

Asymétrie des relations et enjeux de régulation et de légitimité dans le secteur minier. Réflexions à partir des expériences au Canada, au Québec et en Afrique

Bonnie Campbell

Professeure émérite

Université du Québec à Montréal (UQAM)

Présentée dans le cadre du Séminaire Conflits socio-écologiques, extractivisme et transition énergétique : apprentissages, luttes et perspectives

Université du Québec à Montréal

Le 29 avril 2021

Deux illustrations des enjeux de régulation et de légitimité

Québec autorise la plus grande mine de graphite du continent, collée sur le Parc national du Mont-Tremblant

Saint-Michel-des-Saints, 10 février 2021. Décret du Québec autorisant la mine Nouveau Monde Graphite. Le projet vise l'excavation d'une fosse à ciel ouvert de près de 2.7 km de longueur et générera plus de 107 millions de tonnes de déchets miniers, dont des millions de tonnes de résidus acides qui devront être entreposés à perpétuité dans le bassin versant du Parc régional du Lac Taureau. Nouveau Monde Graphite vise notamment à fournir le marché des véhicules électriques.

Mine de Malartic



PHOTO MARTIN TREMBLAY, ARCHIVES LA PRESSE

Plan de la présentation

1. Mise en perspective historique: la place du secteur minier dans l'économie politique canadienne - normes, principes, règles et procédures
2. Libéralisation du secteur minier à partir de 1980 en Afrique et Amérique latine
3. La politique étrangère et de coopération du Canada de plus en plus axée sur la promotion des intérêts économiques et commerciaux canadiens
4. Conséquences de l'engagement public pour promouvoir le secteur extractif en l'absence de normes et de procédures canadiennes de suivi pour baliser ces appuis
5. Enjeux de responsabilité et les défis qui demeurent

Éléments contextuels

1. Malgré des efforts continus et certaines transformations importantes des politiques minières canadiennes et québécoises, les cadres réglementaires sont marqués par une grande continuité.
2. Pour comprendre cette continuité, il est utile d'introduire la notion de régime minier.
3. La perspective proposée ici amène à voir un régime minier comme faisant partie d'une structure de pouvoir plus large qui oriente et conditionne les relations entre les acteurs impliqués.
4. Jusqu'à nos jours, nos cadres réglementaires, qui sont à la fois l'expression et l'instrument des rapports de pouvoir structurel, reflètent l'héritage du « *free mining* » au Québec et au Canada qui est caractérisé par des rapports asymétriques de pouvoir: l'industrie extractive exerce un pouvoir prépondérant sur les autres acteurs.

1. La place du secteur minier dans l'économie politique canadienne

Principe du « *free mining* » (« extraction libre »), héritage des politiques coloniales du 19^e siècle.

1. Le développement minier est non seulement souhaitable, mais prioritaire par rapport à d'autres types d'utilisation du territoire.
2. Le principe du premier acquéreur confère à l'entrepreneur minier une autonomie et une autorité importantes, voire uniques.
3. La délégation d'autorité conférée aux entrepreneurs miniers se fait aux dépens de celle de l'administration publique.
4. La priorité donnée à certaines valeurs, dont la priorité donnée au secteur minier, a pour effet de privilégier certains acteurs et de marginaliser certains autres.

1. La place du secteur minier dans l'économie politique canadienne

- Des cadres réglementaires très favorables
- Des systèmes juridiques et fiscaux propices à la mobilisation du capital de risque
- Des règles fiscales qui favorisent l'investissement canadien à l'étranger

Mesures fiscales du Canada en appui aux entreprises minières investissant à l'étranger

Tout comme les incitations fiscales pour attirer les investissements miniers étrangers au Canada, de telles mesures incitatives existent au bénéfice des investissements miniers canadiens à l'international

Frais relatifs à des ressources à l'étranger et frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger : Les sociétés minières canadiennes qui engagent des frais d'exploration et d'aménagement à l'étranger peuvent, sous certaines conditions, déduire les frais relatifs à des ressources à l'étranger (FRE) pour chaque pays aux fins de l'impôt.

<https://www.rncan.gc.ca/science-data/science-research/earth-sciences/earth-sciences-resources/earth-sciences-federal-programs/dispositions-fiscales-propres-lexploitation-miniere/8893>

Canada: centre international de financement par actions pour les investisseurs miniers

- Les sociétés inscrites aux bourses canadiennes (TSX et TSX-V) mobilisent entre le tiers et la moitié des capitaux investis dans l'exploitation minière à l'échelle mondiale.
- Plus de 55 % des sociétés minières cotées en bourse le sont au Canada.
- Pourquoi ? Capacité de lever des capitaux et longue tradition minière canadienne assurée par la réglementation.

2. La libéralisation du secteur minier à partir des années 1980 et 1990 en Afrique et en Amérique latine

- Processus cumulatif de réformes de codes miniers afin de les rendre de plus en plus libéralisés et en mesure d'attirer des investissements étrangers.
- Réduction ou abolition de différentes formes d'imposition, réduction des taux des royautés, etc.
- Mesures d'incitation tel que la suspension du paiement d'impôts pendant les premières années d'opération, l'introduction de clauses de stabilité fiscale, etc.

2. La libéralisation du secteur minier à partir des années 1980 et 1990 (suite)

- Réduction de l'autorité et de la souveraineté de l'État (cède les droits sur les ressources à des acteurs privés comme dans le *free mining* au Canada)
- Redéfinition du rôle de l'État, réaménagement en profondeur de la distinction entre sphères de responsabilité publiques et privées
- Réduction des capacités institutionnelles de l'État pour assurer la mise en œuvre et le suivi de ses propres réglementations
- Parfois, institutionnalisation d'un mode de reproduction du pouvoir (un « *politics of mining* ») qui lie décideurs internes à de puissants acteurs externes, menant à des processus souvent peu transparents dans lesquels l'imputabilité fait défaut.

Contextualisation des changements à partir des années 1980

Libéralisation du secteur minier

Transfert croissant de responsabilités qui relevaient auparavant des États à des entreprises transnationales minières

Comme conséquence des défaillances des systèmes nationaux de régulation et de capacités affaiblies des États, émergence d'un « système juridique transnational » (évaluation des impacts environnementaux (ÉIE), déplacement des populations, etc.)

Difficultés d'appropriation locale de ces normes et manque de capacité de mise en œuvre des réglementations adoptées causeront des problèmes de responsabilité, d'imputabilité, de légitimité d'où l'emphase sur RSE

Ambiguïté sur la répartition des responsabilités, le « retrait sélectif » des États mènent à un risque réel et croissant de conflits.

3. Les années 1990

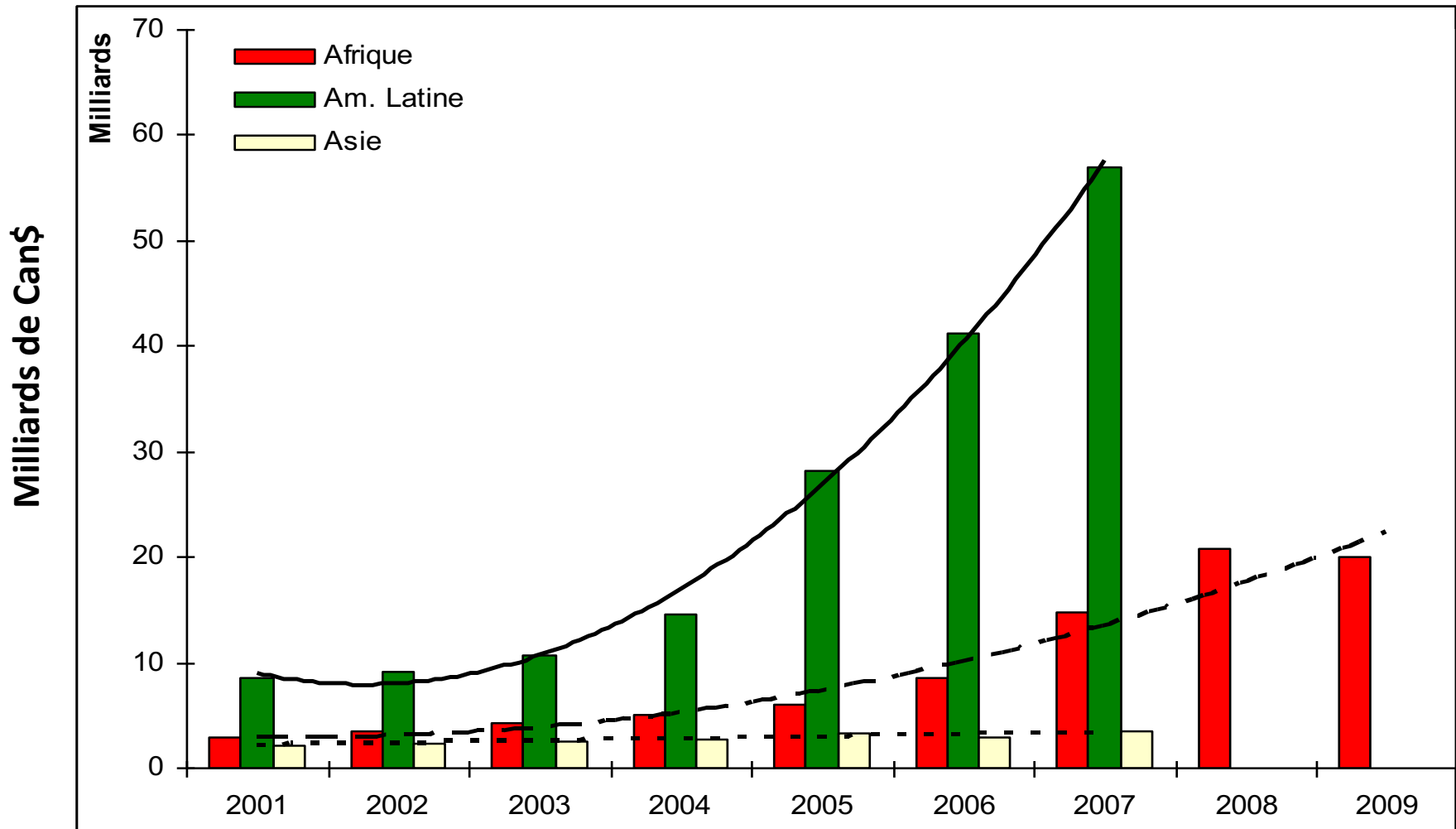
Canada a été frappé de manière particulièrement vive par les difficultés de l'économie mondiale des années 1990, tel qu'illustré par les déficits de sa balance commerciale et de sa balance des paiements.

Le Canada dans le Monde, Énoncé de la politique étrangère et de l'aide au développement de 1995 :

« La promotion de la prospérité et de l'emploi est au cœur du programme d'action du gouvernement. Les marchés étrangers offrent d'énormes possibilités aux Canadiens : Pour aider les Canadiens à cet égard, le **gouvernement s'efforcera d'édifier un cadre de politique économique nationale complémentaire**, d'obtenir un meilleur accès aux marchés étrangers pour nos biens et nos services, de renforcer l'ensemble de règles transparentes, équitables et prévisibles qui régissent **le commerce et l'investissement internationaux**, et de donner les moyens de garantir que les firmes canadiennes peuvent tirer avantage des débouchés à l'étranger. »

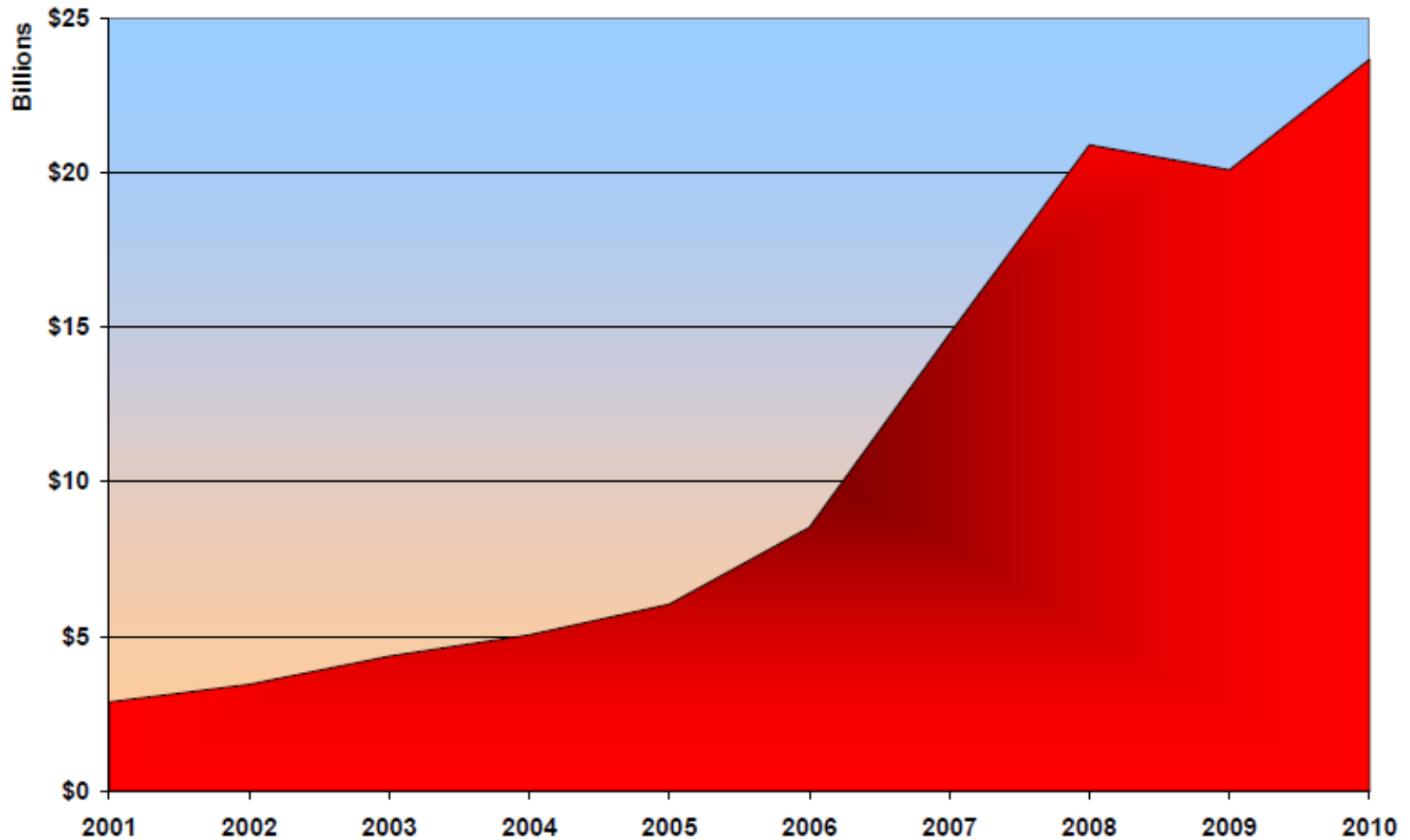
Historique : le Canada et le secteur minier

Investissements des entreprises minières canadiennes dans le monde par continent



Source: Ressources naturelles Canada, 2010

Investissements canadiens miniers cumulatif en Afrique



Source : Gouvernement du Canada, Ressources naturelles Canada, 2010

Évolution des investissements canadiens miniers cumulatif en Afrique

- Portrait en 2012: Le cuivre et l'or représentent la grande majorité de la production des mines canadiennes en Afrique en 2012. Les plus grandes sociétés canadiennes productrices en Afrique étaient: First Quantum, Lundin Mining, New Dawn Mining, Franco-Nevada, IAM Gold, Kinross, Galane, Barrick Gold, Nevsun Resources et Semafo. La Zambie, la RD du Congo, le Ghana, le Zimbabwe et le Burkina Faso étaient les pays les plus importants pour les propriétés canadiennes en production, alors que des pays comme l'Érythrée (or) émergent également rapidement
- 2012 (Valeur \$ milliards) 22,4
- 2013 (Valeur \$ milliards) 24.1
- 2018 (Valeur \$ milliards) 26,2
- **2019 (Valeur \$ milliards) 37,893**
- Source : Gouvernement du Canada, Ressources naturelles Canada, 2021 et Bulletin d'information décembre 2014 et <https://cidpnsi.ca/canadian-mining-in-africa-2/>

Une politique de coopération de plus en plus axée sur la promotion des intérêts du Canada

Engagement public pour promouvoir le secteur extractif, en l'absence de normes et de procédures canadiennes de suivi pour baliser ces appuis

Réactions

- 2005: Quatorzième Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international
- 2006-2007: Tables Rondes sur la RSE (Ombudsman)
- 2010: Projet de loi d'initiative parlementaire C300, *Loi sur la responsabilisation des sociétés minières, pétrolières ou gazières dans les pays en développement*

Exemples de formes d'appui de l'État canadien

Autres que les mesures fiscales, les appuis gouvernementaux aux entreprises minières investissant à l'étranger incluent différentes formes de **support institutionnel** telles que:

- **Signature d'accords bilatéraux de libre-échange et sur les investissements**
- **Aide au développement.** Par exemple, en 2011, le budget d'aide au développement appuie de très gros projets miniers de Rio Tinto au Ghana, Barrick Gold au Pérou ou Iamgold au Burkina Faso pour un total de \$26,7 millions de l'aide publique du Canada.
- Depuis 2015, **Affaires mondiales Canada** appuie des projets autour des minières
- **Exportation et développement Canada (EDC)**, organisme de crédit à l'exportation appuie, sous forme de prêts, le secteur minier canadien.
- Activité agrégée facilitée par sous-secteur industriel pour la période se terminant le 31 déc. 2019. Volume total d'EDC (en millions de \$) **Exploitation minière 13,715\$; Pétrole et gaz 10, 594\$; Infrastructure et environnement 10,231\$.**

L'accès direct de l'industrie minière aux lieux de décision

- Accès direct et privilégié au bureau du Premier Ministre dans un contexte où la prise des décisions politiques du pays se situe souvent au niveau exécutif
- Ex: débats au Parlement canadien sur projet de loi C300, battu en Octobre 2010 (en cas de violation des droits par une compagnie minière canadienne, l'appui du gouvernement canadien devrait être retiré):
« Le registre officiel des lobbyistes montre que des lobbyistes ont eu plus de 300 rencontres avec des ministres du cabinet, des députés et des fonctionnaires en vue du vote à la Chambre des communes ». (CBC News, 2011. Notre traduction).

L'évolution des formes d'appui de la coopération canadienne aux entreprises minières

Confirmation des nouvelles orientations autour de partenariats compagnies minières – ONG

- L'Initiative régionale andine vise à promouvoir la mise en place efficace de la RSE- trois nouveaux projets annoncés en 2012.

Ces orientations sont illustratives de la subordination de la politique de coopération à la politique canadienne d'investissement et de commerce

- Ex. Kéniéka, Mali. Projet d'adéquation formation-emploi dans le cercle de Kéniéba (AFECK) (2016 - 2020) 7 millions \$ financé par AMC 75% et B2GOLD 25%.
- Mine d'or ouvre en 2017. Projet en deux phases: 1) Réinstallation de villages à « New Fadougou » et formation en construction et BTP. 2) Formation en entrepreneuriat – riziculture, maraichage, jardinage, coopératives, etc.
- AFECK combine soutien aux entrepreneurs des industries extractives et soutien à l'adéquation formation-emploi.

4. Implications et conséquences de la politique canadienne

“...Les compagnies canadiennes ont été le groupe le plus important impliqué dans des incidents malheureux dans le monde de développement.

Les compagnies canadiennes ont joué un rôle beaucoup plus important que leurs pairs de l’Australie, du Royaume Uni et des États Unis.

Les compagnies canadiennes sont plus susceptibles d’être impliquées dans des conflits impliquant des conflits communautaires, des violations environnementales et des comportements contraire à l’éthique ...” (Notre traduction).

Canadian Centre for the Study of Resource Conflict (2009), “Corporate Social Responsibility: Movements and Footprints of Canadian Mining and Exploration Firms in the Developing World”, October, p. 11. [<http://www.resourceconflict.org>].

Des mécanismes inopérants dans un contexte d'accès direct de l'industrie aux milieux de décision

- Création d'un poste de Conseiller en RSE en 2009 mais sans pouvoirs réels
- Débats au Parlement canadien sur projet de loi C300, battu en Octobre 2010
- Point de contact de l'OCDE au Canada inopérant

Documentation de graves violations de droits associées aux minières canadiennes

- Le Centre canadien d'étude des conflits liés aux ressources naturelles, révèle que le Canada détient le record des contraventions parmi les pays développés qui exploitent des mines dans le tiers-monde.
- Selon cette étude commandée en 2009 par l'Association canadienne des prospecteurs et des développeurs, 34% des infractions minières dans le monde impliqueraient des sociétés canadiennes.
- Persistance de la violence, et de l'impunité et criminalisation croissante des tentatives de s'opposer aux violations de droits.

La «pointe de l'iceberg»

Rapport « **Violence and Canadian Mining Companies in Latin America** », Justice and Corporate Accountability Project, Osgoode Hall Law School (Université York), 2016

Le Rapport documente des incidents corroborés par au moins deux sources indépendantes pour la période 2000-2015:

- 44 décès
- 403 blessés
- 709 cas de criminalisation

Une répartition géographique étendue de la violence documentée: des décès dans 11 pays; des blessés dans 13 pays; la criminalisation dans 12 pays.

Le Rapport démontre que les compagnies canadiennes cotées à la Bourse de Toronto ne produisent pas de rapports sur la violence dans leurs rapports obligatoires sur les performances de l'entreprise.

La répartition géographique de la violence

(Osgood Hall Law School, 2016, p. 12)

Country (Number of projects linked to violence)	Deaths	Disapp.	Injuries	Sexual Violence	Warrants & Legal Complaints	Arrests Detentions & Charges
Total Victims	44	4	403	15	196	537
Guatemala (4)	12	2	89	11	23	71
Mexico (6)	8	2	14	0	83	35
El Salvador (1)	5	0	4	0	0	0
Bolivia (1)	1	0	6	0	0	1
Peru (4)	4	0	85	0	0	56
Guyana (1)	0	0	2	0	0	0
Dominican Republic (1)	3	0	50	0	0	6
Honduras (2)	1	0	10	0	15	85
Nicaragua (1)	1	0	53	0	0	17
Colombia (3)	6	0	9	0	0	9
Panama (2)	2	0	39	1	0	70
Argentina (3)	0	0	27	0	0	114
Chile (1)	0	0	0	0	0	40
Ecuador (4)	1	0	15	3	75	33

Violation de droits et conflits en Afrique

- [Burkina Faso](#) 2013-14 : Déplacement de populations sans vérification de la disponibilité de l'eau. Villages proches de la mine se sont vus interdire de boire les sources d'eau. FIAN "Violation des droits humains à l'égard des femmes au Burkina Faso: Le cas d'Essakane et de Kounkoufouanou, Burkina Faso ». Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 68e Session (Oct.-Nov. 2017) Genève
- Burkina Faso. True Gold 2015. Des installations et des gros engins de True Gold incendiés par les populations parce que le projet minier planifié aurait détruit la mosquée, site de pèlerinage, conflit qui risque de mettre à mal la cohésion sociale dans cette partie du pays.
- [Érythrée](#): Nevsun Ressources devant les tribunaux au Canada pour des violations alléguées du droit international en utilisation de travail forcé à sa mine de Bissa.
- [Namibie/Botswana](#), Okavango Delta, ReconAfrica. Permis d'exploration du pétrole par fracturation de 25,000 km² en Namibie et 9,900 km² au Botswana. Zone semi aride et fragile. Biodiversité exceptionnelle. Reconnue par l'UNESCO comme le "Louvre du Desert" qui protège plus de 4,500 peintures rupestres de San, certaines de plus de 1 200 ans.

Pressions internationales sur le Canada

- Le Canada critiqué internationalement pour son manque de surveillance des sociétés minières canadiennes.
- Le Canada est distingué parce que plus de sociétés minières sont domiciliées au Canada que dans tout autre pays: 41% des grandes sociétés minières présentes en Amérique latine sont canadiennes.
- **Cinq organismes des Nations Unies** ont demandé au Canada de tenir les entreprises canadiennes responsables de leurs opérations à l'étranger.
- **La Commission interaméricaine des droits de l'Homme** a tenu trois audiences sur la reddition de comptes des sociétés minières canadiennes et a demandé au Canada d'adopter des mesures pour prévenir les «multiples violations des droits de la personne».
- En juin 2016, **180 organisations d'Amérique latine ont envoyé une lettre au Premier ministre Trudeau** lui demandant de prendre des mesures pour la mise en place d'un mécanisme de responsabilisation des entreprises et des États.

Création du bureau d'Ombudsman

En 2018, après plus de 10 ans, création du bureau d'Ombudsman pour la responsabilité sociale des entreprises, incluant leurs filiale, (OCRE) avec comme mandat:

- **Enquêter de façon indépendante** sur les allégations de violation des droits de la personne liées à des activités d'entreprises canadiennes à l'étranger;
- **Chercher à résoudre les différends** ou les conflits entre les collectivités touchées et les entreprises canadiennes;
- **Rapporter de façon indépendante, recommander des mesures correctives** et surveiller leur mise en œuvre;
- **Faire des recommandations** en matière de réforme des politiques et des lois.

L'accès direct de l'industrie minière aux lieux de décision se poursuit

Association minière du Canada et Association canadienne des prospecteurs et promoteurs

Communications totales (janvier 2018 - avril 2019)

Organization(s)	Communications totales
• AMC	453
• ACPD	77
• AMC & ACPD	530

- Source : Commissariat au Lobbying du Canada
- Dans : Justice and Corporate Accountability Project, Osgood Hall Law School, “Lobbying by mining industry on the proposed Canadian Ombudsperson for Responsible Enterprise (CORE)”, juillet 2019.

Situation actuelle de l'Ombudsman

- Manque de moyens pour mener des enquêtes indépendantes
- Manque de moyens pour exiger que les compagnies remettent les documents demandés
- Et exiger que les compagnies participent aux enquêtes
- Au lieu de bénéficier d'indépendance et d'autonomie institutionnelles, l'Ombudsman et son bureau sont nommés comme fonctionnaires, relèvent du Ministre de la Diversification du commerce international du Canada et sont logés à Affaires mondiales Canada

La RSE est-elle une réponse ?

- Face aux problèmes de légitimité, les entreprises mettent une emphase croissante sur les stratégies de RSE
 - Tendances à combiner stratégies de RSE avec d'anciennes stratégies fiscales, d'emploi et de production (qui par le passé ont donné des résultats décevants pour la promotion du développement économique et social).
 - Risque de perpétuer les mêmes enjeux à l'origine des problèmes de légitimité.
 - Néglige de débattre de l'optimisation de l'ensemble des politiques et pratiques des compagnies ayant impact direct sur le plan économique, social, fiscal et environnemental.
- La RSE et autres stratégies impulsées de l'extérieur créent des risques réels concernant la durabilité des projets, l'équité dans la répartition des bénéfices et des conséquences sur les processus politiques et démocratiques locaux.

Vers un renouvellement des approches

- À l'origine des problèmes de légitimité des compagnies on trouve souvent des problèmes structurels : faiblesse des capacités institutionnelles, orientations des cadres réglementaires, etc.
- Ces problèmes recouvrent des asymétries dans les rapports de pouvoir reproduites par les cadres réglementaires.
- Le flou persiste dans la délimitation des responsabilités publiques et privées
- Importance centrale de la clarification des rôles et responsabilités des acteurs publics et privés :

«les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme se **substituant à la responsabilité de l'État** envers ses citoyensEn effet, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises devraient **compléter les efforts de l'État** par le biais des institutions de l'administration locale et des autorités locales.. »

Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies 2011, p. 99.

Ce que devrait être la RSE : Une stratégie d'affaires et non de développement social

Les responsabilités des compagnies :

1. signer des ententes transparentes qui soient rendues publiques (la Guinée)
2. payer les taxes et les redevances de manière aussi transparente
3. respecter les lois du pays où elles interviennent
4. respecter les obligations internationales de leur pays d'origine.

Responsabilités du gouvernement canadien

1. Cohérence de la politique étrangère canadienne

- délimitation de plus en plus floue entre la politique commerciale, l'aide au développement, et la promotion des investissements canadiens;
- difficulté croissante de savoir comment l'aide est utilisée; enjeux de la démocratisation de l'aide et de l'imputabilité du gouvernement.

2. Compatibilité entre les évolutions de la politique étrangère du Canada et ses engagements internationaux à promouvoir le développement économique et social à plus long terme

- Emphase sur l'extraction pour l'exportation à court terme par opposition à une perspective de développement à plus long terme impliquant le renforcement des politiques publiques des pays concernés pour atteindre des objectifs de transformation locale, diversification, liens inter-secteurs, industrialisation.

3. Tenir les compagnies extractives imputables des impacts de leurs projets.

- En l'absence de mécanismes contraignants du bureau de l'Ombudsman ou d'autres mécanismes encadrés par la législation canadienne, en cas de violations, les seuls recours sont devant les tribunaux canadiens ou les instances internationales, processus longs et coûteux avec des résultats incertains.

Les défis qui demeurent

1. Le principal défi est l'ouverture d'espaces politiques grâce à l'implication des acteurs auparavant exclus - communautés locales et pouvoirs publics - dans des conditions qui permettent un début de redressement des relations asymétriques du passé, notamment en assurant une plus grande transparence, reddition de compte, l'accès à l'information.
2. Ce qui est en jeu n'est pas simplement le renforcement des capacités institutionnelles /de l'expertise technique mais repenser « le modèle minier ».
3. Vers un changement de paradigme
 - Le nouveau modèle ne peut pas être impulsé simplement par l'industrie (*investment-led strategies*) – l'hypothèse explicite des réformes et stratégies du passé, mais doit faire l'objet d'une appropriation des débats et des processus politiques au niveau national et régional.
 - Le nouveau modèle dépend d'interventions stratégiques de la part des pouvoirs publics notamment dans le domaine de la planification, de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi de stratégies transformatrices.
4. Mais les possibilités d'introduire des cadres réglementaires plus propices à la promotion du développement, la protection de l'environnement et le respect des droits humains semblent souvent contraintes par les relations de pouvoir structurel et par une constellation d'acteurs et de rapports de force à la fois internes et externes aux pays concernés.

Références

Justice and Corporate Accountability Project, « **The “Canada Brand”. Violence and Canadian Mining Companies in Latin America** » Osgoode Hall Law School, York University, October 2016. 132p.

Justice and Corporate Accountability Project, “ **Lobbying by mining industry on the proposed Canadian Ombudsperson for Responsible Enterprise (CORE)**”, juillet 2019. Osgood Hall Law School, July 2019.10p.

Campbell, Bonnie, Myriam Laforce et Bruno Sarrasin (dir.). (2012). **Pouvoir et régulation dans le secteur minier : leçons à partir de l’expérience canadienne**. Québec : Presses de l’Université du Québec (PUQ), 294p.

Campbell Bonnie et Myriam Laforce (dir.) (2016). **La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : Réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique ?** PUQ, Québec, 252p.

UNECA et AU. (2011). **Minerals and Africa’s Development : The International Study Group Report on Africa’s Mineral Regimes**. Addis-Abeba: Economic Commission for Africa and African Union.