

**CNUCED**

**Améliorer les effets structurants du secteur  
des ressources minérales dans les pays de  
la Communauté économique d'Afrique centrale**

**Atelier régional et lancement de projet**

**N'djamena, Tchad, 25-30 novembre, 2015**

**Contenu local, effets structurants: concepts, attentes et  
réalités**

par

**Dr. Inès Féviliyé**  
Consultante en mise en œuvre des solutions Local Content et  
projets de développement économique local, Congo

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement  
les points de vue de la CNUCED  
The views expressed are those of the author and do not necessarily reflect  
the views of UNCTAD.

# Contenu local, effets structurants: concepts, attentes et réalités (1)

Par Inès FEVILIYE

Expert Congo

- **Définition**: le **Contenu local** est le développement du tissu industriel local et des compétences locales en les faisant participer aux activités industrielles dans les secteurs des hydrocarbures, des mines, de l'industrie forestière, des BTP, des services, etc.

Ce sont les retombées directes dans l'économie nationale attendues de ces activités, en plus du paiement des taxes, et des revenus ou royalties perçus par les Etats hôtes.

Pour les entreprises, c'est la maximisation de leur recours aux ressources humaines et entrepreneuriales locales dans la mise en œuvre de leurs projets industriels et dans leurs activités courantes.

On parle de **Contenu communautaire**, quand ce sont les communautés riveraines, proches des installations, des activités industrielles, qui sont concernées

- **Constat**: Faible participation des entreprises locales dans les activités industrielles

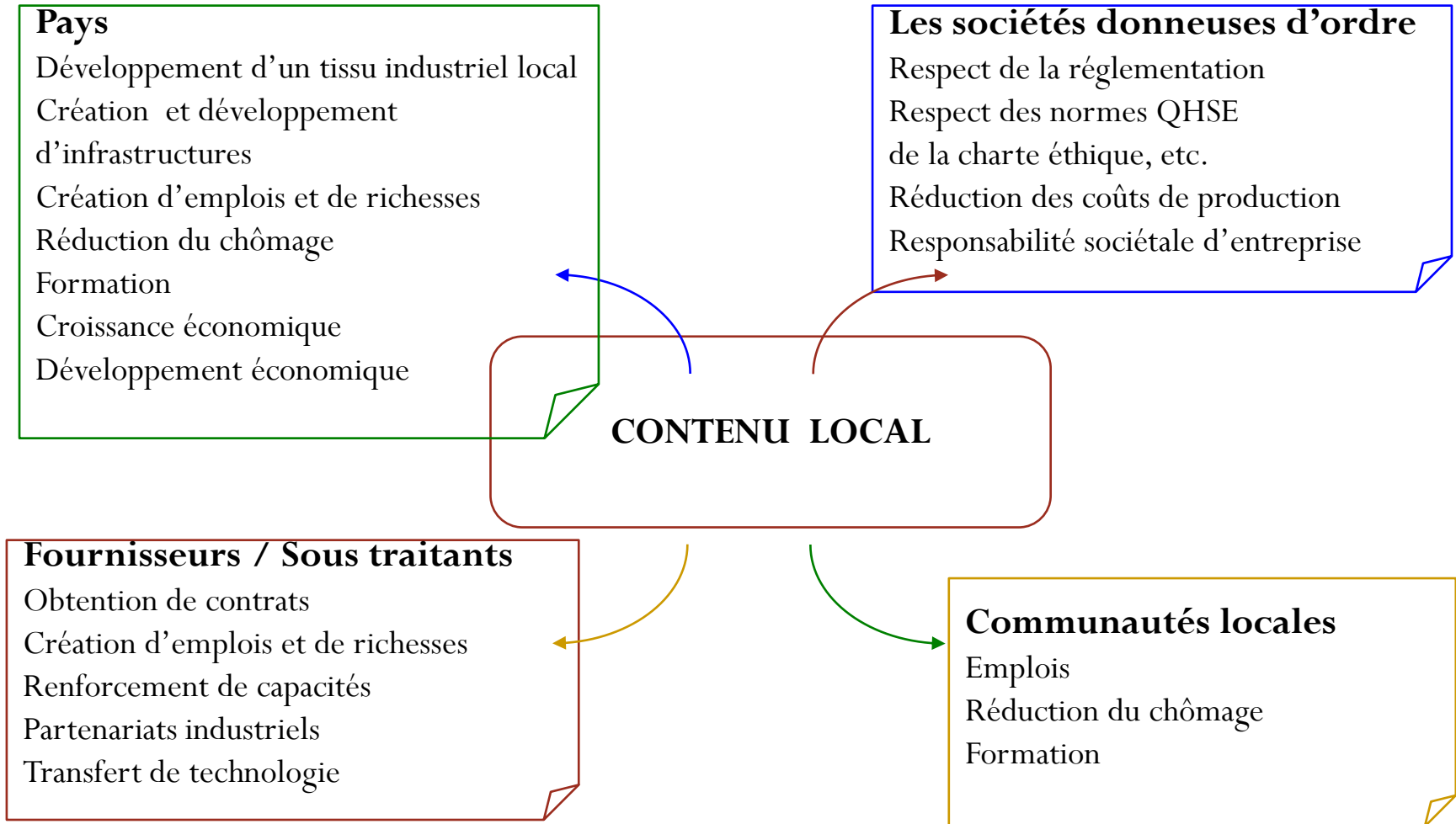
- **Causes macroéconomiques**:

- Faiblesse du tissu industriel national pour absorber toutes les activités
- Technicité des activités réalisées, notamment dans l'industrie pétrolière et minière
- Climat des affaires peu favorable à la création et au développement des entreprises locales

- **Causes microéconomiques**:

- Méconnaissance des normes de Qualité, Hygiène, Sécurité et Environnement (QHSE) par certaines entreprises locales
- Inadaptation des compétences techniques et en gestion de certaines entreprises locales (administration, organisation, structure financière, capitalisation);
- Manque d'information de nombreuses entreprises locales sur les procédures d'achat de biens et de services des donneurs d'ordre

# Le Contenu local profite à toutes les parties prenantes



## L'exemple du « UK Content »

- Le concept de Local Content est apparu en Grande Bretagne dans les années 70 et s'est développé dans l'ensemble des pays producteurs de pétrole
- L'OSO (Offshore Supplies Office) était chargé de définir le % de UK Content pour chacun des projets offshore de la Mer du Nord.
- Cela donnait l'opportunité aux entreprises britanniques de participer à ces projets.
- Le pourcentage est passé de 10 à 20%, de 30 à 40% dans les années 80, avant d'atteindre 100% aujourd'hui.
- Tout le matériel offshore était Américain: il a fallu développer les compétences, les outils et les entreprises pour fabriquer ces équipements sophistiqués au Royaume Uni
- Il existait déjà un tissu d'entreprises assez performantes qui sont progressivement montées en compétence pour fabriquer l'ensemble des matériels nécessaires au développement des champs pétroliers, et elles sont devenues très florissantes.

## Les obligations de contenu local dans les lois et les règlements en vigueur au Congo

- ▶ **Conventions d'établissement de 1968 entre la République du Congo et les opérateurs pétroliers:**  
« 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 »
  
- ▶ **Article 22 du Code des hydrocarbures du 23 août 1994:** 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 ».
  
- L'article 9 de la loi n°3-2000 du 1<sup>er</sup> février 2000 relative aux conditions d'exercice de la sous-traitance au Congo dispose que:
  - Alinéa 1 : « L'entrepreneur principal réserve, chaque fois que cela est possible, la priorité des contrats de sous-traitance aux entreprises ou aux sociétés de droit congolais, promues et dirigées par les Congolais et dont le personnel technique et d'encadrement est constitué d'au moins 60% de Congolais »
  - Alinéa 3 : « Une participation d'au moins 30% au capital des entreprises sous-traitantes est réservée aux nationaux »
  
- Les articles 3 et 4 du décret 2000-180 du 7 août 2000 portant réglementation de la sous-traitance dans le secteur pétrolier disposent que:
  - « Seules les entreprises ou les sociétés qui ont leur siège social ou leur représentant légal agréé au Congo peuvent exercer la sous-traitance »
  - « A capacité technique et à conditions financières égales appréciées par **la commission d'agrément** la priorité des contrats de sous-traitance bénéficie aux entreprises de droit congolais, en particulier à celles qui sont promues et dirigées par des Congolaise et dont le personnel technique et d'encadrement est constitué d'au moins 60% de Congolais »

# Les dispositions de contenu local dans le futur Code des hydrocarbures

- Le nouveau code des hydrocarbures est en cours d'approbation par le Parlement. Cette approbation est prévue pour avant fin 2015
- Les obligations de contenu local sont plus précises et plus étendues
- L'opérateur pétrolier, ses sous-traitants, ses prestataires de services et ses fournisseurs doivent employer en priorité du personnel congolais. Ils doivent mettre en place et exécuter un programme de recrutement et de formation du personnel congolais, transmis aux administrations compétentes dans le cadre des programmes annuels des travaux.
- La priorité doit également être donnée aux fournitures et services des sociétés congolaises, même si leurs offres commerciales sont supérieures de 10% maximum à celles d'autres sociétés.
- Pour les nouveaux projets, en phase de développement et d'exploitation, pour chacune des deux phases, le pourcentage de contenu local sera fixé au cas par cas dans le plan de développement et d'exploitation, sans que ce ne soit inférieur à 25%, sinon les coûts ne correspondant à la différence avec ce taux, non justifiés, ne seraient pas récupérables.
- Un reporting semestriel sera fait au Ministre des hydrocarbures sur les opérations d'achat et la participation des sociétés congolaises à ces opérations, ainsi que le programme d'achat du semestre suivant avec la liste des sociétés congolaises qui seront consultés pour fournir ces biens ou services.
- Pour renforcer les capacités des entreprises congolaises, le prochain code indique que le Ministre des hydrocarbures va faciliter la conclusion d'accords de partenariats comprenant un volet de renforcement de capacités, un volet transfert de technologie et de savoir-faire entre les sociétés étrangères et les sociétés privées nationales, les universités ou les instituts congolais.
- Il est prévu une évaluation périodique de l'exécution des obligations de contenu local par les organes compétents de l'Etat.

## Les difficultés de mise en œuvre du contenu local au Congo

- Aucun véritable contrôle de l'application des textes existants n'a été organisé.
- Aucune sanction n'avait été prévue.
- L'administration fiscale et les ministères de tutelle reçoivent la liste des sous-traitants et prestataires des sociétés donneuses d'ordre trimestriellement. Les Directions Départementales font des inspections sur les chantiers et les installations. Mais ces actions n'ont pas un fort impact.
- Les mesures les plus efficaces ont été prises par le fisc au travers des différentes loi de finances pour limiter le recours aux Autorisations Temporaires d'Exercice (ATE) des entreprises non installées au Congo (nouvelle durée: 1 an non renouvelable), pour les inciter à créer des succursales ou des filiales au Congo, ou encore pour réglementer le rapatriement des fonds à l'étranger.
- La Commission d'agrément des sous-traitants, mise en place par un décret de 2000, n'a pas fonctionné pour diverses raisons, dont notamment:
  - La composition de cette Commission, faite d'autorités gouvernementales (ministres), celles-ci déjà prises par de lourdes charges, ne pouvaient pas être entièrement disponibles
  - Les modalités de l'agrément des sous-traitants ne prévoyaient pas un seuil des contrats devant faire l'objet de l'agrément de la Commission. Or, elle ne peut pas connaître de tous les contrats. Ce qui a sans doute paralysé son fonctionnement.
  - L'agrément devrait être sollicité par les entreprises pour les gros contrats, pour les plus modestes, celles-ci pourraient seulement informer la Commission, qui procéderait à un contrôle a posteriori.



## Absence de mesures d'accompagnement des textes existants sur le contenu local

- Les textes n'ont pas été suivis d'un dispositif d'accompagnement pour permettre:
  - ✓ aux entreprises nationales d'avoir des qualifications égales, comme stipulé par les textes, avec leurs concurrents étrangers, cela nécessitait le développement de la formation professionnelle. Les textes obligent les entreprises donneuses d'ordre à créer des centres de formation dans leurs secteurs. Cela n'a pas été fait. Pour être au même niveau que leurs concurrents étrangers, les entreprises nationales devaient disposer comme eux d'installations, d'équipements et de matériels. Par absence de banques de développement ou d'investissement, les entreprises nationales accèdent difficilement aux financements pour leurs investissements;
  - ✓ aux entreprises étrangères d'ouvrir 30% de leur capital aux Nationaux: il aurait fallu que toutes les sociétés sous-traitantes de 1er niveau de l'industrie pétrolière aient la forme de sociétés par actions (SA) et que les sociétés financières puissent proposer leurs actions au public, ou mieux que ces sociétés soient cotées à une bourse des valeurs mobilières. Or il n'existait pas encore de sociétés financières, ni de bourse de valeur à l'époque de la promulgation de ces textes. Aujourd'hui, il en existe. Et elles devraient pouvoir jouer le rôle de développement de l'actionnariat national, qui est pratiquement inexistant. Sans oublier que cela participe à la capitalisation des entreprises;
  - ✓ aux Nationaux de créer des entreprises dans le secteur industriel: les entreprises nationales dans ce secteur sont souvent créées par d'anciens cadres et ingénieurs des sociétés étrangères qui se mettent à leur compte. Ils ont besoin d'appuis pour la création et le développement de leur entreprise, l'embauche de la main d'œuvre, l'acquisition de bases industrielles, d'équipements, de fonds de roulement etc. Or les dispositifs actuels favorisent plutôt l'installation d'investisseurs étrangers par de nombreuses exonérations fiscales, douanières, etc., et ne mettent pas suffisamment l'accent sur les besoins des investisseurs locaux.

## La mise en œuvre du contenu local par le biais d'accords spécifiques

Les textes (lois, décrets) n'étant pas appliqués pour les raisons précédemment évoquées, c'est par le biais des accords spécifiques liés à de gros projets de développement que l'Etat formule des obligations de contenu local aux entreprises: au début en termes de formation des cadres locaux (intégration de cadres locaux dans les groupes-projets y compris ceux des ministères de tutelle et des sociétés étatiques du secteur); ensuite en termes d'emploi local et de fabrication locale, plus largement aujourd'hui de fourniture de biens et de services localement (pré-qualification des entreprises locales et recommandations aux EPC, et idéalement aux entreprises locales à capitaux étrangers aussi pour une véritable sous-traitance en cascade);

Ces accords prévoient en sus le financement de projets sociaux dans divers domaines, de la santé à l'éducation.

La création d'écoles de formation dans les métiers industriels devrait être la priorité dans les projets sociaux car si cette obligation existe dans les conventions d'établissement depuis 1968, au Congo, par exemple, ce n'est pas encore effectif à ce jour. La création d'écoles ou d'universités généralistes devraient être exclusivement du ressort de l'Etat.

Mais chaque secteur d'activité (hydrocarbures, mines, bois, agrobusiness, télécoms, BTP, etc.) devrait s'organiser pour monter des écoles ou instituts spécialisés dans leurs domaines, avec des modules de formation élaborés avec leur concours et la participation aux enseignements de leurs cadres ou de ceux des entreprises qui sont en contrat avec elles, notamment les sociétés internationales pour l'industrie pétrolière et minière.

C'est ce qui est mis en œuvre en Angola, où les grandes sociétés pétrolières ont participé à la création d'une école spécialisée dans les métiers pétroliers et parapétroliers.

# La mise en œuvre des obligations de contenu local par les opérateurs pétroliers

- Les opérateurs pétroliers participent au renforcement des capacités des ressources humaines et des entreprises locales. Ils participent à l'évolution des infrastructures des entreprises locales (extension de quais, amélioration des capacités industrielles).
- Ils sont proactifs dans leur stratégie contractuelle en développant la sous-traitance en cascade dans le cadre des appels d'offre, aussi bien avec les grandes sociétés internationales, qu'avec les sociétés étrangères installées au Congo, en faveur des sociétés congolaises.
- Concernant la mise en œuvre des nouvelles obligations futures de contenu local, les opérateurs pétroliers se disent prêts à les appliquer, et en cas de problème de compétences, une discussion s'engagerait avec leurs interlocuteurs habituels.
- On peut noter que si certains opérateurs craignent un surcoût dans la mise en œuvre du contenu local, à cause du suivi des opérateurs locaux que cela nécessite (mentoring), d'autres ont observé une réduction de leurs coûts grâce à l'utilisation des capacités locales. En effet, employer moins d'expatriés réduit le coût de la main d'œuvre, les fournisseurs locaux offrent des services à des coûts moins élevés, et il a été rapporté qu'un opérateur pétrolier, en utilisant les services télécoms des fournisseurs locaux à la place de ses propres installations, a réduit sa redevance téléphonique de 24% (de 268 MFCFA).

## La mise en œuvre du contenu local par le biais de la responsabilité sociétale d'entreprise (RSE)

- En dehors des accords spécifiques liés aux projets de développement, les entreprises font du contenu local par le biais de la RSE, pour participer au développement des activités auxquelles elles recourent, dynamiser le secteur industriel local, pour réduire leurs importations de biens et de main d'œuvre et donc réduire leurs coûts, pour leur acceptabilité dans les pays hôtes, par les populations locales et même par leur pays d'origine, en sorte pour être des entreprises citoyennes.
- Pour ce faire, certaines grandes entreprises ont une **Démarche de contenu local**, à défaut d'avoir une véritable **Politique de contenu local**.

# Démarche et Politique de Contenu local

## Démarche de Contenu Local : le préalable avant la conceptualisation

1. Information des entreprises locales identifiées;
2. Référencement;
3. Pré-Audit HSE;
4. Pré-Audit Qualité;
5. Renforcement des capacités techniques et de gestion, accompagnement dans la formation du personnel

## Politique de Contenu local : la conceptualisation de la mise en œuvre du contenu local

1. Définition d'une stratégie contractuelle: réserver une catégorie de travaux et de prestations aux entrepreneurs locaux, adopter une procédure de pré-qualification incluant le contenu local
2. Plan d'actions:
  - Inventaire annuel des travaux à confier aux entrepreneurs locaux
  - Soumission des travaux et prestations en priorité aux entreprises locales identifiées en local content
  - Reporting trimestriel (état d'avancement),
  - Reporting annuel: étude d'impact sur les capacités locales
  - Indicateurs: nombre de contrats avec des fournisseurs locaux / an.

# La politique de contenu local

- **Une politique de contenu local des entreprises donneuses d'ordre devrait comporter:**
  - une charte ou un document signé par le Représentant légal de l'entreprise (PDG, DG, Directeur, Administrateur général, etc.)
  - des objectifs chiffrés en termes de fourniture locale de biens et services, de main d'œuvre locale et de nationalisation des postes de responsabilité
  - des moyens: des ressources humaines et financières de mise en œuvre de la politique de contenu local, notamment une équipe dédiée
  - Le mode de suivi et évaluation de la Politique
- **La politique de contenu local devrait avoir:**
  - un Plan de fourniture locale de biens et de services
  - un Plan d'emploi local: recrutement et formation

# La stratégie contractuelle

- Adapter les contrats aux capacités locales
- Pré-qualifier les entreprises locales répondant aux critères techniques, de qualité et HSE
- Insérer dans les contrats des clauses de préférence en faveur des entreprises locales pré-qualifiées.

# Plan de fourniture locale de biens et de services

- Définir précisément ce qui est un bien ou un service local (c'est-à-dire un bien ou un service produit ou réalisé dans le pays)
- Maximiser les opportunités pour les fournisseurs locaux et nationaux: définir les quantités de biens et de services correspondant à la taille/capacité des entreprises locales identifiées
- Pré-qualifier les fournisseurs locaux;
- Renforcer leurs capacités (standards HSE, Qualité, et autres)
- Etablir une procédure d'appels d'offres intégrant le contenu local et la faire connaître aux fournisseurs locaux
- Faire le reporting relatif:
  - ✓ aux proportions et au détail des fournitures de biens et services locaux;
  - ✓ au nombre de contrats et leur taille avec les fournisseurs locaux



# Plan d'emploi local, recrutement et formation

- Établir une procédure de recrutement
- Donner la priorité aux travailleurs locaux
- S'assurer de la conformité avec les lois nationales
- Établir pour chaque poste un contrat écrit, formel (durée, rémunération, conditions de travail, assurances, congés, indemnités...)
- Mettre en place une procédure de démobilisation, s'il y a lieu
- S'assurer que toutes les personnes recrutées ont les capacités et les connaissances nécessaires à l'exécution des tâches assignées (test d'aptitude, visite médicale, formation HSE...)
- Organiser un reporting comportant :
  - La liste complète des salariés;
  - Le nombre, la description des postes et la durée des recrutements;
  - La mise à jour du POB (persons on board), sur les chantiers et les installations
  - Le personnel national employé avec des pourcentages selon les différentes catégories (non qualifié, semi-qualifié, qualifié) ou techniciens, ingénieurs et cadres et la durée d'assignement)
  - Le nombre d'heures de formation données et reçues;
  - Le nombre d'emplois créés ou aidés (emplois directs et induits)

# Plan de contenu local d'un projet industriel

- Processus anticipé de consultation à mettre en œuvre
- Faire un listing des activités à réaliser en contenu local
- Un listing des sociétés en mesure de les réaliser (étude de marché)
- Définition des possibles joint-ventures pour certaines activités
- % du chiffre d'affaires à réaliser en local content
- % d'emplois directs créés et indirects générés
- Infrastructures créées ou développées
- Impact sur l'industrie nationale

# Les actions de contrôle

- Au niveau de l'entreprise:
  - Audit interne: suivi et évaluation de la politique de contenu local
  - Audit externe: contrôle de l'efficacité de la politique de contenu local (impact sur l'économie locale, nationale)
- Au niveau de l'Etat: missions de contrôle par le ministère de tutelle:
  - Evaluation de la politique
  - Respect des engagements
  - Efficacité des mesures d'accompagnement
  - Recommandations aux entreprises avant les sanctions

# La maximisation du contenu local pour la fourniture des services

## Niveau 1: Fournisseurs internationaux non installés dans le pays:

- Inciter ces entreprises à s'installer dans le pays
- Inciter les entreprises de Niveau 1 à conclure des joint-ventures avec les entreprises de Niveau 2
- Inciter en conséquence les entreprises de niveau 2 à développer la formation de haut niveau de leur personnel, en lien avec les programmes étatiques et des bailleurs de fonds internationaux.

Mesures d'accompagnement: réalisation par l'Etat et les donateurs d'ordre d'infrastructures industrielles et de formation

## Niveau 2: Fournisseurs internationaux installés dans le pays:

- Inciter ces entreprises de à sous-traiter aux entreprises de niveau 3
- Inciter en conséquence les entreprises de niveau 3 à investir dans l'acquisition de matériels, de bases industrielles et dans la formation de leur personnel (en lien avec les programmes étatiques et des bailleurs de fonds internationaux).

Mesures d'accompagnement: Favoriser le compagnonnage et le partenariat industriel (transfert de technologie)

## Niveau 3: Fournisseurs nationaux de 1<sup>er</sup> rang:

- Inciter ces entreprises à se mettre aux standards de Qualité/Hygiène Sécurité Environnement (HSE) , de capacités techniques et de Management et à les conserver

Mesure d'accompagnement: organisation des formations techniques, en Qualité/HSE/Management

## Niveau 4: Fournisseurs nationaux de 2<sup>nd</sup> rang:

- Inciter les entreprises du niveau 4 à mieux s'organiser (acquérir un atelier, des équipements, des matériels, embaucher du personnel qualifié, les former, les fidéliser, se mettre aux standards Qualité, HSE et Management)

Mesures d'accompagnement: Accès par ces entreprises à des financements (banques, fonds d'investissement, subventions étatiques ou des partenaires au développement (Banque Mondiale, Union Européenne) pour s'équiper et former techniquement , en HSE, Qualité et Management leur personnel

## Niveau 5: Entrepreneurs congolais informels ou non organisés:

- Inciter les entrepreneurs du niveau 5 à se formaliser, à s'organiser via le dispositif d'appui à l'entrepreneuriat jusqu'à atteindre les standards Qualité/HSE/Management correspondant au niveau de leurs activités

# La maximisation du contenu pour la fourniture des biens

## - **Mise en place de centrales d'achats pour l'industrie, en lien avec les programmes du gouvernement (mesures d'incitation économiques et fiscales)**

- Nouveau business pour les entrepreneurs confirmés pour les centrales à créer dans les grandes villes
- Nouveau business aussi pour les centrales industrie/commerce à créer dans les régions ou départements

### Opportunités:

- Réalisation de grandes infrastructures routières, comme la route PNR-BZV
- Réhabilitation du réseau de chemin de fer.

## - **Investissements dans les infrastructures de stockage**

## - **Création et développement des entreprises de production des pièces de rechange, de petits matériels**

### Opportunités:

- Exploitation des gisements de fer, avec des mesures de transformation locale
- Mesures de transformation locale du bois (85% au Congo )
- Industrie textile à développer pour la fabrication de tissus servant à la conception locale des vêtements de travail.
- Etc.

# Les partenariats stratégiques

- Les ministères de tutelle et d'autres administrations publiques concernées (possibilité de réaliser des projets en commun)
- Les partenaires au développement dans le cadre de leurs mandats respectifs (Banque mondiale, PNUD, AFD, Union européenne, CNUCED, CEA, CEEAC, etc.) pour des actions en matière de soutien aux activités industrielles ou au développement des infrastructures
- Les autorités locales: consultations, possibilité de réalisation de projets en commun
- Les populations locales:
  - Recrutement/formation
  - Activités de contenu communautaire
- Les entreprises locales (aide à la structuration et mise aux standards industriels pour une meilleure participation aux activités des entreprises);
- Les structures d'appui à l'entrepreneuriat;
- Les chambres de commerce;
- Les organisations professionnelles;
- Les cabinets-conseils, les consultants (appui à la définition des politiques de contenu local, suivi et évaluation des plans d'actions)