

**Mémemorandum**

**Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique  
Centre Études Internationales et Mondialisation  
Faculté de Science Politique et de Droit  
Université du Québec à Montréal  
Dans le cadre des consultations du  
Ministères des Affaires étrangères et du Commerce international  
En préparation de la Commission de l'ONU sur les droits de la personne,  
Présenté par Jean-Philippe Marcoux  
Ottawa, le 3 février 2003**

**Memorandum**

**Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique  
Centre Études Internationales et Mondialisation  
Faculté de Science Politique et de Droit  
Université du Québec à Montréal  
Submitted to the DFAIT/NGO Consultations on Human Rights  
Presented by  
Jean-Philippe Marcoux  
Ottawa, February 3rd, 2003**

## Sommaire

La contribution du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique aux consultations porte sur les implications, pour le droit au développement, des formes actuelles de libéralisation des cadres légaux et fiscaux dans le secteur minier des pays en développement.

Des recherches comparatives, menées par notre équipe, portent sur les réformes entreprises depuis 20 ans dans le secteur minier. Ces réformes, qui ont eu comme objectif premier d'établir un environnement plus favorable à l'investissement étranger, impliquant des mesures de dérégulation et de facilitation, ont entraîné de profondes modifications, notamment, dans le rôle des États. Elles ne sont pas nécessairement compatibles avec la réalisation du droit au développement, et peuvent même présenter de sérieux inconvénients.

Nos recherches révèlent que le processus de libéralisation se poursuit et qu'il est cumulatif, chaque nouvelle génération de codes miniers étant conçue pour s'aligner sur les codes les plus libéralisés de la génération précédente. Face à ce processus, la question est de savoir si un pays en développement qui dérègle et libéralise un secteur d'activité économique important en vue d'être compétitif dans un contexte où les normes et les incitatifs sont en évolution, et qui respecte ses obligations en tant que membre de l'OMC, peut effectivement faire respecter des normes environnementales, poursuivre des objectifs de développement, établir des liens en amont et en aval de l'industrie minière au sein de la structure économique globale du pays, introduire, si nécessaire, des restrictions à l'importation et à l'exportation dans le but de faire augmenter le contenu local et ainsi de stimuler la production nationale. Nous avons constaté que la réponse est plus qu'incertaine et que cela pose problème quant à la réalisation du droit au développement.

### Recommandations

- Compte tenu du fait que le secteur minier représente un secteur d'activité économique potentiellement très important pour un grand nombre de pays en développement.
- Compte tenu de la poursuite des réformes entreprises depuis 20 ans dans le secteur minier et des indices suggérant qu'elles puissent poser des obstacles importants à la mise en œuvre de programmes de développement réalisant le droit au développement.

- Compte tenu du mandat original de l'expert indépendant sur le droit au développement qui était de « soumettre des rapports complets sur les effets de la pauvreté, de l'ajustement structurel, de la mondialisation, de la libéralisation financière et commerciale et de la déréglementation, notamment, sur l'exercice du droit au développement dans les pays en développement. »

Le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique recommande :

- Que le Canada appui le renouvellement du mandat de l'expert indépendant sur le droit au développement à la Commission des droits de l'homme;
- Que le Canada demande que son mandat soit précisé pour que l'expert indépendant se penche sur les obstacles potentiels et les problèmes spécifiques que peut impliquer, pour la réalisation du droit au développement, le processus actuel de déréglementation des cadres juridiques et fiscaux ainsi que la libéralisation des codes miniers ayant pour but la mise en valeur des ressources minières des pays en développement.

## **Executive summary**

The contribution of the Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique to the Consultations concerns the implications for the right to development of the current process of liberalisation of legal and fiscal frameworks in the mining sector of developing countries.

A recent comparative study carried out by our researchers on reforms in this area reveals that while past measures of extensive liberalisation, deregulation and facilitation have indeed succeeded in creating conditions conducive to attracting foreign investment, these reforms may not necessarily be compatible with meeting the challenges of development of the countries concerned and even present serious impediments to them.<sup>1</sup>

The case studies on which are analysis is based illustrate that the process of liberalisation is in fact open-ended and cumulative, each past generation of codes coming up for a new round of reforms in order to bring them in line with the most recent and increasingly liberalised ones. In view of this process, the question which arises is whether a developing country which deregulates and liberalises in order to be fully competitive in the context of evolving norms and incentives and which respects its obligations under WTO rules, can indeed ensure the enforcement of environmental and social norms, labour standards, pursue development objectives that build backward and forward linkages to resource extraction (such as value added processing of minerals), introduce “trade balancing” involving export/import restrictions if necessary to build up local content so as to stimulate local productive activities. We found the answer appears to be more than uncertain.

### **Recommendations:**

- Given that mining represents a potentially very important sector of economic activity for many developing countries;

---

<sup>1</sup> Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, « The Challenges of Development, Mining Codes in Africa and Corporate Responsibility », in International and Comparative Mineral Law and Policy : Trends and Prospects, A Compendium edited by Elizabeth Bastida, Thomas Walde and Janeth Warden, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee. Forthcoming June 2003. See [www.unites.uqam.ca/grama](http://www.unites.uqam.ca/grama)

- Given the nature of the process of liberalisation undertaken over the last twenty years in the mining sector and the strong indicators which suggest that the consequences of this process present serious obstacles for the respect of the right to development;
- Given the initial mandate of the independent expert on the right to development which was “to submit comprehensive reports [...] on, inter alia, the effects of poverty, structural adjustment, globalization, financial and trade liberalization and deregulation on the prospects of the enjoyment of the right to development in developing countries.”

**The Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique recommends:**

- That Canada ensures that the Commission on Human Rights renew the mandate of the independent expert on the right to development;
- That Canada specifies that the renewed mandate of the independent expert be defined in such a manner as to ensure the study of potential obstacles and specific problems posed by the current process of liberalisation of mining codes and the introduction of new legal and fiscal frameworks as these pertain to the mining sector in developing countries.

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique  
Centre Études Internationales et Mondialisation  
Faculté de Science Politique et de Droit,  
Université du Québec à Montréal,  
CP 8888, Montreal, H3C 3P8 Quebec, Canada.  
[grama@er.uqam.ca](mailto:grama@er.uqam.ca)  
Telephone: 514 987 3000 Extension 2462 or 4574

## **Mémoire**

### **Introduction**

La contribution du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique porte sur les conséquences, pour le droit au développement, des formes actuelles de libéralisation des cadres légaux et fiscaux dans le secteur minier. Notre groupe aimerait partager quelques observations émanant de ses récentes recherches sur la libéralisation des codes miniers en ce qui concerne la création d'un environnement propice aux investissements étrangers d'une part, et les impératifs du droit au développement d'autre part.

### **Le contexte**

L'introduction de nouveaux codes miniers dans les pays en développement s'inscrit dans le contexte de la libéralisation et de la mondialisation des marchés. Pour une majorité de pays en développement, la libéralisation économique a débuté à l'orée des années 80 sous la forme des programmes d'ajustement structurel. Elle a été accompagnée d'un retrait programmé du rôle de l'État de certaines fonctions et d'une réorientation de son intervention vers certains autres dans le but précis de favoriser des stratégies de croissance fondée sur la promotion des intérêts privés, bien souvent étrangers. En affaiblissant la capacité institutionnelle des États d'édicter et de faire respecter des normes, des règlements et des lois, les formes de libéralisations introduites dans les pays en développement ont grandement affecté la possibilité pour ces pays d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de développement destinées à faire respecter, à protéger et à promouvoir les droits sociaux et économiques, partie intégrante du droit au développement tel que défini dans la Déclaration sur le droit au développement de 1986.

### **La libéralisation du secteur minier**

Au tournant des années 90, la Banque mondiale fait le constat que le secteur minier de plusieurs pays en développement, notamment africains, ne performe pas à la hauteur de son potentiel. Or, de l'aveu même de cette institution, compte tenu de l'importance potentielle du secteur minier dans plusieurs pays en développement, ce secteur pourrait contribuer de manière significative au développement de ces pays, et pourrait être considéré comme « une source importante de revenus

de taxation et de devises étrangères qui sont essentielles au rétablissement économique de l'Afrique. »<sup>2</sup>

Pour développer leur secteur minier, la Banque mondiale estime que ces pays doivent attirer de nouveaux capitaux de compagnies minières étrangères qui ont la compétence et les capacités techniques pour mobiliser le financement nécessaire à la réalisation de nouveaux projets.<sup>3</sup> Pour y parvenir, la Banque encourage les pays en développement à mettre en place des réglementations susceptibles d'attirer les compagnies minières étrangères. Elle recommande par exemple :

- De garantir les droits d'exploitation des concessions minières pour des périodes pouvant aller jusqu'à 30 ans, et d'en permettre la vente et le transfert sans droit de regard;
- D'adopter des niveaux de taxation « compétitif »;
- De privatiser les compagnies d'extraction minière publiques;
- De concéder les droits d'exploration et d'exploitation sur la base du premier arrivé, premier servi;
- De permettre d'engager et de congédier à volonté, le secteur minier ne devant pas être traité comme un secteur générant de l'emploi;
- De concéder le droit de rapatrier les profits et de détenir les capitaux et les dividendes dans des comptes étrangers.<sup>4</sup>

En somme, le nouveau rôle de l'État est conçu comme étant essentiellement celui de créer un environnement favorable au secteur privé, ce dernier devant assumer les rôles de **propriétaire** et d'**opérateur**, et l'État ceux de **régulateur** et de **promoteur**. Cette conception de l'État en tant que « **facilitateur** » pour le secteur privé s'oppose à celle d'un État conçu pour assumer pleinement des initiatives « développementales. » Le résultat est un processus de retrait de l'État, d'abdication de son contrôle sur la gestion des ressources naturelles au nom de la bonne gestion technique, mais une gestion qui marginalise les enjeux de contrôle sur le processus de mise en valeur des normes sociales, environnementales et du travail dont l'effet ultime est la mise à mal du droit au développement.

---

<sup>2</sup> World Bank, Mining Unit, Industry and Energy Division, *Strategy for African Mining. World Bank Technical Paper No. 181*, Washington D.C., World Bank, 1992, p. 5.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>4</sup> *Ibid.*, Voir également Peter Fox, William T. Omorato et John Strongman, *Assistance for Mineral Sector Development and Reform in Member Countries*, Washington D.C., World Bank, 1998.

## Les codes miniers

Le processus de réformes institutionnelles mis de l'avant par la Banque mondiale passe souvent par l'introduction d'un nouveau code minier. Nos plus récentes recherches nous ont permis d'identifier trois générations de codes.<sup>5</sup> L'hypothèse que nous proposons dans ce mémoire est que les réformes successives du secteur minier qui avaient pour objectif de favoriser l'investissement étranger ont entraîné de profondes modifications, notamment, dans le rôle des États. Ces modifications introduites depuis 20 ans ne sont pas nécessairement compatibles avec la réalisation du droit au développement, et peuvent même présenter des inconvénients.

La première génération de codes miniers est caractérisée par un encouragement à la propriété privée des exploitations minières au moyen de la privatisation des entreprises publiques d'extraction minière et d'un abaissement des taxes et des redevances. Par exemple, on assiste à des baisses de près de 40% de la taxe sur les revenus des corporations, à une multiplication par trois des déductions sur le capital investi, à une baisse de moitié des redevances (royalties), à une élimination des droits de douanes sur les minéraux, sur les importations et de la taxe sur les devises étrangères, ainsi que la possibilité de détenir jusqu'à 80% des revenus d'exportation dans des comptes étrangers.

Bien que ces assouplissements dans la taxation stimulent la venue de compagnies minières étrangères et provoquent un boom dans l'industrie minière, il est permis de se questionner sur les bénéfices réels pour l'économie et les populations des pays concernés. En raison des déductions fiscales consenties, on constate que, parfois, pratiquement aucune taxe corporative n'est perçue, qu'il arrive que les compagnies ferment les mines avant qu'elles ne paient des taxes, et que très peu de devises étrangères sont « internalisées » dans l'économie. De plus, en raison de l'introduction de nouvelles technologies dans l'industrie, on assiste à des pertes importantes d'emploi.

---

<sup>5</sup> Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique, « The Challenges of Development, Mining Codes in Africa and Corporate Responsibility », dans *International and Comparative Mineral Law and Policy : Trends and Prospects, A Compendium*, edited by Elizabeth Bastida, Thomas Walde and Janeth Warden, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee. À paraître, juin 2003. Voir [www.unites.uqam.ca/grama](http://www.unites.uqam.ca/grama)



La mise en place de la deuxième génération de codes miniers vient s'inscrire dans le cadre plus général de la politique environnementale. Ceci constitue en soi une reconnaissance explicite des impacts de l'exploitation minière sur la qualité de l'environnement et sur le développement durable. Deux considérations s'imposent. Premièrement, la politique environnementale se trouve subordonnée à l'impératif d'une croissance économique présentant les acteurs privés comme étant seuls capables de résoudre les problèmes environnementaux sous condition du retrait de l'État. La croissance économique, malgré l'absence de prise en compte de mesures redistributives, est présentée comme apportant des bénéfices de loin supérieurs aux coûts sociaux de la dégradation environnementale. Deuxièmement, il est suggéré qu'il est préférable de laisser le contrôle et le développement du secteur minier aux compagnies privées étrangères. Rien n'est dit sur le rôle potentiel du Gouvernement pour assurer des objectifs de développement, que ce soit l'accès à un retour durable sur la valeur ajoutée, le monitoring ou la capacité de faire appliquer des normes environnementales, sociales ou du travail.

La troisième génération vise à aligner les codes miniers des pays sur les pratiques et les législations les plus libérales. Les taxes sont de nouveau diminuées et les exemptions fiscales se trouvent majorées. De plus, pour se conformer aux règles de l'OMC, on assiste à l'abandon des exigences quant à un contenu local minimum dans l'approvisionnement des compagnies minières, ce qui rend problématique l'établissement de liens en amont et en aval de l'industrie minière au sein de la structure économique globale des pays. Enfin, on assiste parfois à un abandon presque total de la politique environnementale pour satisfaire aux « grands problèmes de l'État » que sont la décentralisation, le désengagement et la libéralisation, au profit d'entités constituées majoritairement d'intervenants du secteur privé. Plus fondamentalement, le processus de réformes, s'il vise l'introduction de normes et pratiques sociales et environnementales, est largement compromis du fait de l'absence de capacités techniques et financières des États, ce qui les empêche de voir à leur mise en application.

### **Le droit au développement**

Le paragraphe 3 de l'article 2 de la Déclaration sur le droit au développement de 1986 stipule que « les états ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et

[...] la répartition équitable des avantages qui en résultent. » Dans un rapport présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies, l'expert indépendant sur le droit au développement attire l'attention sur le droit au développement en tant que droit à un processus particulier de développement. Ainsi, une forte augmentation du PIB, une industrialisation rapide ou une croissance suscitée par les exportations, qui donneraient lieu à des inégalités croissantes, à une fluctuation de l'emploi ou à une protection de l'environnement déficiente ne sont pas des modes de développement pouvant être considérés comme faisant partie d'un processus de développement en tant que droit au développement.<sup>6</sup>

Si les États ont la responsabilité première de la création des conditions favorables à la réalisation du droit au développement, l'expert indépendant souligne l'importance de la coopération internationale et des différents acteurs de la communauté internationale : institutions internationales, pays donateurs et sociétés multinationales.<sup>7</sup> Dans un autre rapport, L'expert indépendant abonde dans le même sens en spécifiant que la réalisation du droit au développement peut impliquer un changement dans la structure de l'économie pour assurer une croissance équitable. Ceci nécessiterait un programme de développement et d'investissement requérant une coopération internationale substantielle qui ne s'en remet pas aux forces du marché.<sup>8</sup>

Dans son cinquième rapport, l'expert indépendant évalue la compatibilité de différents programmes de développement avec la réalisation du droit au développement, dont le Cadre de Développement Intégré et les Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté de la Banque mondiale, et le NEPAD, que le Canada s'est engagé à appuyer.

## **Recommandations**

- Compte tenu du fait que le secteur minier représente un secteur d'activité économique potentiellement très important pour un grand nombre de pays en développement.

---

<sup>6</sup> Assemblée générale, *Questions relatives aux droits de l'Homme : question relatives aux droits de l'homme y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Rapport de l'expert indépendant sur le droit au développement.*, Cinquante-cinquième session, 17 août 2000, Doc. NU A/55/306, par.15 [ci-après *Rapport de l'expert indépendant*].

<sup>7</sup> *Ibid.*, par. 26-27.

<sup>8</sup> Commission de droit de l'homme, Open-ended working group on the right to development, *Fourth report of the independant expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2001/9*, 20 décembre 2001, Doc. NU E/CN.4/2002/WG.18/2, par.11.

- Compte tenu de la poursuite des réformes entreprises depuis 20 ans dans le secteur minier et des indices suggérant qu'elles puissent poser des obstacles importants à la mise en œuvre de programmes de développement réalisant le droit au développement.
- Compte tenu du mandat original de l'expert indépendant sur le droit au développement qui était de « soumettre des rapports complets sur les effets de la pauvreté, de l'ajustement structurel, de la mondialisation, de la libéralisation financière et commerciale et de la déréglementation, notamment, sur l'exercice du droit au développement dans les pays en développement. »<sup>9</sup>

Le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique recommande :

- Que le Canada appui le renouvellement du mandat de l'expert indépendant sur le droit au développement à la Commission des droits de l'homme;
- Que le Canada demande que son mandat soit précisé pour que l'expert indépendant se penche sur les obstacles potentiels et les problèmes spécifiques que peut impliquer, pour la réalisation du droit au développement, le processus actuel de déréglementation des cadres juridiques et fiscaux ainsi que la libéralisation des codes miniers ayant pour but la mise en valeur des ressources minières des pays en développement.

Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique  
Centre Études internationales et Mondialisation  
Département de science politique  
Faculté de Science Politique et de Droit  
Université du Québec à Montréal  
Local A-1615  
CP 8888, Montréal, H3C 3P8 Québec, Canada  
Tél. : (514) 987-3000 poste 2462  
(514) 987-3000 poste 4574  
Courriel : grama@er.uqam.ca

---

<sup>9</sup> Rapport de l'expert indépendant, *supra* note 5, par. 2.