne mettent nullement l'accès sur la notion de transfert de technologie.

Nous sommes tentés de dire que le problème de la prise en compte de la problématique des transferts de technologie prend sa racine dans ces dispositions. Les termes utilisés sont vagues et ne permettent pas d'en déduire une prise en compte de la dimension des transferts de technologie. Cependant, Plus loin dans les codes, il est fait allusion à l'emploi et la formation du personnel malien et la promotion des entreprises



FES Mali Policy Paper

malienne (cf Article 138 code minier et article 137 code des hydrocarbures).

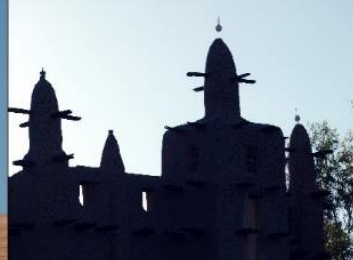
A la lecture des articles 138 du Code minier et 137 du Code des hydrocarbures, nous constatons l'existence d'une obligation de moyens que l'Etat met à la charge des sociétés extractives. Cette « obligation » de donner la préférence au personnel Malien et de le former, peut à certains égards s'apparenter à un transfert de technologie mais en réalité il s'agit de ce qu'on appelle le « *local content* » ou contenu local. Certains y voit un aspect du transfert de technologie car les entreprises extractives en employant et en formant le personnel local transmettent d'une manière un savoir-faire ou *Know-how*. le *Know-how* est, en effet, une composante du transfert de technologie mais il est plus facile à mettre en œuvre dans un contrat de *joint-venture* que dans le cadre d'une convention d'établissement.

Aussi, il est important que la législation ne se limite plus à inciter les entreprises extractives à employer et former le personnel malien. Il ne doit plus s'agir d'une obligation de moyens mais d'une obligation de résultats quand on sait qu'un Etat comme le Mali pourra difficilement démontrer qu'une société extractive n'a pas été diligente dans l'exécution de son obligation de former, conformément aux dispositions de la loi son personnel malien. Ce passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats peut être la clé de voute pour un contenu local effectif et efficace et par ricochet des transferts de compétences efficient, encore faudrait-il qu'il s'inscrive dans un schéma juridique et une dynamique de collaboration très explicite. Par ailleurs, le régime général des obligations du Mali opère la distinction entre obligation de moyens et obligation de

résultats notamment en ses articles 7 et 8. Dans le premier cas, c'est-à-dire l'obligation de moyens, qui est applicable selon nos textes, l'entreprise extractive est débitrice de l'emploi et de la formation du personnel malien vis-à-vis de l'Etat du Mali. Son engagement ne se limite qu'à la mise en œuvre de tous les moyens disponibles pour obtenir le résultat souhaité or il n'existe aucun instrument de métrologie (le code des hydrocarbures est d'ailleurs plus explicite sur la question que le code minier) en la matière pour juger de l'effectivité de la mise en œuvre de tous les moyens disponibles.

En cas de manquement avéré à cette obligation de moyens, il serait, en l'état actuel de la législation, quasi impossible à l'Etat du Mali de sanctionner. La théorie de l'inexécution des contrats notamment, en cas de manquement à une obligation de moyens, voudrait que le créancier prouve que le débiteur n'a pas mis en œuvre tous les moyens nécessaires à l'exécution du contrat. Pour ce faire, il lui est permis de solliciter du juge une mesure d'instruction, or dans le cadre des industries extractives, aussi bien les lois que les contrats écartent l'intervention du juge Etatique au profit de l'arbitre (même si certaines considérations relatives à l'emploi peuvent être du ressort du juge étatique). Est-ce à dire que c'est l'arbitre qui doit être sollicité pour une mesure d'instruction ?

Selon le rapport final de l'analyse comparative des contrats miniers au Mali, du groupe d'étude et de recherche en sociologie et droit appliqué (GERDA), et l'organisation *Publiez ce que vous payez*, de mars 2016, la stipulation relative à l'emploi et à la formation du personnel malien est loin d'être respectée si l'on en juge par les faits. Certes, la proportion des



travailleurs nationaux augmente considérablement dans les mines, mais parallèlement on assiste à une précarisation des emplois et des conditions de travail. Les travailleurs ne bénéficient pas d'un plan de carrière conséquent. Ils subissent la concurrence des travailleurs expatriés qui tentent de renouveler en permanence leurs contrats de travail plutôt que de les céder aux nationaux. Il est également prévu de mettre en œuvre un programme de formation et de promotion du personnel malien en vue d'assurer le remplacement des travailleurs expatriés. Ceci est loin d'être probable en raison du renouvellement constant des contrats des travailleurs expatriés qui ne souhaitent guère voir leurs emplois menacés.

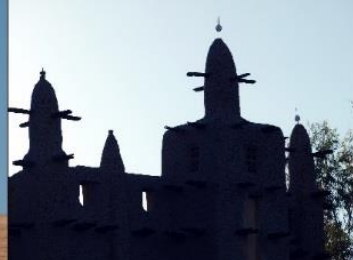
Au demeurant, comme souligné plus haut, les dispositions relatives à l'emploi et la formation du personnel malien et la promotion des entreprises maliennes pour la fourniture en besoins des mines s'inscrivent de manière restrictive dans la notion de contenu local qui peut être considéré en raison de la transmission de compétence ou du transfert d'un savoir-faire comme une composante de la notion de transfert de technologies (*Know How*).

Les exigences en matière de *local content* ou contenu local des contrats visent à assurer que les citoyens des pays d'accueil bénéficient d'un emploi et d'une formation, et que les entreprises locales obtiennent des contrats d'approvisionnement. Des mécanismes tels que l'emploi ou l'approvisionnement local, les régimes préférentiels pour les entreprises locales, l'appui au développement du capital industriel et humain par le gouvernement, ou des facilités de financement pour les entreprises locales, représentent les méthodes permettant de réaliser les

objectifs de local content. Une variété de définitions est utilisée pour déterminer ce qui est local ". Selon le contexte, par exemple, une société peut être considérée comme étant locale " sur la base de son enregistrement, de qui en est le propriétaire, de la main-d'œuvre, ou de la valeur ajoutée en termes de production locale. Une entreprise détenue en majorité par des intérêts étrangers peut même être considérée comme locale " dans certains cas, pour autant que l'entreprise locale détienne une participation minimale.

La réalisation des objectifs anticipés par les dispositions relatives au contenu local peut cependant s'avérer difficile. Elle implique en effet une coordination des politiques et des instruments contractuels à la lumière des considérations nationales, régionales, locales et transfrontalières. Trop souvent, la participation locale souffre de deux maux connexes : des dispositions relatives à la participation locale mal conçues et une application inadéquate.

Dans beaucoup d'autres pays et notamment le Mali, il n'est exercé aucun contrôle de la qualité et de la stabilité de la transmission de savoirs technologiques or l'érection de ces modèles de contenu local qui marche comme exemple peut, nous en sommes conscient, être sources de critique que nous jugeons peu pertinente. En effet, d'aucuns pourront dire qu'un Etat comme le Mali ou le Niger n'ont pas et ne peuvent avoir à l'heure actuelle la même ossature économique et juridique pour jouer dans la même cours en terme d'imposition de certaines mesures, par conséquent d'une législation imposant une obligation de résultats en termes de contenu local sur le plus ou moins court/moyen termes et une appropriation de la production et de la



transformation des ressources minérales, seule ou en partenariat avec les entreprises acceptant de se soumettre à la législation en vigueur, sur le long terme. S'il est vrai que malgré les avancées de ces pays, le chemin reste encore long, il est à rappeler que c'est par une succession de législation dans les industries extractives qu'ils en sont là. Par conséquent, la dépendance aux investissements directs étrangers, dans le secteur des industries extractives pour des raisons à la fois d'équilibre budgétaire et pour d'autres inavoués, ne doit pas occulter la vision stratégique qui est de tirer le maximum de profit des industries extractives en termes de contenu local ou transferts de technologie et en termes de retombés équitables pour le pays.

Les pays riches en ressources naturelles comme le Mali doivent ériger en priorité la mise en place de ce que nous allons appeler « une infrastructure de transfert de technologie ». Cette infrastructure pourra être un instrument d'évaluation et de promotion des ressources du pays en main-d'œuvre, en matériels et en institutions ainsi que du dispositif administratif pouvant servir à la mise en application et à la promotion de pratiques éprouvées en matière de transferts de technologie ou de contenu local. Cette infrastructure ne saurait être possible dans un cadre contractuel lacunaire.

B) Un cadre contractuel lacunaire

Il est vrai que les contrats de transfert de technologie ont toujours été, sont et demeurent le véhicule juridique privilégié de diffusion de la connaissance. Ils sont la voie royale d'accès par un plus grand nombre aux connaissances développées et appropriées par certains. Ce sont ces connaissances que l'on a réuni sous un vocable générique plus connu sous le nom

moderne de "technologie", d'où la formulation parfois schématique de "transfert de technologie". Cette formulation n'est pas inintéressante en soi en ce qu'elle évoque un phénomène physique tangible exprimé par le transfert en rapport avec l'objet de cette dynamique qui, lui, est immatériel, intangible.

Dans un régime contractuel pur, le document principal régissant l'investissement est le contrat. Très peu de pays utilisent encore un régime contractuel pur, de nombreux pays disposant de lois minières se reposant plutôt principalement sur les contrats pour déterminer la plupart des obligations de l'État et de l'entreprise. Dans un régime contractuel, la loi sur les ressources minérales ne couvre généralement pas tout ce qui est compris dans une telle loi dans le cadre d'un régime de licences. Il s'agit souvent d'un document relativement long, définissant les droits et obligations de l'entreprise de manière spécifique. Ce document couvre les obligations de l'investisseur dans les différents stades du développement, son droit d'extraction des minéraux et la nature des minéraux couverts, ainsi que ses droits et ses obligations en matière d'infrastructures. Il peut également protéger les investisseurs d'une saisie illégale de leurs biens, et prévoit typiquement des procédures de règlement des différends spécifiques. Dans de nombreux cas, les contrats font référence au droit commun et l'intègrent, mais ils peuvent également prévoir des déviations par rapport à celui-ci.

Le passage en revue des différentes conventions d'établissements nous permet d'affirmer qu'il n'existe en l'état actuel aucune disposition explicite permettant de soutenir qu'il existe une disposition



mentionnant le mot « transfert de technologie » mise à la charge des entreprises extractives au profit de l'Etat du Mali. Cependant comme dans les codes des hydrocarbures et des mines, l'expression utilisée est celui de l'emploi et de la formation du personnel malien. En effet, nous pouvons retrouver cette allusion au local content en lequel nous voyons une forme de transfert de technologie dans une disposition de la convention type. En effet, « Selon l'article 17 de la convention type d'établissement, la Société et les Sociétés affiliées et Sous-traitants œuvrant dans le cadre de l'Exploitation sont tenus :

- d'accorder la préférence, à qualification égale, au personnel malien qui possède les compétences nécessaires à des conditions compétitives ;
- à défaut d'avoir les compétences nécessaires au moment de l'embauche, de mettre en œuvre un programme de formation et de promotion du personnel malien en vue d'assurer son utilisation dans toutes les phases de l'Activité minière ;
- de procéder, au fur et à mesure, au remplacement du personnel expatrié par des nationaux ayant acquis la même formation et expérience en cours d'emploi. »

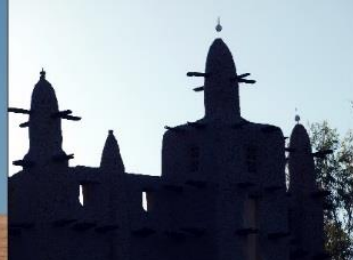
On pourrait voir en ces dispositions des exigences pertinentes au *local content* et couvrant des questions telles que l'emploi, la chaîne d'approvisionnement, la formation, le renforcement des compétences et le transfert du savoir mais encore faudrait-il qu'elles soient suivies d'une bonne implémentation, des politiques et des instruments renforçant les compétences et les possibilités économiques. Elles peuvent tout aussi

servir la société minière, dans la mesure où les travailleurs locaux et la production locale peuvent s'avérer moins coûteux, plus prévisibles, et peuvent faciliter l'intégration de l'entreprise dans le pays d'accueil, renforçant de par là-même les relations entre l'entreprise et un large éventail de parties prenantes. La réalité est cependant tout autre car cette implémentation est à la vitesse tortue, de même que les politiques et les instruments juridiques notamment le code minier, les différentes conventions d'établissement ne permettent pas en leurs états actuels de rendre ce local content productif pour le pays.

Les références de la convention d'établissement type au Mali offre un exemple de langage vague. Les entreprises peuvent vouloir des normes flexibles dans la mesure où elles facilitent leur intégration au sein de leurs activités et de leurs stratégies commerciales. La flexibilité va toutefois souvent de pair avec des problèmes d'interprétation. Lorsque les entreprises ne sont tenues de se conformer aux règles de *local content* que dans la mesure du possible " ou dans la mesure où cela est faisable ", la question qui se pose est : qui détermine ce qui est possible, faisable ou pratique, et comment le faire ? Lorsque les contrats précisent que les citoyens nationaux doivent occuper un certain nombre de positions senior, la question qui se pose encore est : qui détermine ce qu'est une position senior " ? Et lorsque les entreprises doivent faire de leur mieux ", qu'est-ce que cela signifie ?

II) La nécessité d'une adaptation des cadres substantiel et contractuel à la problématique du transfert de technologie et/ou de compétence

Les dispositions contenues dans les législations doivent être d'une clarté de



nature à lever toute équivoque (A). Elles doivent également consacrer les bases d'un modèle gagnant/gagnant (B).

A) L'importance de la précision de l'obligation :

Il est bon de stipuler des exigences transferts de technologie ou de local content dans la loi ou dans le contrat, mais encore faut-il s'assurer qu'elles soient appliquées. Le premier facteur pouvant rendre leur mise en application particulièrement difficile est un langage vague. L'utilisation de ce langage vague peut être analysée comme étant faite à dessein pour séduire les investisseurs potentiels et leurs laisser un large champ de manœuvre quant à l'interprétation des dispositions.

L'objet même des modèles types de ces contrats sont vagues or il nous plait de rappeler que l'objet forme la matière de l'obligation. Une obligation ne peut donc exister sans objet. L'article 1129 du code civil exige que l'objet de l'obligation soit déterminé et suffisamment précisé. Cependant, il n'est pas nécessaire que l'objet soit déterminé lors de la conclusion du contrat ; il suffit qu'il soit déterminable, c'est-à-dire que les parties aient prévu les modalités permettant de le déterminer au moment où les prestations devront être exécutées. Ces modalités lorsqu'elles existent restent encore très vagues. Il ne saurait donc y avoir transferts de technologie ou promotion du local content tant que ces dispositions vagues seront érigées en modèles et base pour toutes les négociations.

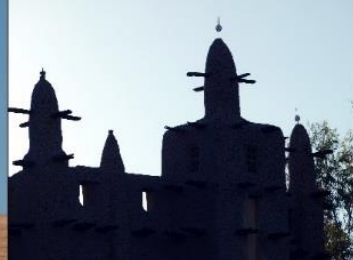
Le fait que les conventions d'établissement profitent de manière largement disproportionnée aux entreprises extractives qu'au Pays n'est que pure

secret de polichinelle raison pour laquelle nous pensons que l'abandon de la convention type au profit d'un contrat de joint-venture négocié au cas par cas est une nécessité aussi bien pour des raisons de performances que pour des raisons de maîtrises du secteur.

Il est à noter, par ailleurs, que le local content peut à certains égards apparaître comme la première étape d'un transfert de technologie efficace. En effet, afin d'être pleinement efficace, le transfert de technologie au profit de l'Etat d'accueil doit être accompagné d'une formation adéquate du personnel local. Cette formation indispensable au remplacement des expatriés par un personnel local, permettra à terme à l'Etat de disposer sur son territoire d'un personnel qualifié afin de conduire les opérations minières et pétrolières. De manière générale, l'obligation de formation incombant à l'exploitant privé passe par la mise en place d'un programme de formation. Bien qu'en principe les programmes de formation aient vocation à s'appliquer au personnel local employé par l'exploitant dans le cadre des projets extractifs, les avantages accordés dans le cadre des programmes de formation peuvent s'étendre à des tiers et notamment au personnel de l'administration. Le lien entre transfert de technologie et développement des capacités de l'Etat d'accueil à exploiter seul ses ressources naturelles prennent alors tout son sens.

B) La nécessité de jeter les bases d'un modèle de partenariat gagnant-gagnant

Nous pensons qu'à défaut d'avoir les capacités nécessaires pour exploiter les ressources qu'il faille aller vers un modèle de partenariat gagnant-gagnant. Les



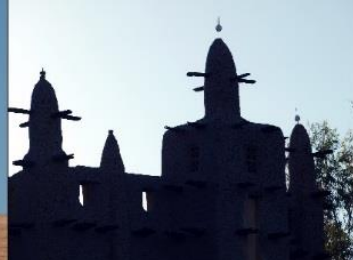
contrats de joint-venture peuvent être un début de réponse à cette préoccupation. En effet, La joint-venture implique une association avec un partenaire étranger et la mise en commun des moyens et des risques. C'est un "mariage" qui confère un égal accès aux décisions ; le principe de la parité prévalant sur la règle de la majorité. En d'autres termes, une joint-venture est ce qu'on peut traduire comme une co-entreprise, société mixte ou entreprise jointe, une entreprise en copropriété où un petit nombre de partenaires s'associent en se partageant le capital de la société en question. En outre, une joint-venture implique une association technique, managériale, financière et juridique. Cependant et comme l'a rappelé Harrigan, il faudra accorder suffisamment d'importance à la question de l'organisation des relations entre les partenaires car si tel n'est pas le cas la joint-venture risque de n'être qu'une filiale déguisée contrôlée de fait par le partenaire étranger. Nous rappelons d'ailleurs qu'une participation au capital n'est pas une condition suffisante à un transfert réel de technologie. Pour preuve, malgré ses participations au capital des entreprises avec lesquels l'Etat du Mali est partie aux conventions d'établissement, il n'en demeure pas moins que son rôle est quasiment limité à la réception des dividendes qui lui sont dû. Les entreprises étant contrôlées par les partenaires étrangers.

Par ailleurs, dans le cas de cette forme de société, le partenaire étranger est choisi en raison de ses capitaux, de sa compétence technique, de sa capacité à construire et à faire fonctionner la joint-venture ou de son aptitude à commercialiser le produit. Les joint-ventures se sont développés depuis une vingtaine d'années, à la fois dans les

pays développés à économie de marché, dans les pays de l'Europe de l'Est (dans le cadre de leurs politiques de libération des échanges), en Chine et dans les nouveaux pays industriels. Ils ont également constitué une réponse à la baisse des investissements français en Afrique. De 1972 à 1988, 400 projets de sociétés mixtes furent signés dans les pays Afrique-caraïbe-Pacifique (ACP) par des industriels français. Certaines sociétés, malgré leur politique traditionnelle d'investissements à l'étranger basée sur la création de filiales contrôlées à 100 %, furent contraintes d'opter pour ce mode de présence (Michelin en Corée et en Thaïlande, IBM en Argentine et au Brésil...).

Nous pensons que ce modèle peut être un début de solution sur le cours terme et permettre sur le long terme l'accumulation de capacité nécessaire pour exploiter et tirer le maximum de profit des industries extractives. Ce modèle devra être accompagné d'une politique nationale aux allures d'une réelle vision stratégique dans le domaine.

Le contrat de coentreprise peut effectivement être une réponse car elle a démontré qu'elle est parfaitement adaptée lorsqu'un pays est confronté à certaines contraintes notamment : contraintes liées à des insuffisances de capacités et de ressources, contraintes externes issues de l'environnement concurrentiel ou institutionnel. Dans un secteur industriel donné, ces contraintes constituent des limites qui empêchent le développement d'une firme par l'emploi exclusif de ses propres moyens. Ainsi, une joint-venture est-elle constituée lorsque des sociétés ne peuvent pas ou ne veulent pas atteindre seules des objectifs économiques. L'incapacité peut provenir de difficultés



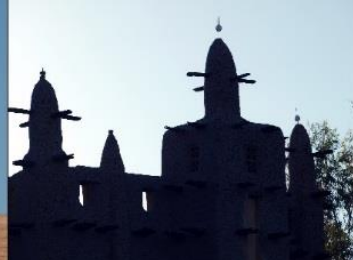
financières, technologiques, commerciales ou institutionnelles.

RECOMMANDATIONS

- Créer les conditions pour la création d'une société nationale des mines : le modèle classique dans lequel l'Etat prend directement des participations au capital des entreprises à montrer ses limites. La création d'une société nationale des mines érigée en société public à caractère industriel et commercial (SPIC) pourra également être un moyen de réduire le flux de corruption et de permettre un emploi efficace des ressources tirées du secteur. L'interposition de cette société entre l'Etat et le partenaire étranger pourra aussi être un tremplin pour un transfert de technologie efficace car la participation de cette société au capital au nom de l'Etat dans le cadre d'une joint-venture offrira bien des perspectives que le modèle actuel ne peut offrir.
- Prévoir, réglementer et promouvoir un cadre de transformation sur place d'une partie des produits extraits. Le Mali peut prendre exemple sur des législations qui ont déjà réglé ce problème. En effet, quelques entreprises existent à travers l'Afrique, et montrent qu'une transformation locale des minerais permet la création d'emplois, le développement d'infrastructures et le transfert de technologie. Le Botswana grâce à une joint-venture avec la société De Beers, diamantaire sud-africain, ce

pays a fait du diamant, dont il est un grand producteur, le principal moteur de son économie, au point où cette pierre précieuse représente environ 70 % de ses recettes d'exportation et 50% de ses recettes publiques. Il existe donc des possibilités pour les économies africaines de s'insérer dans la chaîne de valeur mondiale, « en renforçant leurs capacités dans des tâches spécifiques, sur une base concurrentielle mondiale ou dans le cadre d'une plus large stratégie de diversification à partir de leurs exportations de ressources », indique la revue « Passerelles. »

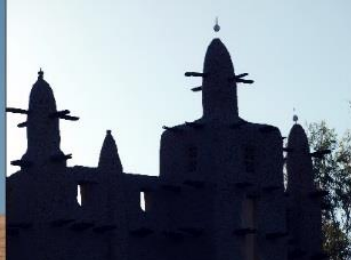
- Intégrer dans les politiques nationales la problématique de la digitalisation des mécanismes d'extraction dans les industries extractives. En effet, il est de plus en plus évident que l'autonomisation changera le visage du secteur extractif. Cette autonomisation aura pour conséquence directe la baisse de l'emploi par unité de valeur. Les emplois peu ou moyennement qualifiés seront les plus affectés or il apparaît que ce sont ces types d'emplois qui sont majoritairement occupés par les locaux. 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.

- L'abandon des conventions d'établissement au profit d'une politique avec 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, de préférence une société avec un capital étatique majoritaire. Ce type de partenariat, à défaut d'avoir les capacités pour mettre en place une exploitation nationale, est le mieux indiqué pour tirer non seulement un profit maximal des exploitations mais aussi faciliter suffisamment l'implication de l'Etat et des entreprises nationales pour un transfert de compétence et de technologie qui permettra sur un plus ou moins loin terme de favoriser et permettre une pleine exploitation nationale¹.

- L'adoption d'une loi sur le contenu local. Cette loi devra concilier les exigences de simulation de la participation des entreprises locales à l'offre des biens et services, la promotion effective de l'approvisionnement en matières premières locales, la création de conditions pour la formation initiales et la formation continue de la relève du personnel expatrié par des nationaux, la création d'une base de données nationale de main d'œuvre qualifiée régulièrement mise à jour, la définition d'une politique de formation académique, professionnelle et technique adaptée au besoin du marché, et la définition d'un mécanisme efficient de sous-traitance locale favorisant à la fois le transfert de compétence et le transfert de technologie.



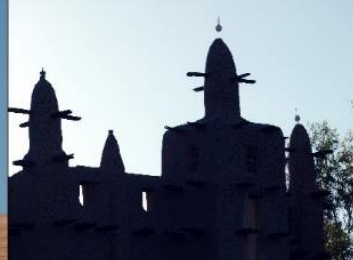
CONCLUSION

L'ensemble des cadres dans les industries extractives doit concourir à la promotion et à l'effectivité des investissements dans la formation et le transfert de technologie au profit des entreprises et des travailleurs locaux. Par la formation et le transfert des compétences les travailleurs locaux et les entreprises locales sont outillés pour répondre aux exigences du marché mondial. L'effectivité d'un cadre qui promeut la formation et le transfert de compétence est gage d'un développement local conséquent et d'une atténuation considérable du chômage.

Une politique nationale relative aux industries extractives qui ne permet pas à d'autres secteurs de générer des gains n'est en réalité pas d'une grande utilité pour le pays.

Selon le groupe de la banque mondiale, le développement du contenu local offre une opportunité de coordination unique entre le secteur privé, les pouvoirs publics et l'économie locale, avec, à la clé, la possibilité de décupler les gains au profit de l'intérêt général.

Soumaila LAH est Secrétaire Permanent du Centre d'études et de réflexion au Mali, il est en outre enseignant-chercheur et doctorant en droit des industries extractives.



Bibliographie

Code minier du Mali 2019 ;

Code minier du Mali, 2012 ;

Code des hydrocarbures du Mali 2015 ;

Régime général des obligations en République du Mali ;

Union Africaine, Vision du Régime minier de l’Afrique, février 2009 ;

Lauriol T. et Emilie R. le droit pétrolier et minier en Afrique, LGDJ, 2016 ;

SCHAPIRA J. (1978), Les contrats internationaux de transfert technologique. Journal de Droit International. Revue d’économie industrielle — n° 20, 2* trimestre 1982 ;

Pellet S, « Les transferts de technologie vers les pays en développement », *Regards croisés sur l’économie*, 2009/2 (n° 6);

ANGO-OBIANG N. Professor at Bircham International University, cours de présentation, économie et finances, 11 mars 2015 ;

Voirin P, Goubeaux G. droit civil tome 1, 35° édition, LGDJ, lextenso éditions ;

Commission économique des Nations unies pour l’Afrique (CEA) et Union africaine (UA), rapport économique sur l’Afrique, 2013, « Tirer le plus grand profit des produits de base: l’industrialisation au service de la croissance, de l’emploi et de la transformation économique », Addis Abéba, mars 2013;

Enda Cacid, L’Afrique de l’Ouest et le défi de la gouvernance des ressources naturelles : levier pour le commerce, l’industrialisation et la transformation économique, Dakar, 15 novembre 2013 ;

CEA et UA, rapport économique sur l’Afrique 2012, *Libérer le potentiel de l’Afrique en tant que pôle de croissance mondiale*, Addis Abéba, mars 2012.

<https://afriqueexpansionmag.com/2018/06/07/defi-de-transformation-minerais-afrique/>

Mentions légales

Friedrich-Ebert-Stiftung

Bamako – Mali

E-Mail : info@fes-mali.org

www.fes-mali.org

Tél. : 00223 44 90 60 29 / 44 90 60 30

L’utilisation commerciale des ouvrages publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans l’autorisation écrite de la FES.

« Les Policy Papers de la FES Mali servent le débat politique au Mali. Ils doivent donner des impulsions social-démocrates à la discussion. Toutes les opinions présentées sont celles des auteurs ».

ISBN : 978-99952-75-19-8