



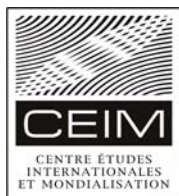
La gouvernance des activités minières en Afrique : une responsabilité partagée

**Examen de l'Énoncé de politique internationale du Canada
*Fierté et influence : notre rôle dans le monde***

**Mémoire soumis dans le cadre des audiences publiques du
Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international**

**par Dr Bonnie Campbell, en collaboration avec Suzie Boulanger et Myriam Laforce
Département de science politique, Université du Québec à Montréal**

Montréal, le 4 novembre 2005



**INSTITUT
D'ÉTUDES
INTERNATIONALES
DE MONTRÉAL**

<http://www.unites.uqam.ca/grama/>

**UQAM • Faculté de Science Politique et de Droit • Local A-1625 • Téléphone (514) 987-3000 Poste 2462
CP. 8888 • Succursale Centre-ville • Montréal (QC) • H3C 3P8**

Dans le survol du nouvel Énoncé de politique internationale du Canada intitulé *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, le gouvernement reconnaît qu'aujourd'hui plus que jamais, dans le contexte de finances publiques assainies, « [l]e Canada a les moyens et la volonté de réinvestir dans son rôle international »¹. En matière de développement, l'énoncé met de l'avant diverses préoccupations et enjeux de politique étrangère qui renvoient le gouvernement canadien à une prise de position plus large sur la responsabilité qu'il peut et doit assumer dans la lutte contre la pauvreté dans le monde et notamment en Afrique. La contribution du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) aux audiences publiques du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international s'inscrit dans les réflexions portant sur les perspectives de développement de ce continent et, plus précisément, sur le rôle de l'investissement privé et le rôle spécifique du Canada dans ce processus.

Il existe à l'heure actuelle un postulat largement répandu selon lequel l'investissement étranger dans les pays pauvres mène directement à la croissance économique, au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Cette équation a inspiré diverses initiatives canadiennes visant à appuyer le développement en Afrique, notamment le Fonds d'investissement du Canada pour l'Afrique, et elle s'inscrit en toile de fond de l'Énoncé de politique internationale ici discuté. Or, non seulement cette équation est-elle loin d'être aussi simple, tel que l'exposent, de manière fort convaincante, le *Rapport canadien sur le développement 2004* de l'Institut Nord-Sud intitulé « L'investissement dans les pays pauvres : qui en profite ? »² et le récent rapport « Economic Development in Africa : Rethinking the Role of Foreign Direct Investment » de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement publié en septembre 2005³, mais dans certaines circonstances, l'investissement dans les pays riches en ressources naturelles peut en fait alimenter de violents conflits et représenter un facteur inhibiteur de développement⁴.

Considérant l'implication importante des entreprises minières canadiennes en Afrique (on estime que 170 entreprises canadiennes et américaines constituées en sociétés ou inscrites en bourse au Canada sont présentes sur le territoire africain); considérant le leadership largement reconnu du Canada dans l'industrie minière mondiale; et considérant les engagements souscrits par notre gouvernement en matière de participation au développement durable et à la réduction de la pauvreté en Afrique (notamment le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la Commission pour l'Afrique et les Objectifs de développement du millénaire), le Canada conserve, par le biais de sa politique étrangère, une responsabilité unique de participer à la gouvernance globale de l'exploitation des ressources minières en Afrique.

Bien que l'aide internationale continue de représenter un canal privilégié de coopération au développement, l'Énoncé attire l'attention sur l'engagement du gouvernement canadien à recourir

¹ Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierte et influence : notre rôle dans le monde, Survol*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2005, p.2, [PDF], <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/IPS/EPI-Survol.pdf>

² Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement 2004 – L'investissement dans les pays pauvres : qui en profite ?*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 2004, 136 pages.

³ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Economic Development in Africa : Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, New York et Genève, Nations unies, 2005, 106 pages.

⁴ Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*, Chapitre 5 « La paix et la sécurité : une nécessité », Royaume-Uni, mars 2005, p.183-208.

« [...] à une approche cohérente à l'égard des politiques autres que celles en matière d'aide, de sorte que la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale entre en ligne de compte dans les processus décisionnels de l'ensemble du gouvernement »⁵. Une telle reconnaissance de l'intérêt d'harmoniser les efforts et d'améliorer la cohérence des politiques ne peut qu'être reçue positivement. Les défis que cet engagement implique en matière de réflexion et de repositionnement des approches dans certains domaines clés de la politique étrangère canadienne semblent toutefois majeurs. En fait foi le quatorzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international⁶, qui s'est penché sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises canadiennes à l'étranger, et plus particulièrement des entreprises minières, et sur le rôle du gouvernement en la matière.

Les dix recommandations énoncées dans ce rapport invitent le gouvernement du Canada à adopter un lot de mesures bien précises visant à « [...] veiller à ce que les entreprises canadiennes aient les connaissances, le soutien et les incitatifs voulus pour mener leurs activités d'une manière responsable sur le plan social et environnemental et en conformité avec les normes internationales sur les droits de la personne »⁷, dans l'objectif d'atténuer les impacts négatifs et de maximiser les retombées positives des investissements canadiens pour le développement des pays hôtes. Alors que, tel que cité dans l'Énoncé, le premier ministre Martin proclame la volonté du Canada de « [...] faire réentendre notre voix sur la scène internationale et de prendre fermement position en faveur de l'égalité, des droits de la personne, et d'une mondialisation juste pour tous les habitants de la planète »⁸, la réponse offerte en octobre dernier par le gouvernement⁹ aux dix recommandations du rapport du Comité témoigne plutôt d'un engagement fort limité envers ces principes. Cet engagement nous pousse à nous interroger sur le type de cohérence qui peut actuellement, et qui sera effectivement à l'avenir mis de l'avant « [...] entre, d'une part, les politiques et interventions d'aide internationale [du Canada] et, d'autre part, celles liées à d'autres domaines qui ont une incidence sur les pays en développement [...] »¹⁰.

Nous réagissons au peu de clairvoyance dans la réponse du gouvernement canadien : les engagements qu'elle met de l'avant ne semblent être ni dans l'intérêt des populations concernées

⁵ Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde, Développement*, Gatineau, Agence canadienne de développement international, 2005, p.1, [PDF], [http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/vLUIImages/IPS-PDF/\\$file/IPS-FR.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/vLUIImages/IPS-PDF/$file/IPS-FR.pdf)

⁶ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (FAAE), *Quatorzième rapport : L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises*, Ottawa, Chambre des communes, 38^e législature 1^{re} session, juin 2005, [En ligne], <http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8979&SourceId=122762&SwitchLanguage=1>, (consulté le 2 novembre 2005).

⁷ Ibid, p.2.

⁸ Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde, Développement*, op.cit., p.37.

⁹ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Gouvernement du Canada, *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises – Réponse du gouvernement au Quatorzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international*, Ottawa, Gouvernement du Canada, octobre 2005, [En ligne], <http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8979&Lang=2&SourceId=131219>, (consulté le 2 novembre 2005).

¹⁰ Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde, Développement*, op.cit.,p.10.

par l'exploitation minière, ni dans l'intérêt de la bonne réputation du gouvernement canadien et finalement, ni dans l'intérêt des entreprises minières qui souhaitent se démarquer des activités de certains acteurs qui nuisent à la bonne réputation du secteur. Nous réagissons également avec consternation devant la formulation d'une telle réponse de la part du gouvernement, qui nous apparaît aussi décevante et très peu informée concernant l'évolution des débats et l'identification des bonnes pratiques, lorsque l'on connaît l'ampleur des débats sur la question, la richesse de la documentation produite sur le sujet, la variété de témoignages réalisés devant les différentes instances démocratiques du Canada et la qualité des recommandations précises du Comité permanent auxquelles cette réponse s'adresse.

Trois recommandations particulières du rapport du Comité permanent (les recommandations 3, 4 et 7) ont plus particulièrement attiré notre attention, dans la mesure où elles proposent des objectifs concrets relativement à la responsabilité du gouvernement canadien à l'égard d'un suivi et d'un contrôle plus efficaces des opérations des entreprises minières canadiennes à l'étranger. Elles font notamment référence à la nécessité d'établir des normes juridiques claires de reddition de compte et de développer des mécanismes fonctionnels visant la surveillance des activités des entreprises minières canadiennes dans les pays en développement, de même qu'à l'intérêt pour le Canada d'établir une collaboration étroite et effective avec d'autres pays aux vues similaires dans l'objectif d'assurer le renforcement de tels mécanismes.

Les réponses offertes par le gouvernement canadien à ces trois questions spécifiques renvoient essentiellement à la clarification et au renforcement des normes sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et à l'encouragement à la responsabilisation de ces dernières, notamment à l'égard du respect des droits de la personne dans les pays où elles opèrent. Elles répondent donc aux recommandations sollicitant un engagement plus substantiel de la part du gouvernement en proposant d'adopter des mesures de nature non contraignante, basées sur des principes de régulation avant tout volontaires. Alors que l'Énoncé de politique internationale du Canada identifie la responsabilité, avec la prospérité et la sécurité, comme l'une de ses trois priorités clés, étroitement liées et se renforçant mutuellement, et que « l'avenir du Canada dépend de son aptitude à les réaliser toutes les trois en même temps »¹¹, la réponse du gouvernement aux recommandations du Comité permanent témoigne pour nous d'une certaine abdication par le gouvernement de ses responsabilités en la matière, responsabilités qui se doivent d'être assumées si l'on souhaite garantir la cohérence des interventions et des positions prises par le Canada à l'intérieur de l'Énoncé.

Pour illustrer cette absence de prise de responsabilité, nous nous référerons, au cours des pages qui suivent, à trois enjeux clés soulevés par le rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international et qui méritent grandement d'être reconsidérés. L'examen de l'Énoncé de politique internationale, à travers la tenue de ces audiences publiques, représente, à notre avis, une occasion privilégiée de réflexion sur le positionnement que le Canada pourrait adopter à l'égard de ces recommandations au cours des années à venir et sur le rôle de leader qu'il pourrait assumer sur la scène internationale.

¹¹ Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, *Survola*, op.cit., p.5.

1- La responsabilité dans le respect des lois nationales du pays hôte

Nous réagissons dans un premier temps à la position actuellement mise de l'avant par le gouvernement canadien, telle que défendue dans sa réponse au rapport du Comité permanent, et qui tend à remettre, d'une part, entre les mains des entreprises multinationales, la responsabilité de respecter les lois et les politiques en vigueur dans les pays où elles sont présentes et, d'autre part, entre celles des gouvernements hôtes, la responsabilité première de veiller à ce que les entreprises respectent les lois nationales.

Ce type de réponse nous paraît nettement insuffisant à la lumière des résultats de nos dernières études¹². Nous avons en effet pu identifier certaines tendances contribuant à un processus de redéfinition du rôle de l'État s'opérant bien souvent aux dépens de la capacité de ce dernier à relever les défis que pose actuellement le développement. Nos recherches ont révélé que la manière dont les réformes économiques et institutionnelles extrêmement normalisées ont été mises en place depuis la période d'ajustement structurel, à l'initiative des institutions financières multilatérales, a eu tendance à réduire la capacité des États locaux à surveiller le respect de leurs lois et règlements dans des domaines qui sont essentiels au développement social et économique et à la protection de l'environnement. Bien qu'il existe en fait des dispositions prévoyant des évaluations environnementales, la recherche menée à cet égard, notamment dans le cas du Mali, fait ressortir l'absence de ressources du gouvernement, les difficultés que celui-ci rencontre en matière d'accès à l'information et le peu de progrès réalisés jusqu'à maintenant en ce qui a trait aux évaluations environnementales¹³. Situation similaire dans le cas de Madagascar¹⁴ : malgré l'adoption d'une loi pour assurer la protection de l'environnement et l'adoption d'un code minier en 1999, il est justifié de se demander si le gouvernement de ce pays, tout comme celui du Mali, sont réellement en mesure de veiller à l'application des normes dans des secteurs clés, advenant qu'elles ne soient pas respectées par des exploitants privés, pour les raisons suivantes, signalées par la Banque mondiale : [traduction] « Après plusieurs années de réductions budgétaires, les institutions gouvernementales ne disposent pas des ressources humaines et financières nécessaires à l'application de la loi, en particulier dans un contexte de décentralisation »¹⁵. Dans ces conditions, même si des pays comme le Mali et Madagascar ont adopté une loi dans le domaine de la protection de l'environnement, par exemple, l'application de la loi est loin d'être assurée, plus particulièrement dans le contexte de la libéralisation accrue de leur code minier respectif. Cette situation semble confier largement la responsabilité de la surveillance de la

¹² Voir Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) et Bonnie Campbell (dir.), *Regulating Mining in Africa : For Whose Benefit?*, Document de discussion 26, Uppsala (Suède), Nordic Africa Institute (NAI), 2004, 89 pages; Bonnie Campbell (dir.), *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Document de recherche 3, Uppsala (Suède), NAI, 2004, 97 pages. Documents disponibles sur le site web du GRAMA : <http://www.unites.uqam.ca/grama/>.

¹³ Soulemayne Demele, « Environnement au Mali. ONG: Partenaires ou Prestataires de services? », *Info-CCA*, Bulletin de liaison du Comité de Coordination des Actions des ONG au Mali, n° 152, Bamako, septembre 2000; Claudie Gosselin et Bani Touré, *Cohérence des politiques et interventions canadiennes dans la lutte contre la pauvreté : Le cas du Mali*, Ottawa, Institut Nord-Sud, novembre 2000.

¹⁴ Bruno Sarrasin, *Élaboration et mise en œuvre du Plan d'action environnemental à Madagascar (1987-2001) : construction et problèmes d'une politique publique*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Paris 1, 2002.

¹⁵ World Bank, *Project Appraisal Document for a Mining Sector Reform Project*, Report No 17788-MAG, Washington, D.C., 2 juin 1998, p. 6.

conformité aux normes et de leur application aux exploitants privés et, compte tenu de l'héritage reconnu par la Banque mondiale, il y a de bonnes raisons d'avoir des réserves à l'égard de la capacité des États locaux à remettre en question les pratiques résultantes ou à y remédier.

De façon plus générale, les tendances actuelles qui contribuent à la redéfinition du rôle de l'État par le biais de l'adoption de cadres légaux et financiers de plus en plus standardisés en vue de créer un environnement favorable aux investissements, aux dépens souvent de la capacité de l'État à relever les défis que pose le développement, ne sont ni viables, ni dans l'intérêt des populations locales, ni dans ceux des investisseurs étrangers. À long terme, la responsabilité à l'égard de la définition des codes et des normes, de la surveillance du respect de ces codes et normes et de leur application doit effectivement être assumée par les gouvernements locaux et les collectivités concernées. En ce sens, nous recommandons que le Canada mette davantage l'accent sur la cohérence et l'équilibre de ses politiques concernant l'industrie extractive et soit plus réceptif au fait que l'élaboration d'une législation minière en Afrique, qui cherche à encourager les investissements étrangers, peut en fait ne pas être nécessairement compatible avec les défis de développement social et économique et de protection de l'environnement des pays concernés. Dans le cadre de l'Énoncé de politique internationale, il nous apparaît impératif que le Canada reconnaisse les avantages à long terme associés au renforcement de la légitimité et de la capacité des gouvernements africains à appliquer la réglementation existante et à en surveiller la conformité et que, à cette fin, le Canada soit déterminé à collaborer avec les gouvernements locaux et autres acteurs concernés (qu'il s'agisse d'institutions multilatérales, d'entreprises privées, d'organisations non gouvernementales (ONG), etc.) pour mobiliser les ressources financières et techniques nécessaires afin que les États puissent effectivement assurer la sécurité et le développement de leurs pays.

2- La responsabilité sociale des entreprises et les Principes directeurs de l'OCDE

Nous réagissons dans un deuxième temps à la réponse du gouvernement concernant l'importance qu'il accorde relativement au caractère non contraignant et volontaire des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et à sa position concernant leur suivi relatif, via le Point de contact national (PCN). À l'heure actuelle, plutôt que de donner l'exemple comme on pourrait s'y attendre étant donné l'importance des intérêts canadiens à l'étranger – et notamment des intérêts miniers –, et contrairement aux mesures prises par d'autres États à l'égard de la RSE, le Canada accuse un retard et affiche une performance décevante en la matière. Bon nombre de pays occidentaux (Belgique, Suède, Royaume-Uni, Norvège) ayant une présence infiniment moins importante que le Canada dans l'industrie minière mondiale ont démontré une capacité beaucoup plus importante d'assumer leurs responsabilités dans le domaine, ce qui nuit à la bonne réputation du gouvernement à l'étranger. À titre d'information, rappelons quelques recommandations du Rapport de la Commission pour l'Afrique publié en mars 2005 et intitulé « Notre intérêt commun », qui attireraient l'attention sur le rôle important qui doit être joué par la communauté internationale en la matière : « C'est de toute évidence à l'État qu'incombe la responsabilité de gérer les ressources naturelles. Mais la communauté internationale a également un rôle à jouer en maintenant des niveaux élevés de gouvernance. Si elle le fait dans ses propres activités et l'exige dans les activités d'intervenants du secteur privé tels que les multinationales actives dans les pays en voie de développement, elle sera mieux placée pour encourager des niveaux élevés similaires dans la manière dont les pays africains gèrent les revenus qu'ils tirent

des ressources naturelles »¹⁶. La position du Canada à titre de chef de file dans le domaine de l'extraction minière en Afrique laisse penser qu'il est à tout propos que le Canada démontre un leadership dans la mise en oeuvre des recommandations clés contenues dans le Rapport de la Commission pour l'Afrique.

En ce qui a trait aux Principes directeurs de l'OCDE, d'autres pays tels que les pays scandinaves ont manifesté un dynamisme beaucoup plus grand que le Canada en demandant l'ouverture d'une enquête à la suite de la réception de plaintes. Par exemple, en Finlande, le Point de contact national a récemment été renforcé par la création d'un comité consultatif composé de représentants des entreprises, des syndicats et d'ONG. Ce comité a pour mandat de faire le suivi de la situation lorsque des plaintes ont été reçues et de formuler des recommandations lorsqu'une enquête s'avère nécessaire. En Suède, le Point de contact national demande l'avis d'experts à l'échelle internationale et confie à l'ambassade suédoise du pays concerné la tâche d'ouvrir une enquête en cas d'affaires litigieuses ou contestées.

La promotion des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, dont l'application demeure volontaire, n'est tout simplement pas suffisante. Réagissant à son implication toujours plus grande dans la promotion des investissements dans le secteur minier, que le gouvernement canadien associe à des enjeux clés de développement économique pour l'Afrique, nous croyons qu'il est primordial de mettre en place les mécanismes favorisant l'insertion des principes et des pratiques de RSE dans un processus plus actif et visionnaire, pour assurer la cohérence même de la politique internationale du Canada. En effet, par souci d'un partage des responsabilités à l'égard du comportement des entreprises canadiennes à l'étranger et dans le but de contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté, le Canada aurait avantage à non seulement faire la promotion des Principes directeurs sur une base volontaire, mais à s'engager dans le développement de mesures de surveillance effectives et capables d'être contraignantes en cas de conduite irresponsable sur les plans social et environnemental et de violations des droits de la personne.

Nous voudrions soulever le risque bien réel de désengagement de la responsabilité du gouvernement canadien à l'égard du suivi des investissements étrangers. Lorsque le gouvernement répond qu'il s'engage à « clarifier les règles et le mandat du PCN »¹⁷, ceci ne peut que soulever certaines interrogations, considérant qu'on mentionne par ailleurs que le « PCN ne devrait pas être appelé à jouer un rôle quasi judiciaire ou d'investigation dans le règlement des différends »¹⁸. Quelle valeur accorder à un mécanisme de « dialogue positif et constructif entre les entreprises multinationales et les personnes touchées par leurs activités »¹⁹, lorsque le mécanisme de réponse aux plaintes ne peut permettre une enquête indépendante ou favoriser un examen approfondi de celle-ci ? Jusqu'à présent, le Canada a fait preuve d'une grande réserve quant à la possibilité d'adopter des procédures plus énergiques pour faire le suivi des plaintes

¹⁶ Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*, Chapitre 4 « Avoir de bons systèmes : la gouvernance et le développement des capacités », op.cit., p.169.

¹⁷ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Gouvernement du Canada, *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises – Réponse du gouvernement au Quatorzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international*, op.cit., p.10.

¹⁸ Ibid, p.9.

¹⁹ Idem.

formulées à l'égard des activités des sociétés et semble penser que l'existence des instruments internationaux actuels, tels les Principes directeurs de l'OCDE, est suffisante. À ce jour, aucune plainte déposée auprès du PCN n'a fait l'objet d'une enquête. Comment peut-on être convaincu que cet exercice a été fait et continuera d'être fait dans l'intérêt des populations touchées et dans l'intérêt de la réputation des entreprises, lesquelles ne pourraient que bénéficier d'une plus grande transparence dans les processus advenant qu'elles soient pointées du doigt ?

Bien que nous ne puissions présumer d'aucune façon des résultats de telles enquêtes, nous devons rappeler en premier lieu le fait que la réponse du Canada à ces problèmes cruciaux tranche fortement avec les mesures beaucoup plus énergiques prises par d'autres pays. Deuxièmement, la réponse du Canada semble paradoxale, étant donné que la présence des sociétés minières canadiennes est de loin plus importante que celle des entreprises d'autres pays qui sont intervenus plus énergiquement. Troisièmement, outre le fait de se demander pourquoi il en est ainsi, compte tenu des liens évidents entre les ressources naturelles et les conflits violents en Afrique, il est important et urgent que l'on examine très concrètement ce qui peut être fait à l'égard de cette situation et, de façon plus générale, quelles responsabilités doit assumer le Canada à l'égard des défis qui sont associés aux questions de développement et de sécurité auxquels l'Afrique est confrontée aujourd'hui. En conséquence, rien ne justifie de se limiter à l'actuelle réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent et c'est pourquoi nous recommandons, dans le cadre de l'Énoncé, une clarification, une formalisation et un renforcement du rôle et du mandat du PCN, pour garantir sa capacité à agir de façon plus efficace en ce qui a trait à la surveillance, à l'évaluation et si nécessaire, aux mesures correctives à prendre à l'égard des plaintes en général et particulièrement à l'égard des plaintes concernant des zones de conflit.

3- La responsabilité en zones de conflit

Dans un troisième temps, nous voudrions attirer l'attention sur la réponse du gouvernement à l'égard des normes relatives à la RSE qui ne permettraient pas encore, selon lui, « d'élaborer un régime international complet régissant les activités des entreprises présentes dans les zones de conflit ou des États fragiles »²⁰. Une telle position fait preuve d'un manque d'ouverture à la réflexion et à la documentation pourtant abondante portant sur le sujet et sur les solutions et alternatives qu'on y propose. Nous voyons dans cette prise de position un risque important que le gouvernement n'abdique ses responsabilités à l'égard de la définition de normes juridiques claires et son devoir d'agir pour le rétablissement de la paix dans certaines zones de conflit. Nous insistons d'ailleurs sur le fait que le Canada aurait intérêt, notamment dans le cadre de son Énoncé de politique internationale, à clarifier son engagement dans la mise en œuvre d'un tel régime international, capable de garantir le suivi et la transparence des pratiques des entreprises minières en zones de conflit.

Les enjeux touchant la sécurité et les activités minières ont été documentés abondamment par différents interlocuteurs, et en particulier lors de la Revue des industries extractives du Groupe de la Banque mondiale, qui a produit en décembre 2003 des recommandations claires et documentées sur cette question bien précise. On y retrouve entre autres une recommandation

²⁰ Ibid, p.10.

affirmant que le Groupe de la Banque mondiale ne doit accorder aucun soutien aux entreprises qui effectuent des activités d'extraction dans des zones de conflit ou à risque élevé de conflit. Plus récemment et avec beaucoup de précision quant à ce qui doit être fait, ces mêmes enjeux ont été analysés et des recommandations pratiques ont été formulées dans le Rapport de la Commission pour l'Afrique, qui débutait par un postulat maintenant largement admis, à l'effet que « [I]es pays dont les économies dépendent d'un seul produit de base ou de quelques-uns seulement, en particulier des ressources de valeur élevée telles que le pétrole et les autres minerais, sont souvent pauvres, ont des systèmes de gouvernance faibles et moins responsables et sont plus sujets aux conflits violents et aux chocs économiques »²¹.

Nous sommes convaincus qu'il est nécessaire, tout comme la Commission pour l'Afrique le recommande pour les pays membres de l'OCDE, que le Canada assume ses responsabilités dans l'élaboration et la mise en oeuvre de directives claires et complètes pour les entreprises en exploitation dans des zones à risques élevés de conflits violents, pour fins d'intégration aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Les Principes directeurs actuels prévoient toutefois des dispositions inadéquates à l'égard de l'activité économique en zone exposée à des risques élevés de conflits violents ou engagée de façon active dans de tels conflits. Nous recommandons ainsi que le Canada participe à la révision des Principes directeurs afin qu'ils tiennent compte des zones de conflit et qu'ils favorisent la mise en oeuvre de meilleures pratiques sur le plan des ententes de sécurité, de la transparence et des ententes de répartition. De tels Principes directeurs devraient viser à aider les entreprises à se protéger contre les risques potentiels encourus par leur exploitation dans de tels environnements et leur permettre ainsi d'investir avec une plus grande confiance. Ces Principes devraient souligner l'importance de procéder à une analyse des conflits et à des évaluations des risques afin d'éviter de créer ou d'aggraver des conflits. Les mécanismes utilisés par les PCN pour la mise en oeuvre des Principes directeurs de l'OCDE devraient être renforcés en établissant par exemple des PCN dans les pays africains riches en ressources, tel que recommandé par des participants aux consultations régionales de la Commission pour l'Afrique.

La Commission pour l'Afrique suggère dans le même sens que « [...] les principes directeurs seuls ne suffiront pas. Il faudra qu'un organisme soit chargé de surveiller leur efficacité, en dissuadant clairement les intervenants de ne pas les respecter. Il pourrait s'agir d'une autre fonction du comité d'experts permanent du Conseil de sécurité de l'ONU chargé de surveiller différentes questions relatives aux ressources sources de conflit et à leur commerce, dont nous avons recommandé la création ci-dessus. Cet organisme devrait également avoir pour mission de veiller à ce que les entreprises ne tournent pas les principes directeurs en les interprétant de manière délibérément étroite. Il pourrait également jouer un rôle dans la surveillance des activités des entreprises non immatriculées dans les pays de l'OCDE »²².

Compte tenu des répercussions importantes de ces enjeux sur la réputation du Canada à l'échelle internationale, nous recommandons que le PCN produise chaque année un rapport au Parlement

²¹ Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun : Rapport de la Commission pour l'Afrique*, Chapitre 5 « La paix et la sécurité : une nécessité », op.cit., p.187.

²² Ibid, p.194.

au sujet des plaintes déposées relativement aux activités des entreprises canadiennes établies à l'étranger, des enquêtes réalisées et des recommandations proposées.

Par ailleurs, le Canada conserve aujourd'hui un rôle des plus actifs dans l'exploration minière en Afrique, notamment par le biais de dizaines de sociétés *juniors* consacrant moins de 4 millions de dollars par année aux activités d'exploration²³ qui, selon la définition de Ressources naturelles Canada, représentent de loin la grande majorité des entreprises inscrites en bourses. L'intervention des marchés canadiens des valeurs mobilières dans le financement des entreprises *juniors* a été déterminante dans le positionnement du Canada comme un chef de file dans le domaine de l'exploration minière dans le monde.

Bien que les relations étroites entre les secteurs financier et minier, combinées à la signature d'accords multilatéraux et à un régime fiscal favorable à l'industrie minière, aient contribué à placer à l'avant-scène les sociétés canadiennes *juniors*, il s'ensuit également que certains défis se posent dans la mesure où les petites sociétés minières sont moins assujetties à des contrôles, ont moins tendance à recourir aux pratiques exemplaires et ont tendance à exercer leurs activités dans des zones à risque élevé de conflits et, parfois, dans des zones de conflit. Particulièrement dans de telles situations, les codes volontaires ne suffisent pas. Il est donc nécessaire de s'assurer de détenir un mécanisme pour surveiller la présence des entreprises canadiennes spécialement en zones de conflit, et plus particulièrement les petites sociétés minières qui ont tendance à jouer un rôle actif et parfois à tirer profit des situations à risques élevés. Cette réalité exige à nouveau du gouvernement canadien un engagement clair envers la mise en place de tels mécanismes. À cette fin, il est également recommandé que toute entreprise prévoyant investir dans un pays désigné à titre de zone en conflit devrait inclure dans son évaluation des risques une analyse des incidences potentielles de sa présence sur les droits de la personne et sur le plan humanitaire²⁴.

Conclusion

Au terme de ces constatations, et contrairement à ce qui est suggéré dans la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent à l'effet que « d'autres progrès sont nécessaires dans [l]e domaine [de la définition de normes de RSE, notamment en ce qui concerne les droits de la personne] avant que le gouvernement ne puisse s'engager à donner pleinement suite à cette recommandation »²⁵, nous considérons que le Canada, en tant que membre actif de la communauté internationale et acteur important au sein d'organisations telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, se doit de jouer un rôle de leader et d'assumer les responsabilités que ce

²³ Voir Keith J. Brewer et André Lemieux, *Canada's Global Position in Mining. Canadian Financing of the International Mining Industry*, présenté à la 4^e conférence internationale intitulée Finance for the Global Metals Industry, organisée à Toronto du 7 au 9 mai 1997, p. 15.

²⁴ Cette recommandation a été formulée dans le document suivant : Georgette Gagnon, Audrey Macklin et Penelope Simons, *Deconstructing Engagement. Corporate Self-Regulation in Conflict Zones – Implications for Human Rights and Canadian Public Policy*, Initiative stratégique conjointe du Conseil de recherche en sciences humaines et de la Commission du droit du Canada, Université de Toronto, janvier 2003, p. 133.

²⁵ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Gouvernement du Canada, *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises – Réponse du gouvernement au Quatorzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international*, op.cit., p.6.

rôle lui impose. Considérant l'importance des intérêts en jeu, il ne s'agit plus seulement, contrairement à ce qui est suggéré, de favoriser la responsabilité sociale des entreprises opérant à l'étranger. La réputation internationale du Canada dépend aujourd'hui de la capacité et de la volonté manifestée par son gouvernement d'assurer un suivi des investissements qu'il appuie et encourage. À cette fin, nous demandons que les recommandations très mûries et nuancées du rapport du Comité permanent des affaires étrangères soient acceptées dans les plus brefs délais.

Nous voulons enfin profiter de l'espace de discussion et de débat qui nous est ici ouvert pour souligner l'importance que l'Énoncé de politique internationale démontre, tout en le précisant, l'engagement du Canada au sujet des thèmes de haute préoccupation que nous venons d'évoquer. Cet Énoncé doit définir clairement les termes de l'action internationale du Canada, de sorte que des réponses telles que celle offerte tout récemment par le gouvernement au rapport du Comité permanent sur la responsabilité sociale des entreprises minières oeuvrant dans les pays en voie de développement ne puissent plus être admissibles. La responsabilité des entreprises, si importante qu'elle soit, ne devra pas masquer la responsabilité de notre gouvernement.