



LE SECTEUR EXTRACTIF ET LE DÉVELOPPEMENT

L'une des questions les plus controversées qui touchent actuellement le Canada concerne son rôle dans l'expansion rapide des industries extractives dans les pays en développement. Un pays riche, mais à bien des égards de manière métaphorique encore un coupeur de bois et un porteur d'eau, le Canada est devenu un acteur important dans le commerce international en pleine croissance dans le domaine des minéraux, et est aujourd'hui une superpuissance minière. Environ 70 % de la capitalisation boursière du monde dans le secteur minier est cotée aux Bourses de Toronto et de croissance TSX. Les compagnies minières canadiennes opèrent dans plus de 100 pays à travers le monde et la valeur de leurs actifs miniers à l'étranger a atteint 146,2 milliards de dollars en 2011.¹

Certains diront que les entreprises minières canadiennes figurent parmi les entreprises qui se comportent le mieux à l'échelle internationale, mais une étude datant de 2010 a constaté qu'elles sont «de loin les pires contrevenantes». ² La controverse poursuit cette question. Le boom de matières premières a été accompagné par une recrudescence des manifestations anti-mines à travers les pays en voie de développement, et les entreprises basées au Canada sont souvent la cible, impliquées dans des scandales coûteux et dommageables sur la biodiversité, l'eau propre et les habitats des animaux, pour se livrer à la corruption, la destruction environnementale et des abus en matière de droits humains, faisant peu de cas des lois locales et appuyant des despotes louches.

Trop souvent, la question des bonnes pratiques par les compagnies minières opérant à l'étranger, qu'elles soient

canadiennes ou autres, a été réduite aux actes bien intentionnés mais plutôt symboliques de la responsabilité sociale des entreprises. Le rôle du Canada devrait être beaucoup plus que seulement cela.

Le contexte : le terrain miné des mines

Les entreprises canadiennes ont un fort intérêt à appuyer des mesures contre la corruption et en faveur de l'adhérence aux lois environnementales et l'amélioration de la capacité d'un pays en voie de développement à créer et appliquer des régimes fiscaux équitables. En encourageant les institutions et lois locales, les entreprises peuvent contribuer à assurer un climat d'investissement plus stable et prévisible pour eux-mêmes et leurs actionnaires. En bref, faire les choix les plus justes mène à de bonnes relations d'affaires.

Le Groupe McLeod œuvre au renforcement de la contribution du Canada à un monde meilleur.

Le Groupe McLeod est composé de professionnels possédant de nombreuses années d'expérience au sein du gouvernement, de la société civile et du milieu universitaire, qui travaillent dans tous les domaines du développement international, de la diplomatie et de la politique étrangère. Nous collaborons avec d'autres intervenantes et intervenants qui apprécient les droits de la personne, l'intégration, l'égalité et le développement durable pour faire avancer la politique et l'action du Canada dans les domaines de la coopération internationale et des affaires étrangères.

260, rue Metcalfe, bureau 6A, Ottawa (Ont.) K2P 1R6

McLeodGroup.ca | mcleodgroup12@gmail.com | [@theMcLeodGroup](https://twitter.com/theMcLeodGroup)

© Le Groupe McLeod 2014-16 / Cette œuvre est mis à disposition selon les termes de la Licence [Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Les agences d'aide au développement peuvent également jouer un rôle important dans cet égard. L'aide canadienne au développement pourrait contribuer à renforcer les institutions des pays en voie de développement afin qu'ils puissent réglementer les industries extractives, fournir des bénéfices aux populations locales et encourager le respect des conventions internationales et des normes de l'industrie. Dans le passé, cependant, les réformes soutenues par le Canada ont été plus avantageuses financièrement pour les investisseurs canadiens que les pays d'accueil.

Qui plus est, quand un gouvernement mauvais ou négligeant s'associe avec une compagnie impatient et impitoyable, l'impact sur les communautés locales peut s'avérer dévastateur. C'est là où une surveillance internationale est indispensable.

La création d'institutions – ou dans certains cas un soutien effectif aux institutions existantes – est un long processus. Mais la situation gagnant-gagnant qui vient d'un climat d'investissement stable et de résultats positifs en matière de développement échappera au gouvernement du Canada et aux compagnies canadiennes si ceux-ci prennent des raccourcis ou soutiennent qu'il n'y a aucun besoin pour des améliorations au niveau de la transparence et de la reddition de compte.

Une nouvelle ère ?

PricewaterhouseCoopers affirme que l'industrie minière est entrée dans une nouvelle ère et que plusieurs gouvernements cherchent à reformer leurs codes miniers, leurs régimes de royauté et de taxation, et à améliorer leurs cadres stratégiques.³ Du point de vue d'un investisseur, la stabilité et la certitude sont importantes. Elles n'en sont pas moins importantes pour les pays en voie de développement.

Il y a autre chose. Tout comme le Canada, les pays en voie de développement veulent tirer le plus d'argent possible du secteur minier. *The Economist* rappelle à ses lecteurs que « le nationalisme des ressources n'est rien de

nouveau... Sa pratique n'est pas confinée non plus aux pays en voie de développement qui sentent qu'ils se sont fait avoir lorsqu'ils ont négocié des accords sur les ressources dans le passé ». ⁴ Et une question se pose : qui devrait assurer la responsabilité lorsqu'une entreprise étrangère ignore les conflits fonciers, de main-d'œuvre ou sur les droits humains avec la bénédiction d'un gouvernement faible ou corrompu ?

Le défi pour le Canada est de s'assurer que notre programme n'aide ne soit pas détourné des domaines où il a connaissance, une histoire et une obligation légale – la réduction de la pauvreté – en agissant comme un complice pour les compagnies qui font un peu de travail de développement sur le côté afin d'acquérir et de conserver les droits miniers. Dans le contexte de l'investissement chinois dans les secteurs pétrolier et minier, le Canada a une occasion en or de se positionner comme un chef de file dans les bonnes pratiques d'entreprises et de reddition de compte pour les abus.

La peur que le Canada se dirige dans la direction de la Chine – utilisant l'aide pour acquérir des concessions – est ce qui a conduit aux critiques publiques récentes contre les accords trilatéraux entre l'ACDI (maintenant Affaires mondiales Canada), des ONG et des compagnies minières : le gouvernement Harper était accusé de subventionner les responsabilités et les relations publiques d'entreprises très rentables. Si on met ces subventions aux compagnies de côté, ce type de financement transmet le message inquiétant que le Canada est prêt à aider les compagnies à externaliser même les plus élémentaires des responsabilités civiques. Ce faisant, il démontre un décalage troublant par rapport aux débats actuels à propos des meilleures pratiques parmi les multinationales qui opèrent dans le secteur extractif.⁵ À moins que la politique canadienne ne soit claire à cet égard, il continuera à y avoir plus de chaleur que de lumière dans un domaine où le Canada peut vraiment jouer un rôle utile. Malheureusement, l'annonce soudaine du gouvernement en 2014 que la Mongolie, où le Canada détient des intérêts miniers importants, deviendrait une priorité de l'aide canadienne au développement ressemblait fortement au modèle chinois.

Le Canada ferait bien de s'allier avec les principes et objectifs de la Vision minière pour l'Afrique et de la Charte des ressources naturelles de l'Union africaine.⁶ Ces deux initiatives sont actuellement au cœur des efforts déployés par les pays en voie de développement pour exprimer comment ils envisagent d'améliorer la gouvernance dans le secteur extractif et d'assurer que les ressources naturelles contribuent aux améliorations dans les autres secteurs de leur économie.

Même à son meilleur, l'aide canadienne fera face à deux enjeux concernant les entreprises extractives. Le premier est que, dans une période de profondes compressions budgétaires, toute nouvelle priorité – peu importe à quel point elle est bonne – va empiéter sur les engagements existants. De nouveaux montants d'argent pour le secteur minier ne seront pas véritablement nouveaux ; il s'agira simplement de l'argent détourné d'autres domaines tels que l'éducation ou la santé.

Le deuxième enjeu en est un plus grand – c'est le compromis entre dépenser directement dans des secteurs de lutte contre la pauvreté qui ont fait leurs preuves tels que l'éducation de base, ou parier sur des résultats de développement à long terme qui pourraient résulter de la croissance économique obtenue par les investissements dans les industries extractives. Depuis deux générations, les économistes du développement ont appris que dans les pays en voie de développement, la croissance est une composante nécessaire, mais non suffisante du développement. La croissance et le développement, toutefois, sont deux choses très différentes. Et à moins que le concept de développement n'inclue une orientation claire sur la pauvreté, passer de la croissance à la réduction de la pauvreté, comme le font fréquemment les ministres du développement du Canada en une seule phrase, est loin d'être assuré.⁷

L'Institut canadien international des ressources et du développement (ICIRD)

En octobre 2011, le premier ministre Stephen Harper a annoncé la création d'un Institut canadien international pour les industries extractives et le développement, maintenant l'ICIRD. Un partenariat entre l'Université de la Colombie-Britannique, l'Université Simon Fraser et l'École Polytechnique de Montréal, l'ICIRD a été

officiellement lancé en janvier 2014. L'idée que l'Institut puisse devenir financièrement autonome d'ici 2018 semble ambitieuse et plutôt invraisemblable.

Le plus grand défi de l'Institut sera l'énorme potentiel de conflits d'intérêts. L'Institut a pour but de fournir des services aux gouvernements dans la création de systèmes réglementaires et des codes fiscaux stables, développementaux et économiquement sains. Plusieurs se demanderont comment un institut canadien financé par un gouvernement qui, sur le plan commercial, fait la promotion active des entreprises minières canadiennes à l'étranger, peut être pris au sérieux en tant qu'intermédiaire objectif. En outre, lorsque le soutien du gouvernement arrivera à son terme, l'industrie minière sera la seule source potentielle réaliste de financement futur pour l'Institut, ce qui accroît encore davantage le risque de conflit d'intérêts.

Alors que l'Institut a annoncé une série de partenariats avec l'industrie, les gouvernements et les organisations communautaires, il reste à voir comment il se comportera avec l'intensification de plaidoyers de la société civile et des questions épineuses sur les droits autochtones et humains et d'extraction artisanale, ainsi que le besoin d'aborder à un niveau plus général les types de conflits qui surgissent si souvent lorsque les compagnies minières arrivent en ville. Si l'Institut peut aller au-delà du problème de conflit d'intérêts – ce qui n'est pas une tâche facile en soi – ce sont tous des domaines où, à partir de sa propre expérience et de son histoire, le Canada pourrait avoir beaucoup à offrir.

La voie à suivre

1. **L'aide canadienne ne devrait pas être utilisée comme un outil promotionnel pour les intérêts commerciaux canadiens.** Le Canada peut certainement contribuer à la création d'un terrain de jeu sûr, stable et prévisible dans le secteur extractif. Il peut aider à construire des environnements d'investissements sûrs, de bonnes et cohérentes politiques en matière de protection l'environnement, des droits des travailleurs, de la santé et de la sécurité au travail, de la propriété foncière et de l'État de droit. Le Canada pourrait devenir un chef de file dans ces domaines. *Mais s'il*

est perçu comme étant un agent au service des intérêts commerciaux canadiens, sa crédibilité s'évaporerait et son potentiel sera perdu.

2. **Une vision stratégique est nécessaire pour le court, moyen et long terme.** Des tactiques à court terme de saisir les ressources et partir en courant peuvent fonctionner à certains endroits, mais elles ne peuvent pas devenir la norme à laquelle toute compagnie ou tout pays aspire à plus long terme. Les objectifs des efforts pour améliorer la performance des entreprises canadiennes à l'étranger doivent être révisés si le Canada veut être un vrai chef de file dans cette industrie.
3. Beaucoup de grandes entreprises extractives canadiennes n'ont aucun problème à satisfaire aux

normes énoncées dans n'importe laquelle de la douzaine de codes de conduite volontaires. Le problème n'est pas au niveau des meilleures entreprises, ce sont les autres qui ne respectent pas ou ne se soucient pas des codes de conduite. Le respect de règles claires et l'obtention de sceaux de conformité font partie du coût actuel d'entreprendre des affaires et d'obtenir un « permis social » durable d'exploitation. Voici un domaine où **le gouvernement du Canada pourrait et devrait montrer l'exemple, en prévoyant des mécanismes de contrôle clairs et des services de médiation pour le règlement de différends, ainsi que des recours auprès du système judiciaire canadien dans les cas où ces mécanismes s'avèrent impossibles.**

NOTES

¹ L'Association minière du Canada, « Facts and Figures 2013 », <http://mining.ca/sites/default/files/documents/FactsandFigures2013.pdf>.

² Les Whittington, « Canadian mining firms worst for environment, rights: Report » *Toronto Star*, 19 octobre 2010, www.thestar.com/news/canada/2010/10/19/canadian_mining_firms_worst_for_environment_rights_report.html.

³ PwC, « Mining », www.pwc.com/gx/en/mining/.

⁴ « Wish you were mine », *Economist*, 11 février 2012, www.economist.com/node/21547285.

⁵ Voir, par exemple, les travaux du professeur de l'Université Harvard John Ruggie et les *Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme* de l'ONU (<http://business-humanrights.org/fr/node/86208/principes-directeurs-des-nations-unies>), ainsi que le *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque* (www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/mne/mining.htm).

⁶ Voir www.africaminingvision.org/ et <http://naturalresourcecharter.org/>.

⁷ Des détails concernant la stratégie de croissance économique durable du Canada peuvent être trouvés à www.international.gc.ca/development-developpement/priorities-priorites/sseg-fced.aspx?lang=fra.