

La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique?

Lancement de livre
Université du Québec à Montréal
Le 29 septembre 2016

Commentaires
Jeffrey Davidson
Conseiller en responsabilité sociale des entreprises de l'industrie extractive
Gouvernement du Canada

Au cours des vingt dernières années, nous avons assisté à une recrudescence des activités d'exploration et d'exploitation minières dans des régions isolées et autrefois négligées. Comme les auteurs l'ont suggéré, les réformes politiques et réglementaires que de nombreux pays ont adoptées, notamment en Afrique, en Amérique latine et en Asie, ont facilité cette expansion. Elles ont été entreprises dans l'objectif d'attirer les investissements étrangers et de promouvoir le développement commercial des ressources minérales du pays afin d'en faire le moteur éventuel d'une croissance économique.

Cette « mondialisation » accrue de l'activité minière s'accompagne de deux tendances parallèles :

- Une prise de conscience nouvelle et croissante, dans l'industrie elle-même, des risques et des possibilités que l'augmentation de sa présence et de ses activités crée pour les collectivités locales et les États;
- Des attentes de plus en plus pressantes de la part de la société civile et des institutions nationales et internationales pour une amélioration continue du rendement social et environnemental du commerce international.

Les entreprises extractives établies ayant des objectifs à long terme ont reconnu l'importance de prendre au sérieux les risques et les possibilités dans les domaines social, environnemental et géopolitique. Il n'y a pas si longtemps, un cadre de l'industrie minière sud-africaine soulignait que les défis importants qui se présentent aujourd'hui pour le développement de nouveaux projets et les opérations d'exploitation minière ne se trouvent pas sous terre. En d'autres termes, ce ne sont pas les difficultés techniques propres à la construction d'une mine, à l'extraction et à la transformation du minerai qui posent problème, mais plutôt celles auxquelles les entreprises sont confrontées concernant la gestion responsable des préoccupations et des aspirations des collectivités et des gouvernements hôtes touchés par les projets¹.

¹ Voir, par exemple, « Social risk mitigation taking mining's centre stage » dans le bulletin **Mining Weekly** de Creamer Media du 22 janvier 2010, et « Communities seeking economic benefit from mining », **ibid.**, du 8 juillet 2011.

La seconde tendance s'observe dans l'établissement et le renforcement des normes et des codes de conduite internationaux relatifs à divers aspects de la conduite « responsable » des affaires. La plupart ont été codifiés en tant qu'instruments juridiques souples (volontaires), mais certains sont devenus des dispositions juridiques contraignantes. Parmi les normes volontaires, mentionnons les principes volontaires sur la sécurité et les droits de la personne, le supplément sur l'extraction et les métaux de la Global Reporting Initiative, les normes de rendement de la Société financière internationale en matière de viabilité sociale et environnementale, les principes de l'Équateur, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, les Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE. Les conventions et les ententes axées sur les responsabilités et les obligations des États, mais ayant des implications pour les entreprises, telles que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, sont tout aussi importantes.

Il faut comprendre que la structure organisationnelle de l'industrie extractive mondiale n'est pas homogène. Elle est plutôt complexe et diversifiée. Le secteur minier comporte de grandes et moyennes entreprises privatisées et étatisées transnationales, des entreprises récentes plus petites souvent spécialisées dans l'exploration, mais présentes au niveau international, et des petites entreprises nationales semi-commerciales travaillant avec des mineurs et artisans locaux de façon ponctuelle ou organisée, sur une base informelle ou formelle. La manière dont ces « entreprises » reconnaissent et expriment leurs responsabilités sociales et environnementales, en théorie et en pratique sur le terrain, dans leur pays ou à l'étranger varie elle aussi considérablement. Il existe des différences entre les entreprises qui exercent leurs activités dans un seul pays ainsi qu'entre les filiales d'une entreprise en activité dans plusieurs pays. Il y a souvent des écarts entre les objectifs et intentions établis par la haute direction et ce qui se passe réellement sur le terrain, dans un pays éloigné.

Tout ce que je viens d'énoncer vous donne un aperçu des défis que ce livre et le Bureau du conseiller en responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour l'industrie extractive (mon travail) essaient de comprendre et de gérer. Ils concernent le rôle et la capacité des acteurs du secteur privé présents dans d'autres pays à contribuer de façon positive et utile à un développement socioéconomique d'envergure tout en maintenant l'intégrité environnementale des lieux dans lesquels ils travaillent et en protégeant les populations et les collectivités dont la vies, les moyens de subsistance et les modes de vie sont invariablement touchés par de telles activités.

D'abord le livre!

Les auteurs s'emploient à « décortiquer » et à comprendre la notion de responsabilité sociale des entreprises (RSE), mais d'une façon très différente de ce que d'autres thèses universitaires nous ont enseigné au cours des 15 dernières années sur la RSE et son application. Les auteurs soulignent effectivement les multiples niveaux de sens de la RSE, les diverses interprétations que les entreprises en ont donné et les différentes façon dont elles l'ont mise en œuvre. Cependant, ce qui différencie cette recherche est la manière dont les auteurs ont situé et lié la discussion sur la RSE et le secteur minier aux processus plus vastes de l'élaboration des politiques qui ont cours dans le contexte africain. Ces processus comprennent l'assimilation et la mise en œuvre de modèles de développement externes; l'émergence de nouvelles formes de déséquilibres de

pouvoir entre les sociétés privées, les gouvernements nationaux et les collectivités; et la redéfinition et le brouillage des rôles et des responsabilités des secteurs public et privé concernant la prestation de services de base aux citoyens du pays, surtout dans les régions rurales où sont généralement situées les mines. L'analyse se base sur des recherches entreprises dans trois pays africains, tous désireux d'attirer les investissements étrangers et de développer leur secteur minier, mais ayant des expériences distinctes et différentes en matière de RSE ou de formes externes de RSE. L'analyse souligne l'interaction entre le déploiement et la mise en pratique de la RSE dans divers contextes nationaux et le renforcement ou l'affaiblissement des institutions nationales et locales. Dans presque tous les cas, en raison de l'absence de l'État dans les régions minières, les collectivités ou les gouvernements, ou les deux, s'attendent à ce que les entreprises comblent les lacunes. Dans certains cas, les modalités des permis d'exploitation des entreprises les obligent à le faire. Qu'ils soient délibérés ou non, ces types d'initiatives de RSE sanctionnent la présence de l'activité minière dans la région. Ces études révèlent les limites des pratiques existantes en matière de RSE, mais examinent aussi les possibilités pour les entreprises de travailler de façon à produire des résultats positifs, par exemple, en aidant à rééquilibrer les asymétries de pouvoir actuelles, plutôt que d'en ajouter; en collaborant à des projets qui améliorent la qualité de vie des populations touchées et garantissent une base plus durable pour le développement communautaire à long terme plutôt que de privilégier de nouvelles dépendances qui ne peuvent être maintenues sans l'intervention de commanditaires externes.

Si l'on est prêt à accepter que des formes de responsabilité sociale et environnementale des entreprises d'exploration et d'extraction minière puissent avoir un rôle positif, approprié et bénéfique dans les plans de développement des pays, alors le genre de recherche reflétée dans ce livre peut également aider à orienter les discussions sur les formes d'exploitation minière qui répondent le mieux aux besoins d'un pays, et dans quels cadres politique, institutionnel et juridique. Une telle recherche peut aussi aider à déterminer les politiques, les règlements, les institutions ainsi que les compétences et les engagements en gouvernance qui doivent être en place, ou du moins en voie de l'être, avant qu'un pays ne fasse la promotion d'un nouveau projet d'exploitation minière.

Pour les entreprises, les questions et les défis d'exploitation deviennent alors : quelles « pratiques et approches » permettront à l'entreprise de s'acquitter au mieux de ses responsabilités en matière de gestion sociale et environnementale, de ses engagements socioéconomiques, qu'ils soient volontaires ou obligatoires, à l'égard des gouvernements et des collectivités, mais de manière à renforcer les collectivités locales, les économies locales et régionales ainsi que les institutions gouvernementales, conformément aux priorités de développement établies par le pays et les collectivités. Une entreprise aura peut-être besoin de corriger les problèmes importants hérités de développeurs antérieurs, surtout ceux auxquels elle a continué de contribuer ou qu'elle perpétue.

Passons maintenant à la stratégie du pays d'origine en matière de promotion de la RSE auprès des entreprises pétrolières, gazières et minières canadiennes qui mènent des activités à l'extérieur du Canada!

Il y a quelques années, la professeure Campbell écrivait, dans un autre ouvrage sur l'exploitation minière en Afrique, que la simple mise en œuvre de meilleures normes n'est clairement pas suffisante pour faire en sorte que le secteur de l'extraction agisse comme levier pour le développement². Comme je l'ai mentionné plus tôt, une des tendances caractéristiques des 15 dernières années a été la création et la promotion d'une multitude de normes ayant un rapport direct avec les industries extractives. Lorsque le gouvernement du Canada a établi sa première stratégie de RSE en 2009, il a désigné quatre normes de référence à utiliser pour définir ses attentes en matière de responsabilité sociale des entreprises présentes à l'étranger³. En 2014, la stratégie a été revue et mise à jour. Elle inclut maintenant six normes, notamment les Principes directeurs des Nations Unies sur l'entreprise et les droits de l'homme, le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour la gestion responsable de la chaîne d'approvisionnement des minerais, ainsi que les versions mises à jour de trois des quatre normes initiales.

Je suis d'accord avec Mme Campbell. Des normes nouvelles, même plus sévères, ne peuvent suffire en soi à assurer des effets positifs sur le développement. Pour le Canada, pays d'origine d'un grand nombre de ces entreprises, si les discussions sur les normes restent au niveau supérieur, comment faire pour s'assurer que les principes sur lesquels reposent ces normes (dont un bon nombre, convenons-en, doivent être impérativement appliquées) sont pris au sérieux et se traduisent par de bonnes pratiques d'exploitation sur le terrain. Comment pouvons-nous faire en sorte que les pratiques sur le terrain soient également alignées sur les plans de développement et les priorités communautaires du pays hôte? Quelles conséquences ces considérations pourraient-elles avoir sur les minerais qui devraient être ciblés par les activités d'exploration et d'exploitation, ainsi que l'échelle, les méthodes d'extraction et la conception des nouvelles mines susceptibles d'être construites⁴?

La partie de l'ouvrage portant sur la RSE ne fait pas référence à la stratégie améliorée de 2014, « Le modèle d'affaires canadien », et l'ACDI, dont il est question dans le texte, n'existe plus⁵, mais je peux faire le point pour vous sur certaines de ces questions. Le Bureau du conseiller en RSE a été créé dans le cadre de la stratégie initiale de 2009. Le premier conseiller a exercé ses fonctions jusqu'en octobre 2013, mais un nouveau conseiller a été recruté et s'est vu confier une nouvelle lettre de mandat par le ministre du Commerce international en mai 2015. Cette lettre reflète les révisions et les orientations fournies par la nouvelle stratégie de 2014.

² Bonnie Campbell (éd.), **Mining in Africa: Regulation and Development**, Pluto Press, 2009, p. 257.

³ Il s'agissait des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, des Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme, de la Global Reporting Initiative et des normes de rendement de la Société financière internationale en matière de viabilité sociale et environnementale.

⁴ Au Canada et aux États-Unis, il y a des gouvernements autochtones autonomes ainsi que des gouvernements de provinces et d'États qui ont imposé des moratoires sur l'exploitation de l'uranium (p. ex., les Cris du nord du Québec; le conseil tribal Navajo aux États-Unis; la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique ainsi que le Commonwealth de la Virginie). Des moratoires sur certaines formes d'extraction sont en vigueur dans un certain nombre de pays en Amérique centrale, notamment au Salvador et au Costa Rica.

⁵ Les programmes d'aide au développement du Canada sont maintenant intégrés à Affaires mondiales Canada (l'ancien MAECD).

En tant que représentant spécial désigné, je ne parle pas et je ne peux parler au nom du gouvernement du Canada. Toutefois, en tant que conseiller, je représente ses intérêts dans la promotion de bonnes pratiques de RSE auprès des entreprises canadiennes présentes à l'étranger en expliquant les attentes actuelles du gouvernement à l'égard du comportement responsable des entreprises, en aidant à bâtir une approche gouvernementale plus globale et en mettant en place les composants clés de la stratégie actuelle.

Il est aussi important de comprendre le changement radical de pensée reflété dans la mise à jour de 2014. On demandait au conseiller de consacrer davantage de temps et d'effort à la mobilisation et à la prise de conscience initiales, à la promotion d'une approche plus proactive et préventive, plus proactive et préventif, à rester à l'affût afin de détecter les nouveaux problèmes et situations nécessitant une attention immédiate. Ceci devrait permettre au conseiller d'être mieux positionné pour intervenir de manière à améliorer les situations problématiques. Ceci pourrait signifier travailler avec les parties afin de mieux comprendre leur propre situation, ou suggérer d'autres approches, formes de participation, moyens d'aplanir les divergences, ou de trouver une solution aux préoccupations et aux problèmes. Dans tous les cas, l'objectif serait de réduire le risque d'escalade et de conflit, et d'augmenter les possibilités de réaliser des résultats positifs pour les parties concernées. Cette approche diffère considérablement de la précédente, un modèle de résolution de différends plus réactif adopté par le Bureau.

La stratégie a également créé un nouveau groupe de partenaires au sein du gouvernement, dont le mandat est de défendre les meilleures pratiques et de surveiller les situations dans le pays. Il s'agit des délégués commerciaux et des autres membres du personnel diplomatique et de développement dans les missions, y compris les ambassadeurs.

À la suite de ce changement, les efforts de sensibilisation s'orientent maintenant dans de nombreuses directions; d'un côté, nous avons le conseiller qui est en communication avec les entreprises, les associations de l'industrie, les organisations de la société civile, les communautés d'intérêts universitaires et les ministères et, de l'autre côté, les particuliers, les entreprises, les délégués commerciaux et les ambassadeurs qui prennent contact avec le conseiller. Le conseiller a reçu des demandes d'assistance, notamment pour qu'il facilite la résolution de problèmes en cours entre les parties; ou pour avoir davantage de détails sur un incident, un événement ou une situation en particulier, et savoir si un suivi est nécessaire avec l'entreprise, les parties sur le terrain, ou s'il est tout simplement nécessaire de faire une recherche plus approfondie, etc. Le conseiller et certains membres de son équipe ont maintenant visité six pays, à l'invitation ou avec la collaboration du personnel de l'ambassade, y compris le Pérou, la Tanzanie, le Ghana, le Honduras, le Guatemala et le Panama. L'objectif de ces visites était d'avoir une compréhension plus approfondie et nuancée du contexte, de l'histoire, des conditions, des préoccupations et des défis propres aux pays où les activités extractives canadiennes sont très présentes. Cette compréhension est acquise grâce à l'écoute des préoccupations et des attentes de toutes les parties intéressées, pas simplement les entreprises.

Dans les trois derniers pays, nous avons visité des sites miniers à différentes étapes de leur cycle de vie – deux étaient en cours de développement, deux étaient en exploitation, un était en fermeture partielle et un autre en postfermeture – afin de voir de nos propres yeux comment les entreprises géraient les problèmes sociaux et environnementaux propres à leur situation; nous

avons rencontré des équipes de projet, les collectivités concernées, les autorités gouvernementales locales, les ONG et le(s) délégué(s) à la protection des droits de la personne. Nous sommes maintenant en train d'évaluer l'efficacité et la valeur ajoutée (le cas échéant) qu'ont de tels déplacements sur les parties intéressées.

Le gouvernement du Canada s'emploie actuellement à examiner son approche stratégique à l'égard de la promotion de la conduite responsable des affaires. Il est probable que le Bureau du conseiller en RSE pour l'industrie extractive continuera de travailler de manière proactive et préventive, mais avec davantage de ressources, un nouveau mandat, et une nouvelle stratégie qui reflètera les améliorations supplémentaires ou les changements dans les façons de penser du gouvernement actuel. L'examen politique actuel du gouvernement sera probablement à l'origine d'une approche gouvernementale plus large dans la promotion d'une conduite responsable dans l'ensemble des secteurs, et pourrait inclure l'ajout d'unités de mise en œuvre au besoin.

Une réflexion finale!

Que nous nous intéressions au rôle du gouvernement du pays d'accueil ou de celui du pays d'origine, lorsqu'il s'agit du développement des ressources, tous deux ont intérêt à avoir des cadres politiques adaptés et à mettre en place des mesures de soutien et d'exécution légitimes, appropriées et bénéficiant de suffisamment de ressources. Interviennent ensuite les acteurs sur le terrain et leurs intérêts – les entreprises et les personnes qui prennent part à ces activités dans ces affaires, qu'elles soient étrangères ou locales; et les collectivités, les ménages et les particuliers touchés par ces activités, pour le meilleur et pour le pire.

Les activités minières sur le terrain ne peuvent pas être un mariage de convenance. Elles doivent être un mariage d'intérêt commun, contracté à dessein et avec détermination, s'il doit se faire. Une telle activité doit être montée, conçue et exécutée, et les relations dont dépend son succès doivent être maintenues, d'une manière qui respecte et reflète les valeurs, préoccupations et aspirations de toutes les parties intéressées. Pourtant, à l'heure actuelle, il est plus probable que les obligations relatives au compromis de collaboration⁶, au rendement et à la capacité d'expliquer et de démontrer le rendement⁷ incombent principalement aux entreprises (promoteurs de projets), plutôt qu'aux gouvernements ou aux collectivités.

Lors de nos dernières visites en Amérique centrale, nous avons constaté un manque de confiance marqué chez des particuliers et des collectivités vis-à-vis des gouvernements et des promoteurs et opérateurs de projets industriels dans les zones rurales – pas simplement dans les domaines du pétrole, du gaz et de l'extraction minière, mais aussi dans l'agroalimentaire et l'énergie hydroélectrique. « ... La confiance ne peut pas naître de la réglementation ou être garantie par des cadeaux⁸ » [traduction]; elle ne peut pas être conclue ou sous-traitée au moyen d'ententes officielles. Elle se forge plutôt à la faveur des comportements manifestés par toutes les parties, y compris la façon dont nous nous impliquons, nous parlons, nous agissons et nous traitons les

⁶ Bruce Harvey et Sara Bice (2014), « Social impact assessment, social development programmes and social licence to operate: tensions and contradictions in intent and practice in the extractive sector », **Impact Assessment and Project Appraisal**, 32:4, p.332.

⁷ Pour utiliser les termes du conseiller, lorsqu'il explique aux entreprises comment fonctionne la stratégie de RSE.

⁸ Harvey et Bice, **ibid.**, p. 331.

autres, nous répondons à une question ou une préoccupation, la façon dont nous vivons et nous travaillons ensemble.
