

**Responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier :
quelles sont les normes applicables?**

Par Bonnie Campbell

Rapport de recherche

Septembre 2012

No subvention CRDI: 106472-001

Titre du projet : *Contribution des activités minières au développement en Afrique : Stratégies privées, publiques et multilatérales*

Pays concernés: *Ghana, Mali et République démocratique du Congo.*

Organisation: Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), composante du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM).

Responsable: Prof. Bonnie Campbell, directrice du CIRDIS et du GRAMA (campbell.bonnie@uqam.ca)

Contact: Suzie Boulanger, adjointe à la directrice et coordonnatrice du CIRDIS et GRAMA (grama@uqam.ca et cirdis@uqam.ca)

Ce rapport est présenté tel qu'il a été reçu du bénéficiaire de la subvention accordée pour le projet. Il n'a pas fait l'objet d'un examen par les pairs ni d'autres formes de révision.

Le présent document est utilisé avec la permission de

Bonnie Campbell

Copyright 2012 Bonnie Campbell

Abrégé

L'auteure argumente que les défis auxquels cherchent à répondre les stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et notamment l'enjeu de la légitimité de leurs opérations dépassent de loin des enjeux techniques. Ces défis impliquent les rapports de pouvoir et d'autorité entre acteurs concernés et les relations de négociation qui conditionnent la distribution des revenus qui résultent des activités en question, mais plus largement, ces rapports conditionnent les espaces de décision des pays concernés. L'objectif est de contextualiser ce grand thème autour de la question suivante : Pourquoi les préoccupations concernant la RSE font-elles surface à un moment précis et pourquoi est-il de plus en plus question de RSE depuis un certain nombre d'années? En d'autres termes, pourquoi l'enjeu de la «*social license to operate*» c'est-à-dire, de la légitimité des activités des entreprises dans certains secteurs, notamment dans le secteur extractif, fait-il de plus en plus problème? Ce rapport est basé sur les travaux collectifs menés par le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) sur une série de pays en Afrique avec des chercheurs des pays concernés (Ghana, Mali, RDC).

Mots clés

Responsabilité sociale des entreprises, activités minières, Afrique, légitimité, rapports de pouvoir.

**Responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier:
Quelles sont les normes applicables?**

Étude préliminaire

Septembre 2012

Bonnie Campbell

Professeure, Faculté de science politique et de droit,

Université du Québec à Montréal

Directrice Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) et Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)

La question du choix de normes, comme celles de la capacité de les mettre en œuvre et de les faire respecter peuvent être abordées sous plusieurs angles. À première vue, elles peuvent apparaître comme recouvrant des dimensions essentiellement techniques.

Je vais argumenter que les défis auxquels cherchent à répondre les stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et notamment l'enjeu de la légitimité de leurs opérations, dépassent de loin des enjeux techniques. Il s'agit d'enjeux éminemment politiques. Ces défis impliquent les rapports de pouvoir et d'autorité entre acteurs concernés et les relations de négociation qui conditionnent la distribution des revenus qui résultent des activités en question, mais plus largement, ces rapports conditionnent les espaces de décision des pays concernés, c'est-à-dire les marges de manœuvre, les capacités d'agir et l'autonomie des décideurs, et ainsi, les choix des projets de développement social et économique retenus et les modalités de participation à ces choix : qui participe? qui est exclu? qui gagne? qui perd?

Mon objectif sera de contextualiser ce grand thème autour de la question suivante : Pourquoi les préoccupations concernant la RSE font-elles surface à un moment précis et pourquoi est-il de plus en plus question de RSE depuis un certain nombre d'années? En d'autres termes, pourquoi l'enjeu de la «social license to operate» c'est-à-dire, de la

légitimé des activités des entreprises dans certains secteurs, notamment dans le secteur extractif, fait-il de plus en plus problème?

Mes remarques sont basées avant tout sur les travaux collectifs que notre équipe, le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), a menés depuis la fin des années 1990 sur une série de pays en Afrique avec des chercheurs des pays concernés (Ghana, Mali, Guinée, RDC, Madagascar), sur les conditions de mise en valeur du secteur minier en Afrique et les conséquences des activités qui ont résulté d'investissements très importants. Elles sont aussi alimentées par les travaux qui viennent d'être publiés sur les négociations entre compagnies minières et communauté autochtones au Canada et au Québec dans notre volume collectif *Pouvoir et régulation dans le secteur minier : leçons à partir de l'expérience canadienne*, aux Presses de l'Université du Québec¹.

Je vais procéder en trois temps :

1. Présenter rapidement une perspective historique pour apporter des éléments de réponse sur l'origine des défis de légitimité auxquels font face les entreprises.
2. Résumer brièvement certaines réponses à ces enjeux de légitimité qui émanent de différentes instances - de l'arène multilatérale, du secteur privé et notamment les stratégies de RSE et les ententes informelles conclues avec les communautés locales.
3. Pour conclure sur d'autres pistes de réflexion sur le renouvellement des approches du passé qui émanent des instances de décision en Afrique (Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEANU), Banque africaine de développement (BAD), Union africaine (UA)) et à la lumière de ces réflexions, proposer un bref retour sur la question des corpus de normes en émergence et les stratégies de RSE.

1. Mise en perspective historique : le développement et la perpétuation de rapports asymétriques

Dans le contexte de l'endettement des pays africains et des programmes d'ajustement structurel, (mesures introduites pour rééquilibrer les déficits macro-économiques des pays pauvres endettés) à partir des années 1980 et sous l'impulsion des institutions financières

¹ Laforce, Myriam, Bonnie Campbell et Bruno Sarrasin (2012). *Pouvoir et régulation dans le secteur minier : leçons à partir de l'expérience canadienne*, Québec : Presses de l'Université du Québec.

multilatérales, de nouveaux cadres réglementaires (incluant de nouveaux cadres fiscaux et codes miniers) ont été introduits pour libéraliser, privatiser et déréglementer en profondeur les économies africaines riches en ressources minières afin de les ouvrir aux investissements, notamment étrangers. Un exemple : grand producteur d'or et de bauxite du continent, le Ghana constitue une illustration fort utile des réformes stratégiques proposées pour le secteur minier durant cette période. En 1986, la nouvelle loi sur les ressources minières et l'exploitation minière (LCNDP 153) a impliqué que **l'impôt sur le revenu des sociétés**, qui se situait dans une fourchette de 50 % à 55 % en 1975, a été réduit à 45 % en 1986, puis à 35 % en 1994. **Le taux des redevances**, qui était de 6 % de la valeur totale du minerai extrait, en 1975, a été abaissé à 3 %, en 1987². **Les autres droits perçus**, tels que les **droits sur les minerais**, les **droits d'importation** et la **taxe sur les opérations de change**, qui **constituaient une part importante des recettes de l'État avant les réformes**, **ont été supprimés**. Entre 1992 et 2000, on a enregistré comme résultat des privatisations, une perte nette de plus **de 8000 emplois miniers**.

Avec le recul du temps, il est devenu clair que bien que ces réformes aient réussi à attirer les investissements voulus dans de nombreux pays concernés, et parfois massivement, ceci a été fait au prix d'un abaissement des normes dans des domaines critiques pour le développement économique et social, pour la protection de l'environnement et des droits de la personne et, surtout, ces réformes ont contribué à la fragilisation des capacités de suivi et de contrôle de la gestion du secteur de la part des gouvernements. Pourquoi? Un élément du processus de libéralisation qui a attiré beaucoup moins d'attention mais qui recouvre une importance particulière est le fait que la réforme des régimes miniers visait explicitement une redéfinition en profondeur du rôle de l'État qui a introduit un réaménagement de la distinction entre sphères d'autorité et de responsabilité publique et privée, impliquant un transfert de ce qui avant relevait de l'autorité publique vers des acteurs privés. Il peut être démontré que ces modifications ont eu des implications majeures non seulement sur le développement économique et social des pays concernés, mais, elles ont aussi eu des conséquences importantes pour la légitimité même des opérations des entreprises- en remettant en question leur légitimité non pas dans le sens juridique tel que le confère un titre ou un contrat minier, mais légitimité sociale et politique qui résulte de l'existence de réglementations et de procédures acceptées **par toutes les parties concernées y compris les conditions nécessaires pour les faire**

².Akabzaa, Thomas M. (2000). *Boom and Dislocation. The Environmental and Social Impacts of Mining in the Wassa West District of Ghana*, Third World Network, Africa, cité dans Campbell, Bonnie (dir.) (2004). *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*. Coll. Document de recherche 3. Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet, p. 12 : « En vertu de la loi, les redevances perçues se situent dans une fourchette de 3 % à 12 %, selon la marge d'exploitation de la mine. En pratique, aucune mine ne paie plus de 3 % » (notre traduction).

respecter³ Ce dernier point explique pourquoi on s'intéresse de plus en plus à ces enjeux. En d'autres termes, la RSE apparaît parce qu'il y a un vide de processus de légitimation et souvent la légitimation qui résulte de la RSE est partielle, parce qu'elle apparaît sous l'angle de l'investisseur et laisse d'autres questions fondamentales de côté. De plus, en cherchant à répondre aux problèmes des investisseurs, les stratégies de RSE pourraient occulter les implications des réformes du passé non seulement pour le développement économique et social des pays concernés mais plus fondamentalement concernant la perpétuation des rapports asymétriques qui ont résulté de ces réformes et qui sont en partie au moins à l'origine des problèmes de légitimité.

Concernant la redéfinition du rôle des États, l'objectif des réformes introduites sous l'impulsion de la Banque mondiale en Afrique à partir de 1992, tel que défini dans le document *Strategy for Mining in Africa*, était de faire en sorte que les gouvernements assurent un rôle de facilitateur de l'investissement privé, laissant l'initiative, le rôle premier de «propriétaire» et d'«exploitant» au secteur privé. Bref, le rôle du gouvernement devenait celui simplement de «régulateur» et «promoteur»⁴. Dans la foulée des mesures de privatisation et de libéralisation introduites, on affirmait que les premiers pays à réformer leurs cadres seraient en avance par rapport à leurs compétiteurs. L'expérience de l'Afrique dans ce domaine au cours des vingt dernières années a été un processus cumulatif de réformes qui a mené à la production de plusieurs générations de régimes miniers de plus en plus libéralisés.⁵ (Rappelons que les révisions du code minier du Mali de 1999 ont pris comme modèle les révisions du code libéralisé du Ghana, qui sera revu de nouveau en 2006 pour tenir compte de réformes ailleurs). Cette expérience a aussi été un processus de redéfinition en profondeur des arrangements institutionnels que je décrirai dans un instant, du rôle du secteur public et des processus de prise de décision qui déterminent la place et le rôle du secteur minier dans le développement - points sur lesquels beaucoup moins d'attention a été portée.

³ David Szablowski définit le processus de légitimation comme «une conversation continue et souvent imparfaite entre les acteurs qui font la loi (*law-makers*) et ceux qui en sont les sujets (*law-takers*) dans laquelle l'idéologie, l'attention et l'influence jouent d'importants rôles. Fondamentalement, le processus repose sur l'existence d'âdées de légitimation au sein des populations qui sont l'objet des lois. » (Notre traduction). Szablowski, David (2007). *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*, Oxford & Portland: Hart Publishing.

⁴ World Bank. (1992). «Strategy for African Mining»,. Technical Paper No 181, Africa Technical Department Series, Mining Unit, Industry and Energy Division, Washington D.C.: The World Bank, August. p.53. Tel que le concluait cette étude, ceci exigeait «a clearly articulated mining sector policy that emphasizes the role of the private sector as owner and operator and of government as regulator and promoter».

⁵ Analysées dans Campbell, B., (dir.). 2004. *Regulating Mining in Africa : For Whose Benefit?*. Coll. Discussion Paper 26. Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet, 89 p.

Quatre dimensions du processus de reconfiguration des arrangements institutionnels qui ont résulté des réformes des cadres réglementaires miniers méritent une attention particulière :

1. Le retrait marqué de l'État du secteur a aussi été accompagné par un processus parallèle de redéfinition de son rôle et de **réduction de sa souveraineté**. Il s'agissait là d'un objectif explicite des réformes⁶. On parle ici avant tout de la souveraineté sur les ressources, la capacité d'en disposer librement en tant qu'État-nation. Cette capacité s'amenuise à partir du moment où on cède les droits sur les ressources à des acteurs privés (et aussi à partir du moment où on rend le droit privé d'accès aux ressources prioritaire par rapport à d'autres types d'utilisation du territoire, comme dans le *free mining* au Canada).
2. Le rétrécissement de la marge de manœuvre des États riches en minerais et de leur espace de prise de décision politique, du fait d'avoir à répondre à un processus de réformes dirigé de l'extérieur a dans certaines circonstances, été accompagné par **l'institutionnalisation de modes particuliers de reproduction interne des relations de pouvoir**. Ceci est particulièrement le cas dans des pays très riches en ressources minières. De manière similaire à l'expérience des pays riches en ressources pétrolières, et notamment le Nigéria que certains auteurs tels que Cyril Obi ont analysé comme étant caractérisée par un «*politics of oil*»,⁷ les formes particulières de «*politics of mining*» qui ont émergé dans certains pays riches en ressources minières tels que la Guinée, ont souvent été marquées par une absence de transparence et d'imputabilité, malgré le fait que les Institutions de Bretton Woods aient eu la responsabilité du processus de réforme du secteur depuis de nombreuses années. Dans ces cas, les réformes semblent aussi avoir été particulièrement favorables aux entreprises minières. Enfin, et tel qu'également illustré par l'expérience de la Guinée, dont le code minier a été révisé sous l'égide de la Banque mondiale en 1995, **le secteur minier a été favorisé par rapport à d'autres secteurs, au détriment du pays dans son ensemble**. Comme le note une étude de l'Organisation Mondiale du Commerce: «*The incentives given to approved mining enterprises are still much more attractive than those for non-*

⁶ Voir les recommandations de l'étude commandée par la Banque mondiale, Naito, Koh, Felix Remy et John P. Williams (2001). *Review of legal and fiscal Frameworks for Exploration and mining*, London, Mining Journal Books Ltd : «Permettre et accroître un accès privé aux ressources jusqu'alors réservées à l'État, ce qui entraîne un changement majeur dans la conception de la souveraineté de nombreux pays en développement» (Notre traduction).

⁷ Obi, Cyril (2004). *The Oil Paradox: Reflections on the Violent Dynamics of Petro-Politics and (Mis) Governance in Nigeria's Niger Delta*, Africa Institute Occasional Paper, no. 73, Pretoria: Africa Institute of South Africa. Obi, Cyril (2001). «Global, state and local Intersections: power, authority and conflict in the Niger Delta oil communities», in T. Callaghy, R. Kassimir and R. Latham (dir.), *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks*, Cambridge: Cambridge University Press.

mining enterprises under the Investment Code»⁸. Au sujet de l'impact des exemptions sur les revenus fiscaux du gouvernement, presque une décennie après l'introduction du code minier de 1995 en Guinée, la Banque mondiale reconnaissait que «*[t]ax exemptions severely limit Guinea's revenue collection performance*»⁹. De même, l'institution identifiait «*[t]he large number of import duty exemptions, often unjustified which particularly favor the mining sector*»¹⁰, comme l'un des trois facteurs qui limitent la mobilisation de revenus publics en Guinée. Il semble en effet qu'en 2001, les exemptions liées aux droits à l'importation aient à elles seules dépassé les droits perçus. Et la Banque mondiale, qui estimait à l'époque le coût des exemptions fiscales en termes de revenus perdus à environ 20 % des revenus totaux (ou environ 3 % du PIB), ajoutait : «*The real value of exemptions may be higher than actually recorded since many of them have been granted informally over the years to individual traders, either as a favor or on a rent-seeking basis*»¹¹.

3. Le processus de redéfinition de l'État dans le secteur minier et la reconceptualisation de sa souveraineté ont été accompagnés par **une réduction de l'autonomie et de l'autorité des États et de leur capacité d'influencer l'évolution de leurs propres structures**. La distribution du *pouvoir structurel*¹² a clairement été modifiée à l'avantage des acteurs privés et notamment des compagnies minières transnationales. Ces deux premières dimensions sont la conséquence de l'augmentation du pouvoir structurel des investisseurs étrangers

⁸ World Trade Organisation (WTO) (2005). *Trade Policy Review: Republic of Guinea – Report by the Secretariat*. Geneva: Trade Policy Review Body, December, p. 54.

⁹ World Bank (2004). *Guinea: Strengthening Public Expenditure Management for Poverty Reduction and Growth – Public Expenditure Review*, Report no. 27347i GUI. Washington D.C.: The World Bank. June 10. p.10.

¹⁰ Ibid, p.x.

¹¹ Ibid, p.11-12.

¹² La notion de pouvoir structurel sera précisée à la page suivante. Notons pour le moment que le pouvoir structurel peut être intentionnel ou non et ne relève pas nécessairement de stratégies sciemment définies. Ainsi, l'approche hétérodoxe en économie politique internationale dans laquelle s'inscrit ce concept, ne prévoit pas une hiérarchie préétablie entre les acteurs, qui serait basée sur leurs moyens et capacités respectifs, mais observe plutôt l'expression de relations de pouvoir multiples et changeantes entre eux : «Chaque relation économique est caractérisée par une répartition des pouvoirs et un équilibre des forces entre les acteurs qui y participent. [é] Toutes ces négociations s'effectuent dans une structure économique (l'état du monde) et une structure politique (les règles et lois en vigueur) données, mais il y a interaction entre ceux qui définissent ces structures et ceux qui négocient dans un domaine particulier» (Chavagneux, Christian. (1998). «Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale». *Économies et Sociétés - Relations économiques internationales*, no. 34, p.45). Le pouvoir structurel renvoie donc non seulement à la capacité des acteurs de façonner les structures, mais également, selon un double mouvement, au potentiel offert aux acteurs par les structures pour qu'ils participent à leur tour à la transformation de ces mêmes structures, selon une dynamique évolutive. Voir Laforce, Myriam, Ugo Lapointe et Véronique Lebus (2009). «Mining Sector Regulation in Quebec and Canada: Is a Redefinition of Asymmetrical Relations Possible?», *Studies in Political Economy*, vol.84, Fall, p.47-78.

sur les États ce qui fait en sorte que ces derniers deviennent de moins en moins en mesure de **planifier et d'orienter les choix de développement**; ils ne pouvaient que **négoçier** et négocier souvent à partir d'une position affaiblie¹³.

Pour comprendre certaines implications de ce transfert de pouvoir vers des acteurs privés par l'introduction de nouveaux cadres réglementaires, nous avons trouvé très utile une notion qui vient de l'économie politique internationale hétérodoxe ¹⁴ la notion de **pouvoir structurel** : le **pouvoir structurel** fait référence au pouvoir d'un acteur de façonner les structures et de définir les règles du jeu dans lesquelles s'inscriront ensuite les **comportements des autres acteurs** (ainsi que les rapports de pouvoir qui s'établissent entre eux). Il renvoie ainsi à une certaine *diffusion* du pouvoir, à la fois dans ses origines et ses effets. On peut le définir également comme représentant «*the ability of a person or group of persons so to affect outcomes that their preferences take precedence over the preferences of others*»¹⁵. Le concept de pouvoir structurel s'oppose à la conceptualisation traditionnelle du pouvoir mise de l'avant en relations internationales, laquelle relève davantage d'une dynamique *relationnelle* (le pouvoir d'un acteur de modifier directement, par la mobilisation de moyens spécifiques, le comportement ou les préférences d'un autre acteur, ou encore sa capacité à contraindre un autre acteur à agir en fonction de sa volonté et de ses intérêts).

¹³ Stopford John M., Susan Strange and John S. Henley. 2001. *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 14.

¹⁴ «L'EPI (l'économie politique internationale) est un cadre d'analyse, une méthode de diagnostic de la condition humaine telle qu'elle est ou telle qu'elle était, affectée par les circonstances économiques, politiques et sociales» (Strange, Susan. 1994. *States and Markets* (2e édition). Londres et New York: Continuum. p.16). Depuis les années 70, les approches de l'EPI ont permis le rapprochement de la science politique et de l'économie dans l'étude du système mondial et de tous les acteurs qui y ont un rôle et qui y exercent une certaine forme de pouvoir. L'EPI lie entre elles les relations marchandes et les relations de pouvoir pour ne plus voir les relations économiques comme un «emboîtement de marché», Kebabdjian, Gérard (1999). *Les théories de l'économie politique internationale*, Éditions du Seuil, Paris, p.9. Cette discipline étudie les liens entre les relations de pouvoirs et les relations économiques», (Gaudron, Stéphanie (2003). «La conception de l'État dans les théories de l'économie politique internationale», Document de Travail CEPN, Université de Paris 13, p.3-4). Ce qui distingue l'EPI orthodoxe de l'EPI hétérodoxe, c'est la centralité que la première accorde à l'État-nation comme acteur principal des dynamiques politiques et économiques dans le système international, alors que pour la seconde (hétérodoxe), une multitude d'acteurs doivent être pris en compte. L'EPI hétérodoxe intègre la question de « la nouvelle répartition du pouvoir au sein du système mondial responsable de l'affaiblissement de la souveraineté de l'État » (*Ibid.*, p.16).

¹⁵ Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, p.17.

4. Une quatrième conséquence des réformes importantes des années 1990 en Afrique concerne l'émergence de contradictions qui ont accompagné le processus de libéralisation et notamment, **l'émergence et la perpétuation de relations structurelles de pouvoir particulières qui lient des décideurs africains à de puissants acteurs étrangers, que ce soit des acteurs corporatifs, financiers ou diplomatiques.** Il est à noter que les Institutions de Bretton Woods se sont impliquées dans le but de remédier à certaines conséquences de ces pratiques, notamment celles caractérisées par un manque de transparence. Ces pratiques doivent cependant être resituées dans le contexte des réformes de libéralisation du secteur minier que les gouvernements africains ont été sommés d'introduire et qui impliquent des mesures visant le retrait massif de l'État dans des situations où les institutions politiques avaient déjà été sévèrement affaiblies par les années d'ajustement structurel. Les difficultés à faire face à ces pratiques et plus fondamentalement aux contradictions et aux tensions qui caractérisent leurs politiques, sont bien illustrées par la distance qu'a pris le Groupe de la Banque mondiale (GBM) en 2003, face aux plus importantes recommandations issues du processus de Revue des Industries Extractives, vaste processus de réflexion sur le rôle que le GBM doit jouer dans le secteur minier, et qu'il avait lui-même mis sur pied. Notons à titre d'exemple, la recommandation importante mais non appliquée concernant la cessation de la promotion des activités minières dans des zones caractérisées par une «faible gouvernance» et une absence de transparence.

Les possibilités de redéfinition de cet héritage et de l'introduction de cadres réglementaires susceptibles de promouvoir des objectifs de développement, de protection de l'environnement et de respect des droits humains semblent contraintes dans certaines situations, par les relations de pouvoir structurelles héritées des réformes précédentes et par la hiérarchie des valeurs perpétuée par ces relations (les valeurs de croissance économique et de prospérité prenant par exemple le pas sur celles associées à la justice et à l'équité ou à la préservation de l'environnement). De plus, **les relations de pouvoir qui ont émergé par le passé semblent se perpétuer grâce à l'existence de constellations d'acteurs et de forces à la fois internes et externes aux pays concernés.**

Il semble y avoir un parallèle intéressant à faire ici entre l'expérience canadienne et celle de la libéralisation des cadres réglementaires en Afrique. En abordant ces enjeux à partir de la notion de pouvoir structurel, il est possible de faire un parallèle entre l'héritage issu de la libéralisation des cadres réglementaires africains et celui légué au Canada (comme ailleurs en Amérique du Nord), par l'inclusion dans nos lois du principe du *free mining*. Les principes sous-jacents au cadre du *free mining*, notamment le libre accès à la ressource, la libre exploitation en cas de découverte et la sécurité de la tenure, c'est-à-dire

la protection des droits miniers acquis, devinrent centraux aux régimes miniers de la plupart des territoires canadiens¹⁶.

La notion de pouvoir structurel nous a été très utile pour comprendre la réalité canadienne et notamment le régime du *free mining*¹⁷ que l'on peut caractériser par 4 dimensions.

L'ensemble des principes sur lequel repose le *free mining* renvoie à son tour à une première dimension plus opératoire, soit celle selon laquelle le développement minier serait non seulement souhaitable mais prioritaire par rapport à d'autres types d'utilisation du territoire¹⁸. La primauté des activités minières promue par le principe du *free mining* permettrait d'offrir le climat de stabilité recherché par les investisseurs miniers. Szablowski souligne à cet effet qu'étant donné les risques financiers déjà relativement élevés associés au domaine minier, «*security of tenure and regulatory stability are of paramount importance [for mining investments]*»¹⁹.

Deuxièmement, l'appropriation unilatérale de la ressource via le claim²⁰ et le principe du premier acquéreur conférerait à l'entrepreneur minier une autonomie

¹⁶ Campbell, Karen (2004). «Undermining Our Future: How Mining's Privileged Access to Land Harms People and the Environment. A Discussion Paper on the Need to Reform Mineral Tenure Law in Canada», West Coast Environmental Law Staff Counsel, janvier; Barton, Barry J. (1993). *Canadian Law of Mining*. Calgary: Canadian Institute of Resources Law; Barton, Barry J. (1998). «Reforming the Mining Law of the Northwest Territories», Working Paper No. 3. Yellowknife: Canadian Arctic Resources Committee, Northern Minerals Program; Paquette, Pierre. (1982). *L'exploitation de matières premières et la politique minière de l'État: une analyse de leur évolution et de leur contribution au développement économique du Québec, 1867-1975*. Thèse de doctorat en philosophie, Département des Sciences économiques, Université McGill.

¹⁷ On recourt parfois en français à l'expression « libre accès » pour désigner le principe du «*free mining*». Or, considérant que le principe renvoie à diverses garanties qui vont au-delà du seul accès à la ressource et considérant son usage fréquent dans les débats qui ont cours en matière de réglementation minière dans le monde francophone, nous employons dans cette présentation l'expression anglaise pour le désigner, laquelle rappelle par ailleurs les assises historiques du système qu'il fonde.

¹⁸ Campbell, K. 2004, p. 1.

¹⁹ Szablowski, 2007, p. 154.

²⁰ Selon la définition du Ministère Ressources naturelles et Faune du Québec : « Le claim est le seul titre d'exploration octroyé pour la recherche des substances minérales du domaine de l'État. Il s'obtient soit :

- par désignation sur carte, désormais le principal mode d'acquisition;

et une autorité importantes, voire uniques par rapport à d'autres secteurs économiques²¹. Selon Barton, « *there can be no doubt that the free entry system is more completely designed to encourage mining activity than are other resource disposition systems* »²². La liberté d'action dont est investi l'entrepreneur minier constitue, en soi, une caractéristique significative du *free mining* et contribue à mettre à l'avant-scène l'identité politique, les intérêts et les valeurs de ce dernier. À l'inverse, la plupart des provinces et territoires canadiens ne prévoient ni participation, ni consultation auprès des communautés concernées au moment de l'émission de droits miniers (claims ou autres), droits qui confèrent à leurs détenteurs d'autres droits, dont ceux d'accéder au territoire, d'exécuter tout travail d'exploration et, en cas de découverte et sous certaines conditions, d'obtenir un droit d'exploiter. **Les processus formels de consultation et de participation des communautés concernées sont généralement renvoyés à une étape avancée des projets miniers.**

Troisièmement, la délégation d'autorité conférée aux entrepreneurs miniers par l'entremise du *free mining* se ferait également en partie aux dépens de celle de l'administration publique. En se référant au cas des Territoires du Nord-Ouest durant les années 1990, Barton souligne ainsi que:

-
- par jalonnement sur certains territoires déterminés à cette fin.

Droits et restrictions : Le claim est un droit minier qui donne à son titulaire le droit exclusif de rechercher, pour une période de deux ans, sur un territoire délimité, toutes les substances minérales qui font partie du domaine public à l'exception :

- du pétrole, du gaz naturel et de la saumure;
- du sable (sauf le sable de silice utilisé à des fins industrielles), du gravier, de l'argile commune exploitée pour la fabrication de produits d'argile et de toute autre substance minérale se retrouvant à l'état naturel sous forme de dépôt meuble ainsi que des résidus miniers inertes utilisés à des fins de construction;
- de toute autre substance minérale de surface pour la partie du terrain faisant également l'objet d'un permis de recherche de substances minérales de surface ou d'un bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface.

Le claim permet aussi de rechercher les substances minérales du domaine de l'État dans les résidus miniers situés sur les terres publiques» (Gouvernement du Québec, *Loi sur le claim*, Québec : ministère Ressources naturelles et Faune du Québec. En ligne <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/claim-imp.asp#claim>>, consulté le 16 mai 2012.)

²¹ Lacasse, Jean-Paul (1976). *Le claim en droit québécois*, Ottawa: Université d'Ottawa; Barton, Barry J. (1998).

²² Barton, 1998, p.41-42.

«The leading feature of the free entry system is that government agencies do not have any discretionary power at all over the occurrence of mineral exploration, the location of claims, or the procurement of mining leases for production. Discretionary power over these matters does exist; but it is in the hands of the private sector explorationists and mining company who decide where to locate claims and apply for leases. This affects the work of the Crown land administrators very significantly, in their efforts to accommodate different land uses such as forestry, new parks, recreation, outfitting, wilderness or habitat protection. It affects the third parties who have interests in Crown land use.»²³

Enfin, quatrièmement, au sujet de la relation entre «valeurs» et «pouvoir», il appert ainsi que la priorité donnée à certaines valeurs par le principe du *free mining* a pour effet structurant de privilégier certains acteurs. Le libre accès à la ressource et les garanties d'exploitation qui s'y rattachent constituent, selon Karen Campbell, *«a key structural issue that contributes to the preferential treatment enjoyed by the mining industry»²⁴*. L'auteure observe que le *free mining* *«elevates miners to a form of extraordinary privilege»²⁵*, alors que d'autres groupes d'acteurs sont contraints d'évoluer dans les cadres réglementaires établis selon les normes, principes et valeurs propres à ce cadre.

L'ensemble de ces observations illustre comment les régimes basés sur le principe du *free mining* semblent caractérisés par une structure de pouvoir asymétrique qui a pour effet de restreindre l'espace de négociation des acteurs locaux quant aux choix de développement du territoire. À l'inverse, le libre accès à la ressource, la sécurité de la tenure des droits miniers et la primauté de ces derniers par rapport à d'autres droits d'utilisation du territoire constituent autant de conditions structurelles favorables aux intérêts des entrepreneurs miniers.

Pour revenir à l'Afrique, les mesures de libéralisation des cadres réglementaires miniers ont sorti les États de la sphère de la production, réduisant ou mettant fin d'une part, à l'accès direct aux données de base dont ils bénéficiaient auparavant. D'autre part, ce retrait et les compressions du secteur public ont amené un affaiblissement du niveau

²³ *Ibid*, p.39.

²⁴ Campbell, K. 2004, p.1.

²⁵ *Ibid*, p. 37.

d'expertise et de la capacité administrative, de suivi et de mise en œuvre des États, ce qui implique un affaiblissement de leur capacité de contrôle. Il s'est donc produit non seulement un affaiblissement des États, une réduction de leur souveraineté mais aussi un flou concernant la démarcation de leurs responsabilités – situation très propice à des conflits lorsque des désaccords surgissent entre compagnies privées et communautés affectées par leurs opérations.

2. Enjeux de légitimité et modes de régulation

Dans le but d'examiner maintenant les relations entre enjeux de légitimité et modes de régulation, je vais me baser sur nos travaux concernant le continent africain – (bien que vous allez sans doute trouver des analogies avec la réalité ici et le Plan Nord). Ce bref rappel historique du processus de réforme des cadres réglementaires des pays riches en ressources minières d'Afrique fait ressortir qu'il en a résulté non seulement une libéralisation économique du secteur mais un affaiblissement systématique des capacités institutionnelles et politiques des États dont les structures étatiques étaient déjà très marquées par un lourd et non lointain héritage colonial.

Après plus de vingt ans de réformes, dans le contexte de l'affaiblissement des capacités des gouvernements à assurer un contrôle fiscal et le respect de leurs propres réglementations, en l'absence de mesures qui assureraient une plus grande transparence et équité dans les négociations de régimes et de contrats miniers (notamment les contrats de stabilité fiscale pour ne donner qu'un exemple) et étant donné la contribution décevante du secteur extractif au développement local dans certaines circonstances, **c'est la légitimité des activités des compagnies minières elles-mêmes qui sera de plus en plus remise en question.**

2.1. Certaines réponses qui émanent de différentes instances face aux défis de légitimité

L'enjeu de l'affaiblissement des capacités politiques et institutionnelles et des capacités de régulation des États hôtes est particulièrement central. Puisque les enjeux de légitimité et de régulation inscrits dans les processus légaux sont des éléments interdépendants, l'absence d'attention à ces enjeux ne peut que nuire à l'établissement de pratiques et de

normes régulatrices qui sont reconnues comme légitimes. Il y a eu différentes formes de réponse à de telles situations, dont **trois** seront retenues ici.

Une première réponse à ces enjeux de légitimité a été l'introduction d'un ensemble complexe de normes qui ont leur origine dans l'arène multilatérale. Ce corpus de normes qui concerne un grand nombre de domaines, tels que les évaluations d'impact environnemental (EIE) ou les déplacements involontaires des populations, a été décrit par Szablowski comme un véritable «**système légal transnational**». Cependant cet ensemble de normes qui est en constante évolution, bien que très détaillé et substantiel et qui propose des critères auxquels auront à répondre les entreprises, pose plusieurs difficultés. Celles-ci concernent l'enjeu de l'appropriation locale de ces normes, de la façon dont elles s'articulent avec des objectifs de politique nationale, de leur caractère sectoriel et donc leur nature segmentée, le fait que ces pratiques reconfigurent les formes et le contenu de l'engagement et de la participation des communautés affectées par les opérations minières²⁶, mais surtout, la question souvent non résolue de la capacité des États d'assurer le suivi, la mise en œuvre et si nécessaire d'apporter des mesures correctives. Ces questions risquent paradoxalement de poser à l'avenir des problèmes de légitimité pour les opérations des entreprises minières à problèmes que ces nouvelles normes et pratiques visaient précisément à résoudre.

De plus, et ce qui est le plus important, toujours en nous référant à l'expérience du continent africain, l'émergence d'un corpus de normes qui ont leur origine dans l'arène multilatérale, comme c'est le cas pour les évaluations d'impacts environnementaux, légitime les opérations des opérateurs privés sans clarifier les responsabilités précises qui relèvent des gouvernements. Ceci peut avoir plusieurs types de conséquences. Il peut y avoir une tendance de la part des gouvernements à transférer la responsabilité de ce qui auparavant était considéré du ressort des États (cliniques, routes, infrastructures, etc. mais aussi réglementation et sécurité) aux opérateurs privés de projets miniers de grande envergure. Cependant, un tel transfert passe non seulement sous silence le droit légitime et nécessaire des gouvernements d'offrir des services à leur population à

²⁶ Szablowski illustre ces enjeux en faisant référence aux politiques controversées des déplacements involontaires des populations. L'argument avancé par l'auteur est que les politiques dans ce domaine représentent un changement normatif par rapport aux régimes légaux étatiques antérieurs. Ceci s'explique par la manière dont s'est faite l'attribution des diverses responsabilités pour la mise en œuvre des politiques, incluant la collecte de données, les consultations locales, la conception des plans de relocalisation, au promoteur du projet. Le résultat est que la forme et le contenu de la participation des populations affectées par le projet sont déterminés par les entreprises impliquées dans le processus et leur contribution est validée par l'agence de supervision par l'intermédiaire des rapports des entreprises. Par conséquent: Thus «*project-affected persons [é] are not parties to the private contractual relationship that exists between the WBG agency and its client. They are therefore denied rights of access to information and decision making that affects their IR (involuntary relocation)*». (Szablowski, 2007, p.119-120).

une précondition pour qu'ils soient tenus imputables envers leur population, mais aussi pourrait contribuer à rendre plus opaque l'enjeu même de la responsabilité des gouvernements²⁷.

Concernant le transfert de responsabilités aux entreprises, une stratégie des gouvernements pour faire face aux impératifs souvent difficiles à réconcilier du fait de l'introduction des nouveaux régimes a été de s'engager dans des formes de «retrait de l'État» ou «d'absence sélective»²⁸. Le retrait de l'État de la médiation des relations socio-économiques a eu tendance à laisser les entreprises privées de plus en plus sujettes à répondre à des demandes sociales des communautés concernées. Les ambiguïtés que de telles situations peuvent parfois produire font en sorte que les compagnies se retrouvent à avoir de plus en plus à composer avec des demandes et des attentes des communautés qui dépassent leur compétences et moyens.

En cas de mésentente se pose le risque que de telles situations dégénèrent en conflits ouverts. Ces tendances ont comme conséquence générale que les compagnies ont et auront, si la situation n'est pas modifiée, de plus en plus à faire face à des problèmes de «sécurisation» de leurs opérations.

Toujours dans le but d'assurer la légitimité des activités des opérateurs privés, en réponse à l'affaiblissement des capacités institutionnelles et politiques des États dans de nombreux pays d'Afrique riches en minerais, **un deuxième type de réaction** est la tendance de la part des institutions multilatérales de financement et de certains pays occidentaux à suggérer que de tels enjeux - qui sont profondément ancrés dans les rapports structurels et historiques, spécifiques aux différents pays - peuvent être traités sous un angle technique, comme des **enjeux de «faible gouvernance» ou «governance gaps»**. Selon de telles approches, ces enjeux pourraient être résolus par l'introduction d'un ensemble de bonnes pratiques administratives et procédurales et évaluées avec des indicateurs de «bonne gouvernance». Une telle approche est problématique pour plusieurs raisons. D'une part, elle risque de tenter de saisir des processus décisionnels qui sont propres à chaque pays et extrêmement complexes à partir de notions qui sont en fait souvent très subjectives et elles-mêmes en évolution et l'objet de vifs débats comme par exemple les notions de «government effectiveness», «regulatory quality», «voice and accountability». D'autre part, la technocratisation croissante des processus de décision

²⁷ Dans son analyse de ces enjeux à partir des évaluations d'impact environnemental, Szablowski souligne que leur caractéristique la plus significative : «is that it does not have any mechanism for fixing the social responsibility of government [é]. The decision-making architecture of EIA provides no place for discussing the issue of governmental responsibility for social and environmental burdens that will not be assumed by the project proponent.». Ibid., p. 57.

²⁸ Ibid., p. 28 et 45.

risque de marginaliser d'importants débats de fond et notamment, de dépolitiser des enjeux tels que la répartition des ressources, qui risquent d'être traités avant tout comme une question technique plutôt que clairement politique. Ces enjeux sont difficiles à évaluer et à mesurer avec des indicateurs de « gouvernance », car ils relèvent souvent de choix politiques par opposition à des décisions purement techniques. A cet égard, il devient contreproductif de demander un renforcement des capacités locales de gouvernance des ressources minières (« *local capacity for resource governance* ») si la nature des réformes de libéralisation du passé, qui contribuent à affaiblir les capacités institutionnelles, n'est pas elle-même questionnée.

Une troisième réponse aux problèmes de légitimité, celle-ci émanant d'acteurs du secteur privé et qui nous intéresse tout particulièrement ici concerne l'introduction de projets dans le cadre de stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Dans un contexte de retrait de l'État dans lequel les compagnies se retrouvent à faire face aux demandes des communautés - bien que l'on puisse comprendre sans difficulté le pourquoi de telles stratégies - elles peuvent s'avérer problématiques pour plusieurs raisons. De telles approches négligent le fait que ces enjeux de légitimité sont, comme nous l'avons vu, les manifestations de problèmes structurels beaucoup plus profonds qui risquent d'être camouflés temporairement par de telles stratégies qui cherchent à répondre aux manifestations des problèmes plutôt que de s'attaquer aux causes. Pour ce qui est de leurs origines, les stratégies de RSE sont le plus souvent le résultat d'initiatives impulsées de l'extérieur plutôt que d'idées qui ont leur origine dans les processus de décision nationaux et comme partie intégrante de politiques publiques qui sont appropriées localement. De plus, de telles stratégies risquent de contribuer à la continuation du transfert de ce qui auparavant était considéré comme des fonctions du secteur public vers des opérateurs privés qu'il s'agisse de compagnies privées ou d'ONG, souvent à la demande et avec l'assentiment d'États affaiblis. Ces tendances risquent de rendre plus opaques le partage des responsabilités et donc de l'imputabilité des acteurs privés et publics avec comme résultats de perpétuer les problèmes de légitimité des opérations des compagnies elles-mêmes.

Dans la mesure où les institutions multilatérales de financement et certaines instances de coopération bilatérales continuent à encourager des mesures qui court-circuitent l'État, que ce soit concernant la collecte des recettes minières ou la définition des lignes directrices qui gouvernent les relations entre les compagnies et les communautés, elles courent le risque de contribuer à l'érosion de fonctions essentielles de développement de l'État²⁹. De tels processus pourraient contribuer à reporter l'établissement de processus

29 « En déplaçant le centre de l'expertise des fonctionnaires de l'État vers l'industrie de la consultation et les institutions internationales, le modèle de la gouvernance semble conduire à un évitement de la capacité d'apprentissage et d'intervention normative des autorités publiques » Jobert, Bruno. (2002). « Le mythe de la gouvernance antipolitique », VII^{ème} congrès de l'Association française de science politique, p. II. Lille:

politiques qui permettraient aux populations de tenir leurs dirigeants responsables. Au niveau bilatéral, des stratégies qui proposent d'utiliser les budgets de l'aide pour appuyer des politiques de RSE ou encore, pour produire des outils pour gérer les conflits sans s'arrêter sur les origines de tels conflits pourraient en fait contribuer à rendre encore plus opaques les lignes de responsabilité et d'imputabilité des différents acteurs dans le secteur. Par exemple, quelle est l'instance qui doit être considérée responsable et imputable pour les services livrés à une communauté: la compagnie, l'ONG ou les gouvernements? Qu'est ce qui se passe et qui est responsable de livrer ces services lorsque la compagnie quitte? Comment de tels projets peuvent-ils devenir soutenables dans la durée? Et que se passe-t-il pour les communautés qui se trouvent juste à l'extérieur de la zone minière et qui n'ont pas accès à ces services?

En l'absence de cadre réglementaire ou de régimes formels et suivant l'exemple de ce que nous connaissons au Canada avec les ententes sur les répercussions et avantages (*Impact Benefit Agreements*, IBA), une autre réponse de la part d'entreprises privées à ces enjeux de légitimité c'est un recours croissant à la **constitution de nouveaux régimes informels locaux** qui s'appuient sur les normes négociées mais qui sont des normes volontaires³⁰. Si l'on comprend sans difficulté la volonté d'introduire ce type de régimes légaux informels dans le but de stabiliser le climat d'investissement et rendre les activités minières plus légitimes, le contexte de rapports asymétriques qui appelle l'introduction de ces **nouveaux régimes informels locaux** ne se retrouve pas pour autant modifié. De plus, la tendance à mettre en place des ententes sur les répercussions et avantages place les communautés affectées par les activités extractives en première ligne dans les négociations avec les opérateurs miniers à négociations caractérisées par une compensation économique pour les communautés affectées et au sein desquelles les rapports de pouvoir demeurent encore largement asymétriques. Cette inégalité entre les acteurs a pour conséquence une transformation de ce qui auparavant était considéré comme des droits intergénérationnels (sur la terre, l'eau, les lieux de culte, les lieux de chasse et de pêche, etc.) en enjeux monétarisés pour lesquels des compensations sont offertes, transformant ainsi les populations concernées de «*rightholders*» en «*stakeholders*». Bien que ces transformations aient lieu à grande échelle, il ne semble pas exister d'instances de régulation en mesure de prendre en compte leurs conséquences sur l'accès et la répartition des ressources à moyen et plus long terme pour les populations des régions touchées. Le recours à ce type de nouveaux régimes informels locaux, illustre bien la nature éminemment politique de notre sujet car la réponse à la question : «Quelles sont les normes applicables?» soulève inévitablement la question des nouvelles

AFSP., cité par Mazalto, Marie (2010). *Gouvernance du secteur minier et enjeux de développement en République démocratique du Congo*, thèse de doctorat en sociologie, Université du Québec à Montréal.

³⁰ Ces régimes légaux informels ont ceci de «local» qu'ils sont «construits» de manière *ad hoc* pour encadrer le développement d'un projet en particulier dans son milieu local, tout en puisant dans un éventail de «normes» plus ou moins contraignantes, disponibles soit à l'échelle transnationale (codes de conduite, principes des IFI, etc.), soit à l'échelle nationale. Il en résulte un assortiment de règles auquel la compagnie entend se conformer, certaines contraignantes, d'autres non, mais qui dans tous les cas est difficile à saisir dans toute sa complexité par les communautés locales sur qui ce «régime informel» doit entre autres s'appliquer.

délimitations entre lieux de décision et du partage de responsabilité entre différents niveaux et instances des pouvoirs publics, entre acteurs publics et privés, ainsi que la question de l'évolution et l'adéquation des formes de régulation qui incluent les cadres réglementaires et normatifs qui accompagnent ces transformations.

3. Pistes de réflexion qui émanent des instances de décision en Afrique (CEANU, BAD, UA) sur le renouvellement des approches du passé concernant la contribution du secteur minier au développement et la RSE

Notre discussion à ce Forum a lieu à un moment des plus intéressants car contrairement à la situation il y a dix ou même cinq ans, il existe en ce moment sur le continent africain une réflexion très poussée et des propositions de stratégies concrètes pour permettre un renouvellement des approches concernant la place du secteur minier dans le développement économique et social des pays concernés.

Le désir d'un changement de cap est loin d'être théorique. À titre d'illustration concrète de l'émergence de nouvelles stratégies qui amèneraient des transformations structurelles qui émergent, soulignons l'adoption en février 2009 de la «Vision africaine des mines» par les chefs d'État des pays africains à la réunion du Sommet de l'Union africaine, suite à la réunion d'octobre 2008 des ministres responsables des ressources minières et du développement³¹. Ce document suggère que les matières premières ne devraient pas

³¹ La Vision minière adoptée en février 2009 par les chefs d'États du continent de l'Union africaine prévoit: Un secteur minier africain fondé sur la connaissance, catalyseur et contribuant à une large croissance et au développement qui s'intègre pleinement à un marché africain commun à travers:

- Interdépendance en aval dans l'enrichissement des minerais et la production;
- Interdépendance en amont des biens d'équipement miniers, des consommables et des industries de services;
- Interdépendance médiane dans le domaine des infrastructures (énergie, logistiques, communications, eau) et du développement des compétences et des technologies (HRD et R&D);
- Partenariats mutuellement bénéfiques entre l'État, le secteur privé, la société civile, les communautés locales et d'autres acteurs ;
- Une connaissance exhaustive du patrimoine minier.
- Un secteur minier durable et bien régi qui produit effectivement et génère des rentes sur les ressources, qui est sûr, sain, tient compte des aspects genre et ethnie, de l'environnement, qui est socialement responsable et est apprécié des communautés environnantes ;
- Un secteur minier qui fait partie intégrante d'une économie africaine globalement diversifiée, dynamique et compétitive sur le plan industriel;
- Un secteur minier qui a permis de créer des infrastructures à travers la maximisation de son interdépendance économique propulsive aux niveaux local et régional ;
- Un secteur minier qui optimise et contient d'énormes ressources minières finies, qui est diversifié, intégrant des métaux industriels de moindre valeur commerciale à grande et à petite échelle ; et

simplement être destinées à l'exportation, mais qu'elles devraient favoriser des stratégies menant à **l'industrialisation et à la diversification** des économies locales et que des mesures devraient être prises pour ajouter de la valeur, développer les industries en aval et en amont, pour créer des emplois et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières.

Cette prise de position implique un changement de paradigme par rapport aux orientations du passé. Elle implique par conséquent de nouvelles stratégies et politiques qui ont été explicitées de manière très détaillée dans le rapport de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies de 2011 «Les ressources minérales et le développement de l'Afrique» et ont donné lieu à l'adoption d'un Plan d'Action par les ministres de Mines en décembre 2011. Deux domaines parmi les très nombreux enjeux qui font l'objet de recommandations font écho à l'importance de la prise en compte de la nature à la fois technique et politique des relations entre acteurs : la question des négociations des contrats avec les compagnies minières et la question de l'accès et la qualité de l'information.

Concernant le premier domaine, la reconnaissance de l'importance d'un appui à la négociation de contrats, le Rapport 2011 de la CEANU «Les ressources minérales et le développement de l'Afrique» souligne :

«La Vision africaine des mines reconnaît le caractère critique des négociations initiales sur les contrats ainsi que la nécessité [é] d'améliorer la capacité des États africains à négocier, avec les CNC (compagnies transnationales), les régimes d'exploitation des ressources. **Ces négociations sont généralement extrêmement asymétriques puisque le CNC (compagnie transnationale) est fortement doté en ressources et compétences tandis que l'État en est faiblement pourvu**»³².

Le deuxième exemple de recommandation concerne la qualité des données sur les informations géologiques et minières. La Vision africaine des mines avait noté :

«Moins on est informé de la valeur potentielle d'une ressource, plus grande évidemment sera la quote-part des rentes qu'exigera l'investisseur à cause du risque élevé de découverte et d'évaluation de la ressource, qui pourrait se

-
- Un secteur minier qui est un acteur clé dans les marchés compétitifs et dynamiques des produits de base à l'échelle continentale et internationale.

³² Commission économique pour l'Afrique des Nations unies et Union africaine. (2011). «Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du groupe d'études international sur les régimes miniers en Afrique », novembre, Addis Abéba (Éthiopie), p. 150-151.

révéler sans grand enjeu économique. Cette hypothèse s'applique principalement aux ressources minières et énergétiques mais on peut également en tenir compte dans la conclusion des transactions relatives à d'autres ressources telles les sols pour l'agriculture, la foresterie, la pêche et le tourisme. **La plupart des États africains ne disposent pas d'une cartographie géologique de base ou au mieux, celle-ci est inadéquate. Cette situation est un facteur de risque pour les investisseurs qui, par conséquent, exigent un régime fiscal extrêmement favorable pour toute opération qui pourrait résulter de leur exploration fondamentale**»³³.

Bien qu'il soit impossible ici de faire un résumé complet du rapport de la CEANU de 2011, synthétisons de la manière suivante. Par opposition à l'approche essentiellement mono sectorielle, enclavée et extravertie du passé, la Vision minière africaine suggère que les matières premières ne devraient pas simplement être destinées à l'exportation sous une forme brute non transformée, mais qu'elles devraient favoriser des stratégies menant à l'industrialisation et à la diversification des économies locales et que des mesures devraient être prises pour ajouter de la valeur, pour développer les industries en amont et en aval, pour créer des emplois locaux et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières.

Il n'y a cependant aucun exemple historique à travers le monde d'un processus d'industrialisation qui ait eu lieu sans politiques publiques appropriées. Des politiques stratégiques et appropriées sont d'une importance critique afin de susciter les changements dynamiques nécessaires incluant bâtir des liens en aval et en amont et assurer la possibilité d'une valeur ajoutée localement aux minerais. Ceci implique d'avoir une approche multi secteurs (infrastructure, mines, énergie, agriculture) et une redéfinition des arrangements institutionnels en conséquence. Sans rentrer dans le détail, il s'agit de consciemment et systématiquement intégrer et articuler les stratégies minières dans un ensemble plus large de stratégies et de politiques de développement. Et ceci nous amène à l'enjeu le plus fondamental.

Les recommandations dans chacun des chapitres du rapport de la CEANU pointent toutes dans la même direction. Le nouveau modèle ne peut pas être impulsé simplement par

³³ Union africaine. (2009). «Vision du régime minier africain. Exploitation équitable et optimale des ressources minières en vue d'une large croissance durable et d'un développement socio-économique», AU/EXP/CAMRMRD/2(I), février p. 17. En ligne, <http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa%20Mining%20Vision%20french.pdf>.

l'industrie (*investment-led strategies*) à l'hypothèse explicite des réformes et stratégies du passé- mais doit faire l'objet d'une appropriation des débats et des processus politiques au niveau national et régional. Le nouveau modèle dépend d'interventions stratégiques de la part des pouvoirs publics notamment dans le domaine de la planification, de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi de stratégies transformatrices.

Quelles implications pour les stratégies de **responsabilité sociale des entreprises**?

Les recommandations peuvent être résumées en quatre mots :

Clarification, coordination, responsabilité et imputabilité.

L'adoption de solutions à plus long terme face aux enjeux de légitimité auxquels font face les opérations des compagnies minières implique que soient prises en compte **les dissymétries qui ont été introduites au cours des 20 ou 25 dernières années** qui caractérisent les relations entre entreprises privées d'une part, et pouvoirs publics d'autre part, et implique aussi une **clarification de la délimitation entre responsabilités publiques des gouvernements envers leurs citoyens et les responsabilités privées**.

Parmi les questions épineuses qui résultent des attentes suscitées par la responsabilité sociale des entreprises dans le développement communautaire est celle de comment tracer la ligne de démarcation entre les responsabilités de l'État envers ses citoyens et la façon dont la responsabilité sociale d'une compagnie minière complète les efforts de l'État.

Dans de nombreux pays africains, la coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et l'investissement dans le cadre de la responsabilité sociale, d'autre part, laisse à désirer. Qui plus est, la responsabilité sociale des entreprises pourrait réduire la motivation du gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités envers ses citoyens, et ces derniers pourraient en venir à considérer la compagnie comme le prestataire de services dont la fourniture devrait relever de l'État.

Une meilleure coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et les dépenses des entreprises, d'autre part, au titre de leur responsabilité sociale pourrait améliorer la valeur des deux enveloppes de dépenses. Ainsi, par exemple, l'utilisation durable d'une école ou d'un dispensaire construits au titre de la responsabilité sociale des entreprises est mieux assurée si le projet est coordonné avec l'État à pour faire

en sorte qu'il s'insère dans un plan plus vaste et que l'État puisse prendre à sa charge le personnel de santé ou les enseignants si la mine cesse son appui ou son activité.

L'Afrique, comme le souligne le Rapport 2011 de la CEANU, c'est qu'en faisant pression sur les gouvernements des pays en développement pour qu'ils réduisent au minimum leurs taxes et leurs redevances, les compagnies minières diminuent en fait la capacité fiscale de l'État. Par contraste, ces compagnies appliquent des politiques et font des contributions à l'infrastructure sociale que l'État est trop pauvre pour se permettre. Tout en proclamant leur responsabilité sociale, nombre de compagnies s'appuient de plus en plus selon la CEANU sur de la main-d'œuvre contractuelle précarisée travaillant dans des conditions d'insécurité et peuvent payer à de nombreux travailleurs des salaires, qui tout en satisfaisant au minimum requis par la loi, ne sont pas des salaires décents³⁴. Ce qui nous amène à la question cruciale des normes et de l'imputabilité des acteurs

Le Rapport de la CEANU conclut son chapitre 6 intitulé «Initiatives de responsabilité sociale des entreprises» en soulignant les enjeux suivants:

«Aux fins de l'élaboration de politiques, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme se substituant à la responsabilité de l'État envers ses citoyens dans la mise en place des infrastructures de base et d'autres biens publics. En effet, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises devraient **compléter** les efforts de l'État et **être encadrées** par les institutions de l'administration locale et des autorités locales. Le cadre réglementaire que le gouvernement choisit pour consolider la responsabilité sociale des entreprises devrait énoncer clairement les responsabilités des compagnies minières et celles devant être dévolues aux communautés minières et communiquées à ces communautés».

Mais le Rapport insiste qu'il faudrait que ces initiatives **répondent à des normes nationales** issues d'une **concertation nationale** sur les obligations de l'industrie minière concernant les objectifs de développement social. Sans un tel débat, on court le risque de voir la définition des exigences de responsabilité sociale des entreprises d'une juridiction laissée à l'appréciation de l'industrie. De telles approches *ad hoc* pourraient conduire à

³⁴ Cette section vient directement du Chapitre 6. «Initiatives de responsabilité sociale des entreprises» du rapport de l'Union africaine et CEANU. (2011). *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*, p. 98.

l'incertitude sur les sommes qu'il faudrait consacrer à la responsabilité sociale des entreprises et sur les types de projets de responsabilité sociale des entreprises qui devraient être mis au point, de même que sur les mécanismes nécessaires pour leur mise au point.

Enfin, le Rapport de la CEA préconise des cadres et indicateurs permettant l'évaluation des impacts. Les cadres doivent privilégier la consultation des parties prenantes et permettre l'examen des obligations et des engagements. Cet examen doit être fondé sur l'obligation de présenter des rapports qui devraient faire partie du cadre de responsabilité sociale des entreprises. Les indicateurs concernant l'évaluation de l'impact de projets de responsabilité sociale des entreprises devraient être intégrés dans un cadre déterminé à l'avance et appliqués par une gamme de parties prenantes, telles que la société civile.

Conclusion

Si nous revenons à notre question de départ sur les enjeux de légitimité des opérations des entreprises, une des conséquences des mesures de libéralisation du secteur minier africain a été, nous l'avons vu, **le transfert croissant de responsabilités** qui relevaient auparavant des États, déjà affaiblis par les réformes d'ajustement structurel, à des entreprises transnationales minières. Ces transferts ont eu tendance à déplacer les responsabilités pour la livraison de services sociaux et publics (cliniques, routes, infrastructures, réglementation, sécurité, etc.) vers des acteurs privés, parfois avec l'appui des ONG. À mesure que les compagnies minières s'impliquent de plus en plus dans ce qui est présenté comme domaine du «développement», une confusion fondamentale est introduite.

L'hypothèse problématique concernant le rôle de l'investissement dans le développement international est bien illustrée dans une déclaration de Pierre Gratton, président-directeur général de l'Association minière du Canada :

«À long terme, la croissance durable et la prospérité sont propulsées par le secteur privé, et les penseurs d'avant-garde dans le domaine des politiques d'aide au développement reconnaissent que l'efficacité de l'aide peut être

améliorée lorsque celle-ci s'aligne sur les investissements du secteur privé.»³⁵
(Notre traduction).

Cette formulation est problématique comme le sont les débats qui reposent sur la même hypothèse. Les investissements dans le secteur minier ne créent pas par eux-mêmes de développement. Il n'y a aucun exemple dans l'histoire de développement sans intervention de «politiques publiques» qui aient contribué à de tels processus. Ceci souligne l'importance de la clarification des rôles et des responsabilités.

Dans la mesure où les orientations avancées en ce moment en Afrique se situent résolument dans une perspective de développement à plus long terme et de renforcement des politiques publiques des pays concernés pour atteindre ces objectifs, se pose la question de la compatibilité entre de telles orientations et des stratégies qui émanent de l'extérieur des pays portées par des acteurs privés. De manière parallèle, se pose le problème de la responsabilité et de l'imputabilité pour de tels projets proposés au titre de RSE. S'ajoutent à ceci les risques très réels de court-circuitage des instances politiques locales et donc de courir le danger de contribuer à saper leur base de légitimité.

La responsabilité des entreprises est bien avant tout de signer des ententes transparentes qui soient rendues publiques, de payer les taxes et les redevances de manière aussi transparente et de respecter les lois du pays et les obligations internationales.

Et que faire dans les nombreuses situations actuelles où l'affaiblissement institutionnel des gouvernements ne leur permet pas de faire le suivi, les vérifications et apporter des mesures correctives si nécessaire?

Dans le contexte actuel et tel que reconnu par de très nombreuses instances, les pays d'origine des compagnies minières ont certainement un rôle à jouer.

Pour ce qui est de la situation de notre propre pays, étant donné l'importance de la présence des compagnies minières canadiennes en Afrique et en Amérique latine et étant donné l'absence fréquente dans les pays concernés de mécanismes de suivi et de rectification des plaintes lorsque celles-ci surviennent, il est indispensable d'avoir en place au Canada des mécanismes et des procédures établis et obligatoires permettant de faire un tel suivi et d'assurer le respect par les compagnies canadiennes des obligations du Canada face à ses engagements en matière de normes internationales et de droits humains.

³⁵ Gratton, P. (2012). «Mining partnerships the right things to do», *Embassy Magazine*, 15 février.

Car il n'existe à l'heure actuelle aucun cadre global effectif au Canada balisant l'action des agences gouvernementales qui s'impliquent dans la promotion du rôle du secteur privé dans la poursuite des intérêts du Canada en matière de développement international tel que l'envisageait par exemple le projet de Loi C-300. Un tel cadre qui établirait des lignes directrices et des procédures claires pour la supervision et l'évaluation des activités des entreprises canadiennes permettrait de favoriser des actions responsables de la part des agences gouvernementales ainsi que la reddition de compte de leur part.

Concernant les activités des compagnies, le Canada devrait mettre sur pied un mécanisme indépendant, non judiciaire, rigoureux et transparent en matière de plaintes, tel que recommandé par le Rapport du groupe consultatif issu des Tables rondes nationales³⁶ dont j'ai eu l'occasion de faire partie en tant qu'une des deux universitaires qui y ont siégé. Tel que préconisé par ce Rapport, un Ombudsman pourrait fournir des services consultatifs, rechercher les faits et établir des rapports concernant les plaintes portant sur les activités des sociétés extractives canadiennes dans des pays en développement. La participation des entreprises à de telles enquêtes devrait être obligatoire.

Enfin, les compagnies qui contreviendraient aux normes internationales en matière de droits de la personne (ou à des standards de pratiques exemplaires reconnus internationalement) devraient être considérées, tel que recommandé déjà en juin 2005, par le Quatorzième Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international³⁷ comme non éligibles pour tout soutien financier ou politique de la part du gouvernement du Canada.

L'enjeu est peut-être moins de savoir « **Quelles sont les normes applicables?** » mais plutôt deux autres questions : **Comment assurer la volonté politique des acteurs concernés pour garantir le respect des normes existantes?** et **Comment assurer une transformation des rapports asymétriques hérités du passé qui caractérisent notre pays afin de rectifier les déséquilibres qui influencent et orientent les processus de création de lois et de cadres réglementaires et auxquels la RSE participe?**

³⁶ Groupe consultatif du processus des tables rondes (2007). «Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays en développement», 29 mars. En ligne, <http://www.miningworks.mining.ca/miningworks/media_lib/documents/CSR_reportFR.pdf>, consulté le 26 septembre 2012.

³⁷ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. (2005). *Quatorzième rapport*. En ligne, <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1961949&Mode=1&Parl=38&Ses=1&Language=F>>, consulté le 19 mars 2012

Bonnie Campbell

Professeure, Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal

Directrice, Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) et Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)

Téléphone : (514) 987.3000, poste 4574#

Courriel : campbell.bonnie@uqam.ca

Site : <http://www.cirdis.uqam.ca/>

UQAM, pavillon Hubert-Aquin, local A-3785

CP.8888, succ. Centre-ville, Montréal, (Qc) H3C 3P8