



## **REFLEXION AUTOUR DE CERTAINES LIMITES DU LOCAL CONTENT DANS LE SECTEUR MINIER AU MALI**

**Ahamadou Mohamed MAIGA**  
Consultant à la Banque Mondiale -  
Mali  
[amaiga5@worldbank.org](mailto:amaiga5@worldbank.org)

**Mamadou COULIBALY**  
Avocat Associé  
Satis Partners  
Membre fondateur de l'Alliance des Fournisseurs et Prestataires  
Miniers au Mali  
[m.coulibaly@satispartners.com](mailto:m.coulibaly@satispartners.com)

L'exploitation des ressources minières occupe une place importante dans l'économie malienne. Ayant générée, pour l'exercice fiscal 2016, un revenu de 291 952 millions FCFA selon le rapport ITIE 2018<sup>1</sup>, le secteur extractif constitue 61% des recettes d'exportations de l'État et représente 5% du produit intérieur brut. Cette contribution macro-économique semble avoir des impacts significatifs sur le développement des entreprises locales tout en favorisant l'emploi local. En effet, il ressort du rapport ITIE, précédemment cité, que la contribution des sous-traitants dans le secteur extractif totalise un montant de 50 873 millions FCFA soit 17, 42% du total des revenus dudit secteur. Toutefois, si le rapport détaille cette contribution, il ne met pas en évidence les revenus générés par les sous-traitants « locaux ». Il apparaît alors difficile d'identifier les effets escomptés de l'exploitation des

ressources minières sur le développement des entreprises locales et/ou de vérifier le respect des obligations légales relatives au contenu local prévues dans le code minier de 2012.

La tendance se dégageant des différentes réformes minières<sup>2</sup> dans les États de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) révèle une volonté accrue de donner une place de choix à l'approvisionnement local. Cette volonté se matérialise par l'élaboration de lois sur le contenu local<sup>3</sup> ou encore l'adoption des dispositions dans les lois minières relatives à la préférence locale. Toutefois, ces lois, seules, ne suffisent pas à faire de l'approvisionnement local une priorité si les dispositifs économiques, juridiques, fiscaux et

douaniers ne favorisent pas le recours aux entreprises locales.

En outre, si la volonté du législateur est de faire en sorte que l'exploitation des ressources minières au Mali soit un catalyseur pour le développement des entreprises locales et/ou permette le recours aux personnels locaux, il est à noter que le code minier ne prévoit aucune définition concernant l'approvisionnement local ou le contenu local, quand bien même qu'il impose parfois des obligations de recours aux entreprises locales tout en posant des conditions relatives à la qualité, au prix et au délai de livraison<sup>4</sup>. Cette situation entraîne une difficulté d'appréhension de la notion du contenu local. Ainsi, afin d'avoir une compréhension globale des problématiques relatives au contenu local au Mali, nous aborderons ci-dessous *les difficultés liées à l'appréhension de la notion de contenu local*, l'absence de

*dispositifs fiscaux favorisant le recours aux entreprises locales* et, enfin, quelques *recommandations pour une meilleure prise en compte du contenu local*.

#### DIFFICULTE D'APPREHENSION DE LA NOTION DE CONTENU LOCAL

Malgré l'absence d'une définition standard du *contenu local*, celui-ci peut être considéré comme étant « *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'industries forestière etc.* <sup>5</sup> ». Ainsi, l'objectif recherché est de maximiser le recours aux entreprises « locales » ainsi qu'à l'emploi « local » à travers l'exploitation des ressources minières. Toutefois, l'appréhension de la notion du « local » reste floue. Afin de le caractériser, trois (3) approches ont été établies par *Intergovernmental Forum (IGF)* dans

<sup>1</sup> Initiative pour la transparence dans l'industrie extractive, rapport 2016, décembre 2018

<sup>2</sup> Voir, notamment, les réformes minières intervenues :

- En Côte d'Ivoire en 2014 ;
- Au Burkina Faso en 2015 ;
- Au Sénégal en 2016 ;

- L'adoption de la lettre de politique de promotion du contenu local dans le secteur minier en Guinée Conakry en avril 2017 ;
- L'adoption de la loi sur le contenu local au Sénégal le 24 janvier 2019.

<sup>3</sup> Voir la politique sur le contenu local adoptée en Guinée Conakry en 2017.

<sup>4</sup> Voir article 116 du Code minier du Mali.

<sup>5</sup> Dr. Inès Féviliyé, « *Contenu local, effets structurants : concepts, attentes et réalités* », CNUCED, p.2.

leur guide à l'intention des gouvernements sur les politiques de contenu local<sup>6</sup>.

La première approche consiste à identifier le « local » à travers la situation *géographique* de l'activité commerciale s'exécutant, soit aux abords du site minier, soit au niveau régional ou national.

La deuxième approche du « local » prend en compte *la valeur ajoutée* créée dans le pays par le biais d'entreprises locales. Par conséquent, contrairement à la définition géographique, il ne suffit pas de faire importer ou revendre les marchandises par les locaux, il faut qu'une quantité substantielle de valeur soit apportée localement.

Enfin, la dernière approche consiste à déterminer *la propriété réelle* des entreprises locales à travers le niveau de participation locale /

<sup>6</sup> Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, « *Guide à l'intention des gouvernements : les politiques de contenu local* », International Institute for Sustainable Development, 2018, p.3.

étrangère dans le capital social de l'entreprise.

Ces différentes approches, *économiques*, de détermination du concept de « local » pourraient être difficilement admises et applicables à l'égard de certains textes sous régionaux ou internationaux. En effet, à l'égard de l'Acte Uniforme OHADA<sup>7</sup> relatif aux Sociétés Commerciales et Groupement d'Intérêts Économiques, est considérée comme *locale malienne*, une entreprise créée conformément audit Acte et enregistrée au Registre du Commerce et du Crédit Immobilier, sans exigence relative à la participation de nationaux dans le capital et/ou détenant le contrôle de l'entreprise, mettant à mal l'approche à du « local » à travers *la propriété*.

En outre, comme soulevé dans le guide IGF, la philosophie derrière le

<sup>7</sup> Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.

contenu local consiste à encourager les « traitements de faveur à l'égard des fournisseurs locaux, contre les fournisseurs de biens et de services étrangers<sup>8</sup> ». Or, ces mesures peuvent être contraire aux interdictions relatives aux exigences en matière de performance. Par ailleurs, les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) relatives aux mesures d'investissement – applicables au Mali - liées au commerce interdisent « *tout avantage subordonné à l'utilisation de la préférence locale*<sup>9</sup> ». Ainsi, les préférences fiscales dues à la préférence locale peuvent être illégales selon l'OMC.

Par ailleurs, il est très difficile d'évaluer la *valeur ajoutée* d'une entreprise locale en termes d'impacts économiques. Cette évaluation est laissée à l'appréciation souveraine, soit des entreprises locales, soit des États.

<sup>8</sup> Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, Op. cit., p.6.  
<sup>9</sup> Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, « *Guide à*

En sus de l'objectif recherché par le contenu local – maximisation du recours à l'approvisionnement local - un paradoxe législatif est à constater à travers l'absence de dispositifs fiscaux favorisant le recours aux entreprises locales au Mali.

#### **ABSENCE DE DISPOSITIFS FISCAUX FAVORISANT LE RECOURS AUX ENTREPRISES « LOCALES »**

Conformément à l'article 116 du code minier, les titulaires de titres miniers peuvent choisir librement leurs fournisseurs et sous-traitants. Le législateur prévoit, tout de même, une obligation de recourir aux entreprises locales, en ces termes « *...les titulaires de titres miniers, leurs fournisseurs et leurs sous-traitants utiliseront autant qu'il est possible des services et matières premières de source malienne et des produits fabriqués ou vendus au*

*l'intention des gouvernements : les politiques de contenu local* », International Institute for Sustainable Development, 2018, p.6

*Mali dans la mesure où ces services et produits sont disponibles à des conditions compétitives de prix, qualité, garantie et délais de livraison ».*

Sans pour autant spécifier si l'entreprise fournissant des biens ou des services doit être détenue majoritairement par une personne de nationalité malienne, le législateur ne fait référence qu'à la disponibilité du bien ou du service au Mali et à la satisfaction de conditions de prix, qualité, garantie et délais de livraison. L'évaluation de ces exigences est laissée à l'appréciation souveraine du titulaire du titre minier.

Par ailleurs, si le législateur semble encourager le recours à l'approvisionnement local, paradoxalement, plusieurs dispositifs fiscaux font obstacles à ce recours. En effet, dans sa recherche quotidienne de profit, toute société minière aspire à s'approvisionner auprès de fournisseurs pouvant livrer des

produits de qualité à un prix raisonnable et dans un délai acceptable. Ces exigences, légitimes, permettent à la société minière de réduire au mieux ses dépenses d'investissements et d'opérations. A cet égard, l'admission temporaire au prorata temporis gratuit des biens importés<sup>10</sup>, pendant toute la durée de la phase de recherche, ainsi que l'exonération de tous droits et taxes d'entrée exigibles sur l'outillage, les produits chimiques, les produits réactifs, les produits pétroliers (...) et de tous les matériels mentionnés sur la liste minière<sup>11</sup>, pendant la phase d'exploitation, se terminant à la fin de la troisième (3<sup>e</sup>) année suivant la date de démarrage de la production, favorisent plutôt l'approvisionnement auprès de fournisseurs étrangers. Les importations étant exonérées, il est moins coûteux pour la société minière de s'approvisionner à l'étranger car elle fait l'économie des frais d'acquisition, des taxes à payer,

et de la marge additionnelle facturée par une entreprise locale.

Cela constitue un obstacle majeur au développement des entreprises locales dans le secteur minier.

Le même constat peut être fait pour d'autres aspects du contenu local comme ceux liés au développement des communautés avoisinantes pour lesquels les dons ne sont pas déductibles fiscalement.

#### **RECOMMANDATIONS POUR LE PROJET DE REFORME MINIERE**

L'une des recommandations majeures, pour le développement de l'approvisionnement dans le secteur minier au Mali, consiste à élaborer une loi sur le contenu local tout en prenant en compte le contexte malien. Cependant, préalablement à l'élaboration de cette loi, il est également nécessaire de faire l'état des lieux sur l'approvisionnement en identifiant non seulement les besoins des sociétés minières en termes de prestation de services et de fourniture de biens mais également en

renforçant les capacités financière et technique des entreprises locales en facilitant l'accès au financement.

En outre, il serait urgent de revoir les dispositifs fiscaux pouvant freiner le recours aux entreprises locales. Par ailleurs, l'élaboration de cette loi sur le contenu local doit être suivie d'un plan stratégique de développement des entreprises locales.

En sus de ces dispositifs fiscaux, un regard doit également être porté sur les traités bilatéraux d'investissement (TBI) signés entre le Mali et les pays d'origine des sociétés minières. En effet, ces TBI soulèvent, parfois, des obligations relatives au traitement juste et équitable mais énoncent aussi le principe de la non-discrimination. Ainsi, ces TBI ayant une valeur supérieure à la loi minière, ils s'imposent d'office à l'État du Mali et leur inobservation risque d'alimenter le contentieux arbitral. Par conséquent, il est nécessaire de renégocier certaines stipulations de ces TBI pour une mise en œuvre

<sup>10</sup> Voir article 133 du Code minier du Mali.

<sup>11</sup> Voir article 134 du Code minier du Mali.

effective des dispositions relatives au recours des entreprises locales.

Enfin, bien qu'allant au-delà de la question de la législation, la bonne administration de la justice reste également un enjeu dans la préservation des intérêts des entreprises minières contractant avec des entreprises locales.

Un recours systématique à l'arbitrage ne pouvant être fait, le contentieux avec les entreprises locales est réglé par les juridictions locales qui souvent sont dépassées par la technicité des matières soumises ou sont engorgées et mettent des années à rendre disponible les décisions.

Il faut donner aussi plus de sécurité juridique aux transactions conclues localement.