

« Conférence de presse de la Concertation pour Haïti »

Pour un changement de la stratégie d'engagement du Canada en Haïti

Le 7 janvier 2016 de 9h à 10h30

Centre St-Pierre

La Concertation pour Haïti (CPH), fidèle à sa mission d'accompagner solidairement le peuple haïtien et de faire la promotion des droits humains, porte son attention sur la question minière et dévoile les résultats d'une recherche approfondie sur le sujet. La CPH dévoilait au cours de la Conférence de presse les résultats de sa recherche sur l'industrie minière en Haïti, 6 ans après le séisme du 12 janvier 2010.

Experts invités :

- *Gerardo Ducos, chercheur principal et auteur du rapport*
- *Nixon Boumba, coordonnateur du Kolektif Jistis Min / Collectif justice mines en Haïti (participation via Skype)*
- *Andréanne Martel, coordonnatrice de l'Observatoire sur la coopération internationale, Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS).*
- *Le panel sera présidé par madame Suzanne Loiselle.*

Notes de présentation

Andréanne Martel¹

**Coordonnatrice de l'Observatoire sur la Coopération internationale
Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société
(CIRDIS) UQAM**

Je salue la publication de ce rapport qui permet à la communauté des chercheurs de bénéficier de nouveaux éclairages concernant les récents développements du secteur minier en Haïti, particulièrement sur le processus de réforme de son cadre légal (Révision de la loi minière de 1976) et au rôle que le Canada joue dans celui-ci.

L'objectif de cette présentation est de situer le contexte dans lequel ce rapport est publié. Un contexte à la fois international, mais surtout régional en prenant pour exemple certains processus de réforme de la régulation du secteur minier sur le continent africain.

¹ Je tiens à remercier Bonnie Campbell et Myriam Laforce dont les recherches ont porté sur ces enjeux depuis un bon nombre d'années. Plusieurs éléments de l'analyse proposée dans cette présentation s'appuient sur leurs travaux et sur les présentations qu'elles ont faites au cours de la préparation du rapport de la Concertation pour Haïti, notamment la conférence de M. Laforce dans le cadre du Colloque *L'Exploitation minière en Haïti: miner ou développer le pays ?* le 11 juin 2015.

Le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) est une composante du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) à l'Université du Québec à Montréal. Le GRAMA mène depuis 1998 des recherches sur la réforme des législations minières en Afrique (essentiellement sur le Mali, Ghana, Guinée, République démocratique du Congo, mais aussi Tanzanie, Madagascar, Burkina Faso). Ces travaux ont donné lieu à la publication d'ouvrages disponibles sur nos sites.

Cette présentation se déclinera en deux sections. D'abord je ferai un bref retour sur les récentes évolutions dans le domaine des régulations minières en mettant en relief les acquis. Dans un deuxième temps, je tenterai d'illustrer à l'aide d'une perspective comparative le potentiel transformateur que le secteur minier peut avoir sur le développement.

I) MISE EN CONTEXTE : PROCESSUS DE RE-RÉFORME EN AFRIQUE

La révision du Code minier en Haïti doit être replacée dans un contexte international beaucoup plus large de remise en cause des types de régimes et des codes miniers de plus en plus libéralisés qui a cours depuis 20 à 30 ans.

Les recherches passées du GRAMA ont notamment permis de révéler l'existence en Afrique d'un processus cumulatif de réformes depuis les années 1980s, alors que la Banque mondiale parrainait la libéralisation et privatisation des secteurs miniers nationaux dans le cadre de programmes d'ajustement structurel où la réforme du code minier d'un pays servait d'exemple pour le prochain, qui irait un peu plus loin en matière de libéralisation.. On a ainsi pu relever trois générations bien particulières de codes miniers, toujours plus libéralisées les unes que les autres.²

Pour quoi s'intéresser à l'avant-projet de loi minier en Haïti?

- 1) Cet avant-projet de réforme de la loi minier en Haïti est une étape importante de la redynamisation potentielle du secteur qu'a entrepris le gouvernement haïtien depuis 2011 et ses partenaires dont la Banque Mondiale.
- 2) Comme le souligne le rapport de la CPH, le Canada, à travers une subvention de l'ancienne Agence canadienne de développement international (ACDI) au Centre de conseils techniques aux industries extractives (EI-TAF) (division de la Banque mondiale), soutient le travail de révision de la loi minière d'Haïti³.

² Voir : Campbell, Bonnie et GRAMA. 2003. « African Mining Codes Questioned ». Mining Journal, vol. 380, no 8723, 14 février 2003, p. 106-109.

³ Gerardos Ducos, L'industrie minière en Haïti. Enjeux et réalités. Concertation pour Haïti (CPH), 7 janvier 2016, en ligne : <http://www.aqoci.qc.ca/?Pour-un-changement-de-la-strategie>

Cette volonté de relancer les activités minières en Haïti et d'en faire un moteur de développement doit passer par l'atteinte d'un difficile équilibre.

Défi d'Haïti : (1) offrir aux investisseurs des conditions adéquates et des incitations pour opérer (attractivité) tout en (2) tirant profit de l'évolution des débats en la matière depuis les 20 dernières années ailleurs dans le monde et qui ont récemment donné lieu, suite aux tendances identifiées en introduction, à un processus de remise en cause des orientations du passé aussi appelé un processus de re-réforme.

Qu'est-ce que le processus de re-réforme?

Un peu partout, des responsables politiques, des représentants d'organisations de la société civile et des milieux de la recherche interpellent non seulement les entreprises minières elles-mêmes pour qu'elles adoptent de meilleures pratiques, mais aussi les gouvernements, pour un encadrement plus transparent, équitable et plus porteur de bénéfices d'abord pour le pays concerné dans son ensemble, mais aussi pour les communautés directement affectées. Ces remises en question se sont exprimées de différentes façons, à la fois par les communautés affectées, mais également par la publication de documents politiques et stratégiques de la part des instances régionales de décision demandant des réformes majeures au niveau des codes miniers.

Dans ce contexte de re-réforme, il nous semblait pertinent de rappeler certains acquis des revendications récentes pour la révision de la régulation minière notamment en Afrique.

- a) D'abord je citerais le moment charnière en février 2009 de la publication du Africa Mining Vision⁴ qui est une initiative continentale adoptée par les chefs d'État de l'Union africaine. Ce document de stratégie recommande un tout nouveau rôle pour le secteur comme instrument de transformation structurelle à long terme et de catalyseur du développement. Il fut suivi en 2011 par un document incluant des recommandations précises sur les stratégies à suivre de la part de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies qui avait procédé à un bilan des régulations minières des dernières années en demandant des changements. Dans le passé, la régulation minière misait essentiellement sur les recettes que le secteur pouvait apporter sans stratégies à long ou moyen terme, sans protection suffisante de l'environnement et des communautés directement affectées par les activités minières. La nouvelle position signale non seulement la remise en question des incitations excessivement généreuses octroyées aux compagnies

⁴ African Union, « Africa Mining Vision », Février 2009. En ligne : http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf

minières dans le passé, mais aussi des exigences renforcées sur le plan environnemental, social et au niveau de l'imputabilité.

- b) Dans la tendance des re-réformes, les questions sont posées autrement : Comment un projet minier peut-il contribuer au développement? Et comment la loi et les réglementations peuvent-elles le garantir?

Parmi les aspects les plus importants pour améliorer les pratiques :

- Fiscalité ou retombées financières ;
- Emploi / Formation/ Effets d'entraînement industries connexes (Liens entre les différents secteurs économiques);
- Développement local (Achats d'intrants locaux, Formation des communautés locales, Transformation locale du minerai).

- c) Les récentes révisions du Code minier guinéen sont un bon exemple de cette tendance observée sur le continent africain. Ce sont des mouvements de la société civile contre les anciennes réglementations minières laxistes et l'opacité des pratiques du passé qui les entourent qui ont contribué à faire tomber le gouvernement en 2007. Ceci s'inscrit dans un mouvement continental de contestation à la base et de la part de nombreux dirigeants. Ces contestations exigent une nécessaire refonte des stratégies politiques dans le cadre de la définition de la Africa Mining Vision (AMV) (UNECA) mentionnée précédemment.

Ces contestations ont mené en Guinée à une Réforme du code minier en 2011 (processus de re-réforme) au cours duquel beaucoup de normes et pratiques « problématiques » ont été revues. En réaction, des pressions ont été exercées pour forcer le gouvernement à revoir certaines clauses novatrices du code minier de 2011 et il a été à nouveau amendé en 2013. Cependant bons nombres d'aspects forts novateurs ont été maintenues et peuvent servir d'exemples (dans le processus de réforme en Haïti): des dispositifs nouveaux prévoyant la transformation locale, la formation du personnel et la protection de l'environnement. Je vous présenterai dans mon 2^e point des exemples très concrets de ces nouveaux amendements novateurs en les comparant par rapport à ceux proposés par l'avant-projet de loi.

L'exemple guinéen rappelle le rôle clé que jouent les **mouvements sociaux** dans l'atteinte des « meilleures pratiques ».

II) POTENTIEL TRANSFORMATEUR ET RÔLE DU SECTEUR PRÉVU DANS LES CODES MINIERS : PERSPECTIVE COMPARATIVE

Le second élément à considérer lorsqu'on analyse le potentiel de développement en lien avec la mise en valeur des ressources minières est au niveau de la capacité du secteur d'enclencher des nouvelles dynamiques de transformation. Des dynamiques de transformations structurelles que ces codes peuvent (et doivent) créer. Des conditions qui peuvent être propices aux développements, mais qui peuvent également être destructrices de celui-ci.

La perspective d'un code comme celui d'Haïti semble être avant tout d'attirer les investisseurs dans une perspective commerciale de court terme. En ce sens, l'avant-projet de loi haïtien ne semble tenir compte qu'en partie des « meilleures pratiques » comme celles mentionnées précédemment.

Cette perspective, si elle se confirme, nierait le rôle transformateur et développemental de ce type d'investissement potentiellement si important dans un pays comme Haïti. Car la régulation minière doit prendre en compte le rôle que l'industrie minière peut jouer ou pourrait jouer comme catalyseur de transformations structurelles : Fiscalité ou retombées financières; Emploi / Effets d'entraînement industries connexes et; Développement local. Ces objectifs sont d'ailleurs reconnus par la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU)⁵.

Les faiblesses de l'avant-projet de loi minière qu'Haïti a développé avec l'appui de la Banque Mondiale concernent spécifiquement « [...] les dispositions prises en matière d'études d'impact environnemental [le rapport publié aujourd'hui met d'ailleurs en relief les lacunes], de transparence financière, de dédommagement pour les terres réquisitionnées et de cautions financières [...], de même que les dispositions concernant les fermetures et les coûts de nettoyage des mines abandonnées, rapporte AlterPresse »⁶. Différentes organisations de la société civile confirment ces lacunes, dont Oxfam, dans un rapport présenté en août dernier.

Pour illustrer ces lacunes, et à titre comparatif, je vous propose de considérer plus attentivement le plus récent Code minier Guinéen ainsi que le Code Ghanéen en fonction de deux dimensions :

⁵ Union africaine et de la CEANU, Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique. 2011. En ligne : <http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/21569/Bib-69220.pdf?sequence=1>

⁶ Henri Alphonse, Mines d'or et d'argent : un eldorado dont tous profitent, sauf Haïti, Le National, 8 décembre 2015. En ligne : <http://lenational.ht/mines-dor-et-dargent-un-eldorado-dont-tous-profitent-sauf-haiti/>

- 1) Environnement et développement durable; 2) Création d'emplois/Intrants locaux.

Environnement et développement durable

En effet, ce qui surprend à priori dans l'avant-projet de loi minière haïtien est l'absence de précision sur les exigences des entreprises au niveau de l'environnement. Dans ce contexte de re-réforme, certaines dispositions du Code guinéen de 2013 font figure de modèles. Elles sont précisées sur cinq pages et je vous mentionne que deux articles :

Ex1. Art. 142 p.112 Protection de l'environnement et Santé

« Le titulaire est directement responsable des dommages et préjudices de santé causés aux travailleurs et à la communauté locale au cas où il n'aurait pas respecté les termes de son plan sanitaire ou aurait violé l'une des obligations en matière de santé prévues au présent code. »

Ex 2. Art 144 p.113 Fermeture et de réhabilitation des sites

À quelques variations près, les dispositions reprennent les obligations imposées dans les codes précédents. Cependant, l'insertion d'un chapitre sur la fermeture des mines est une véritable innovation. Ainsi, tout postulant à un permis d'exploitation ou à une autorisation d'exploitation doit désormais prévoir un plan de fermeture et de réhabilitation qui indique les méthodes prévues de démantèlement et de récupération de toutes les composantes des installations minières, prévoit la réalisation de travaux de réhabilitation progressifs en cours d'exploitation et pas seulement à la cessation de l'exploitation.

Le plan de fermeture doit également faire une place aux communautés alors que l'exploitant et les autorités administratives sont tenus de présenter, au cours de l'année de la prise de décision de fermeture d'une mine, une stratégie de dévolution et d'utilisation des installations et équipements à d'autres fins socioéconomiques.

Art. 192 Le Code minier haïtien contient pour sa part un seul paragraphe à l'article 192 concernant la fermeture des sites.

« Le Titulaire du Permis d'exploitation a l'obligation d'effectuer des travaux de réhabilitation de tout ou partie de son périmètre, conformément à son plan de réhabilitation qui a reçu la « Non-objection » du MDE, avant la renonciation, le retrait et l'expiration du Permis d'exploitation. »

On peut constater la différence au niveau de la responsabilité du titulaire du permis, mais également au niveau de l'implication de différents acteurs. Le Code haïtien nomme les obligations du titulaire en fonction du MDE. Alors que le code guinéen suggère la participation des communautés, les autorités administratives et le titulaire.

Création d'emplois/Intrants locaux

Lorsqu'il est question de créer les conditions favorisant le développement, les Codes miniers doivent prendre en compte le potentiel de développement de cette industrie au niveau de la création d'emploi et de l'achat d'intrants locaux.

Art. 105 Code minier ghanéen

Au Ghana, en vertu de la loi minière, ledit plan doit fixer des objectifs clairs en matière d'approvisionnement local (donc pas seulement national) et des mesures d'appui technique et financier au développement de fournisseurs locaux. La loi ghanéenne (règlements d'application) exige aussi l'établissement et le maintien, par la Minerals Commission (équivalent de l'AMN), d'une « liste des achats locaux » précisant « les biens et services ghanéens et qui doivent être obtenus au Ghana par le titulaire d'un droit minier (CCSI, 2014, p.11).

Plus encore, des sanctions pécuniaires, payables à la Minerals Commission, sont également prévues à la loi en cas de non-respect, de même que l'imposition de droits de douane pour l'importation de produits figurant à la liste (article 2).

Dans l'avant-projet du Code haïtien, les Art. 213 et 214 définissent les obligations liées à l'approvisionnement, mais il n'y a pas de cibles définies dans ces articles de loi. Les Articles prévoient que le titulaire établira un Plan d'approvisionnement national en consultation avec le Ministère du Commerce et de l'Industrie. Déjà il n'y a pas de distinction entre national et local. Puis aucune mention à des mesures d'appui technique et financier au développement de fournisseurs locaux. En l'absence de ces mentions et compte tenu de l'expertise spécialisée que requièrent ces secteurs, le risque est de réduire au minimum création d'emplois liés à l'approvisionnement dans les zones où se développeront

les sites miniers. C'est une tendance qu'on observe également dans d'autres secteurs d'aide internationale, Ex. construction de maisons, etc.

À travers ces deux exemples – environnement et intrants locaux -, il apparaît que cet avant-projet de code minier haïtien ne s'inspire que partiellement des acquis qu'on observe à travers les codes guinéens et ghanéens.

III) CONCLUSION

L'expérience des 20 dernières années au niveau des processus de réforme des régulations minières a démontré que si nous ne sommes pas en mesure de mettre en application certaines conditions essentielles qui sont décrites dans des clauses précises, il peut être préférable et souhaitable d'attendre avant de développer le secteur.

Les éléments essentiels qui doivent être pris en compte en s'inspirant des meilleures pratiques inclus entre autres:

- Protection de l'environnement;
- Divulgations des contrats et plus largement l'accès à l'information concernant les projets, les recettes, le partage fiscal, etc.; (À noter que le Québec s'est engagé dans cette voie à l'automne dernier avec l'adoption de la loi sur la transparence des minières);
- Des clauses précises concernant les retombées pour les communautés locales.

Avec l'expérience acquise, notamment en Afrique, les acteurs internationaux comme la CEANU suggèrent d'attendre que les bons outils de régulations et la vision politique soient réunis afin de permettre le développement de projets durables, rentables et équitables.

Lorsqu'on regarde attentivement l'avant-projet du Code minier haïtien et la proposition actuelle au niveau du développement du secteur en Haïti, on observe que les clauses essentielles sont bien en deçà des attentes et exigences formulées actuellement par des instances de haut niveau en Afrique.

Il ne manque pas d'exemples de projets de développement minier contemporains qui ont fragilisé, plutôt qu'appuyé, les efforts locaux de développement. Les relations de pouvoir, très souvent fort asymétriques entre les compagnies minières, les autorités locales et les communautés affectées, ont pour effet de réduire le rôle de ces dernières dans la gestion et le suivi de la mise en valeur des ressources et du territoire.

Le Code minier doit permettre de créer des conditions d'exploitation des ressources minières favorisant le développement de pays à plus long terme. Surtout, l'État doit avoir les capacités techniques et institutionnelles de faire respecter les codes.

Dans le contexte haïtien, les capacités de gouvernance demeurent un réel défi. La difficulté de l'État à coordonner la présence extérieure sur son territoire – un constat observé à maintes reprises depuis le séisme de janvier 2010 – doit nécessairement nous porter à réfléchir sur sa capacité à réguler dans ce cas-ci les compagnies minières (par exemple les capacités de l'Autorité minière nationale (AMN), l'octroi de permis, les analyses environnementales appropriées et l'approbation des Plans d'atténuation des impacts –toutes deux convenus dans article 180 -, etc.).

Capacité de régulation de l'État haïtien

À défaut d'améliorer ses capacités de régulation et de renforcer son rôle dans le développement du pays, il faut reconnaître que ce ne sont pas des stratégies de Responsabilité sociale des entreprises (RSE) en marge des activités d'extraction qui régleront à l'avenir le problème de fond, soit celui de l'importance de reconnaître que la population a le droit de tirer pleinement avantage de ses ressources dont elle est souveraine, et ceci, sur une base intergénérationnelle et équitable. Dans le contexte actuel, il serait paradoxal de proposer que les solutions à long terme de développement d'Haïti reposent sur les apports de la coopération internationale et l'aide si le pays est privé du potentiel de développement que pourraient lui permettre ses ressources minières.