

Étude sur le rôle du secteur privé dans la réalisation des intérêts du Canada en développement international

Présenté au Comité permanent des affaires étrangères
et du développement international

Bonnie Campbell, Professeure
Département de Science Politique,
Faculté de Science Politique et de Droit
Université du Québec à Montréal
Le 4 avril 2012

Je vous remercie de cette invitation à faire une présentation devant le comité sur un sujet important et de très grande actualité.

Ma contribution aura comme focus les relations entre le secteur minier et le développement et s'appuiera sur des recherches de plusieurs décennies sur l'investissement dans le secteur minier, la réforme des cadres réglementaires et la contribution des activités minières au développement social et économique en Afrique. Elle s'appuiera également sur ma participation comme membre du Groupe consultatif et co-auteur du Rapport de ce groupe sur les Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement (2006-2007) et comme membre depuis les quatre dernières années du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique créé en 2007 par la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU) qui a publié son Rapport en décembre 2011. Cette étude *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique* est maintenant un rapport officiel de l'Union africaine et de la CEANU.

Dans ma présentation je voudrais avancer trois points et conclure avec 6 recommandations.

- 1. Premièrement et en tant que personne qui a mené des recherches dans le domaine du développement international sur une trentaine d'années, je voudrais proposer qu'il est important de scruter de près une prémisse omniprésente et qui sous-tend les discussions dans ce domaine.**

Depuis 2 décennies, la réflexion et les stratégies concernant les activités minières et le développement reposent le plus souvent sur l'hypothèse que les investissements dans ce secteur stimuleraient la croissance qui amènerait automatiquement le développement et la réduction de la pauvreté.

C'est l'hypothèse qui était à l'origine des études de la Banque mondiale (Afrique 1992, Amérique latine 1996), études qui ont informé les réformes de dizaines de codes et de régimes miniers au cours des années 1980-1990 et qui, par la suite, ont résulté dans la libéralisation très poussée du secteur minier en vue d'encourager des investissements pour que les pays renouent avec la croissance.

En octobre 2008, la première conférence des Ministres des mines de l'Union africaine a adopté un document des plus importants intitulé « Vision africaine des mines ». En février 2009, ce sont les chefs d'État de tout le continent qui l'adopteront officiellement. Ce document note en introduction :

« Les efforts de l'Afrique pour transformer le secteur minier afin de rompre avec sa nature enclavée de l'époque coloniale ont jusqu'à présent connu un succès très limité. »

Je reviendrai dans mon deuxième point pour examiner pourquoi ceci a été le cas et ce qui est proposé en Afrique en ce moment pour transformer cet héritage.

Mais avant, dans le contexte canadien, l'hypothèse problématique concernant le rôle de l'investissement dans le développement international est bien illustrée dans une déclaration de Pierre Gratton, président-directeur général de l'Association minière du Canada (Embassy Magazine, 15. 02 2012):

« À long terme, la croissance durable et la prospérité sont propulsées par le secteur privé, et les penseurs d'avant-garde dans le domaine des politiques d'aide au développement reconnaissent que l'efficacité de l'aide peut être améliorée lorsque celle-ci s'aligne sur les investissements du secteur privé. »

Cette affirmation est à l'origine de la formulation erronée d'arguments mis de l'avant à l'heure actuelle pour justifier certaines stratégies. Elle démontre l'absence de connaissance des débats importants qui se déroulent présentement dans les milieux de décision notamment en Afrique et, surtout, véhicule une mécompréhension profonde des enjeux de développement international.

Commençons avec un fait:

Les investissements dans le secteur minier par eux-mêmes ne se traduisent pas en développement économique et social durable. Il n'y a aucun exemple historique sur la planète de croissance provoquée par des investissements privés qui s'est traduite en développement économique et social durable et une réduction de la pauvreté, en l'absence de politiques publiques appropriées et des interventions de l'État nécessaires pour assurer une planification stratégique, réglementer de manière appropriée et aiguiller l'investissement, afin que la présence du secteur privé soit orientée de telle façon que soient atteints les objectifs de développement déterminés par le pays concerné.

2. Être à l'écoute des réflexions sur les politiques et les propositions qui émanent de l'Afrique en ce moment

Si nous sommes préoccupés quant à la pertinence et l'effectivité des initiatives canadiennes récentes en ce qui concerne la contribution du secteur minier au développement en Afrique, il est essentiel de porter une grande attention aux recommandations qui ont été formulées lors de

processus portés par des experts et décideurs africains et qui ont été adoptées par les Ministres des Mines africains et Chefs d'États des pays membres de l'Union africaine.

La reconnaissance de l'échec des stratégies du passé, fondées sur l'investissement dans le secteur minier à contribuer au développement, est documentée dans le récent rapport de la CEANU qui note dans son introduction que l'analyse des principaux problèmes qui se posaient à l'Afrique en matière de mise en valeur de ses ressources naturelles qu'avait fait, il y a plus de 30 ans, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), devancière de l'Union africaine (UA), dans son Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique « est toujours d'actualité. »

Cette reconnaissance est à l'origine d'un changement très fondamental dans la réflexion qui a eu lieu sur le rôle du secteur minier dans le développement en Afrique. Elle a été accompagnée par un processus d'analyse en profondeur des raisons pour lesquelles l'ancien modèle était inapproprié, pourquoi il est maintenant démodé et quels changements devraient y être apportés. Ceci a mené à l'émergence de perspectives africaines dans ce domaine en réponse à ces défis persistants. Il est de la plus haute importance que les acteurs canadiens et notamment l'ACDI soient attentifs au point où en sont à l'heure actuelle, la réflexion et les attentes sur le continent africain.

Les réformes, les cadres réglementaires et les institutions qui ont été introduits au cours des vingt dernières années destinés à ouvrir les riches secteurs miniers des pays africains à l'investissement privé visaient des objectifs précis:

- Le focus était sur le secteur minier seulement plutôt qu'une perspective qui chercherait à articuler la contribution du secteur avec des objectifs plus larges de développement.
- La révision des régimes miniers était entreprise du point de vue des compagnies minières plutôt que de la promotion de stratégies de développement.
- Il était prévu que la contribution des activités à l'économie locale résulterait avant tout des recettes fiscales et ces pays furent encouragés à demeurer « compétitifs » dans l'établissement des niveaux de leurs taxes et autres formes d'incitations.
- Concernant les impact environnementaux des activités minières et par la suite les impacts sociaux qui demeurèrent beaucoup moins développés que d'autres aspects des cadres réglementaires, ces conséquences étaient perçues comme des impacts secondaires et en marge des retombées positives, que l'on pourrait maîtriser par l'introduction de lignes de conduite volontaires (voluntary performance standards) dont l'application volontaire relèverait avant tout des entreprises.
- Enfin, et un élément de toute première importance, est le fait que les réformes des régimes miniers visaient une redéfinition en profondeur du rôle de l'État, avec comme conséquence un réaménagement de la distinction entre sphères de responsabilité publique et privée et le transfert de ce qui étaient auparavant des responsabilités publiques vers des acteurs privés. Le rôle du secteur privé devait devenir celui de « propriétaire » et « exploitant » - celui du gouvernement devenant simplement « facilitateur », « régulateur » et « promoteur ».

L'hypothèse mise de l'avant était que l'investissement dans le secteur stimulerait la croissance qui se traduirait en développement.

Ceci ne s'est pas produit.

Comme il est bien connu, les formes particulières qu'a prises la libéralisation se sont traduites par une baisse des taux de redevance, la baisse ou la disparition d'autres formes d'imposition¹ et l'accroissement des exemptions fiscales, ce qui a entraîné une baisse tendancielle de la part relative des recettes que l'État pouvait tirer théoriquement de la production.

De plus la libéralisation a sorti les États de la sphère de la production, réduisant ou mettant fin d'une part, à l'accès direct aux données de base dont ils bénéficiaient auparavant. D'autre part, ce retrait et les compressions du secteur public ont amené un affaiblissement du niveau d'expertise et de la capacité administrative et de mise en œuvre des États, ce qui implique un affaiblissement de leur capacité de contrôle. Ensemble, ces deux dimensions ont contribué à un accroissement des fuites licites (prix de transfert, etc.) et illicites de recettes. La taille considérable de tels flux est maintenant amplement documentée.

La conséquence des mesures de libéralisation pour le fonctionnement des institutions et les processus politiques ainsi que le retranchement important des États du secteur minier de façon générale ont été un processus de réduction de la souveraineté des États.

Ces tendances ont eu des implications importantes pour les opérations des compagnies et notamment, ont contribué à créer des problèmes de légitimité des compagnies. Pourquoi ?

Des États riches en minerais mais affaiblis furent pris entre des impératifs contradictoires d'attirer d'une part, des investissements étrangers et en même temps, de répondre aux demandes nationales et locales de leurs populations tout en voyant souvent leur latitude d'action contrainte par les conditions légales et pratiques prescrites dans leur cadres réglementaires réformés. Parmi les stratégies adoptées par les gouvernements pour faire face aux défis des nouveaux régimes miniers a été celle du « retrait de l'État » ou de « l'absence sélective ». L'État en substance s'absentait d'intervenir dans de nombreux domaines contenus dans les régimes légaux et prévus pour faciliter la médiation entre les investisseurs et les intérêts des communautés.

La libéralisation du secteur minier a donc mené de plus en plus à la tendance de délégation ou de transfert de ce qui auparavant était considéré des fonctions qui relevaient du secteur public vers des opérateurs privés. Ces fonctions incluent la fourniture de services, et l'élaboration de réglementations et leur mise en œuvre. Tandis que de telles tendances peuvent permettre aux

¹ Si l'on prend l'exemple du Ghana, l'impôt sur le revenu des sociétés, qui se tenait dans une fourchette de 50 % à 55 %, en 1975, a été réduit à 45 %, en 1986, puis à 35 % en 1994. et enfin à 25% avec le code de 2006. Ce qui était appelé « Additional Profit Tax » et avait un taux de 25% en 1986, était aboli en 2006. L'amortissement fiscal initialement autorisé pour permettre aux investisseurs de recouvrer leurs dépenses en immobilisation a été bonifié, passant de 20 % pour la première année d'exploitation et 15 % pour les années suivantes, en 1975, à 75 % pour la première année et 50 % pour les années suivantes, en 1986. Le **taux de redevances, qui était de 6 % de la valeur totale des minerais, en 1975, a été abaissé à 3 %, en 1987** et maintenu à ce niveau en 2006. D'autres droits, tels que les droits visant les ressources minières (5 %), les droits d'importation (entre 5 % et 35 %) et la taxe sur les opérations de change (entre 33 % et 75 %), qui étaient perçus avant les réformes et contribuaient grandement aux recettes de l'État, ont tous été supprimés. Thomas Akabzaa "Mining in Ghana: Implications for National Economic Development and Poverty Reduction," in B. Campbell (ed.). *Mining in Africa : Regulation and Development*. Co publication London : Pluto Press, Ottawa : IDRC, et Uppsala, Suède : The Nordic Africa Institute., 2009.

gouvernements affaiblis de déplacer les responsabilités pour ce qui auparavant était considéré comme relevant du domaine public (cliniques, routes, infrastructures, sécurité, etc.) vers des opérateurs privés de projets miniers de grande envergure et des ONGs et contribuent à expliquer les pressions sur les compagnies pour qu'elles s'engagent dans des projets de RSE, de tels transferts passent non seulement sous silence le droit légitime et nécessaire des gouvernements d'offrir des services à leur population – une pré condition pour qu'ils soient tenus imputables envers leur population, mais aussi pourrait contribuer à rendre plus opaque l'enjeu même de la responsabilité des gouvernements.² La tendance actuelle au court-circuitage des États qui résulte de la suggestion que les compagnies peuvent acquérir une plus grande légitimité pour leurs opérations en offrant des services sociaux, court le risque de miner une précondition pour le renforcement de gouvernements responsables et la base des processus démocratiques: la nécessité que les gouvernements soient imputables envers leurs populations.

Ces tendances qui résultent de stratégies passées– un secteur minier enclavé, des approches mono sectorielles et non-intégrées à des objectifs plus vastes de développement, des capacités institutionnelles affaiblies et des relations de négociation profondément asymétriques entre gouvernements et compagnies, font partie d'un héritage qui est maintenant non seulement questionné mais contesté.

Les discussions qui se sont tenues depuis 2007 à la CEANU et l'UA, ont donné lieu à un véritable changement de paradigme dans la réflexion sur le rôle du secteur minier dans le développement en Afrique. Cette rupture a été accompagnée par un processus d'analyse en profondeur des raisons pour lesquelles le modèle du passé était inapproprié, pourquoi il est maintenant démodé et quels changements devraient être apportés.

Quelles sont certaines des implications du message qui est mis de l'avant en ce moment?

Par opposition à l'approche essentiellement mono sectorielle du passé, la Vision minière africaine prévoit ; « Un secteur minier qui fait partie intégrante d'une économie africaine globalement diversifiée, dynamique et compétitive sur le plan industriel. (*"A mining sector that has become a key component of a diversified, vibrant and globally competitive industrialising African economy."*) (page v, AMV). Cependant il n'y a aucun exemple historique d'une expérience d'industrialisation qui ait eu lieu en l'absence de politiques appropriées. De telles politiques et stratégies sont d'importance critique afin de créer les transformations dynamiques nécessaires pour ajouter de la valeur, développer des liens en amont et des industries en aval, créer des emplois et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières.

De telles stratégies exigeront nécessairement une approche multi secteurs impliquant une réforme des arrangements institutionnels. Un chapitre du Rapport de la CEANU, le chapitre 8 fait

² Dans son analyse de ces enjeux à partir des évaluations d'impact environnemental, David Szablowski souligne que leur caractéristique la plus significative : « *is that it does not have any mechanism for fixing the 'social responsibility' of government [...]. The decision-making architecture of EIA provides no place for discussing the issue of governmental responsibility for social and environmental burdens that will not be assumed by the project proponent.* ». Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank, (Oxford & Portland, Hart Publishing, 2007, p. 57.

ressortir ceci : *Optimizing Mineral-based Linkages - Optimiser les liens dans le secteur minier*. Il contient des recommandations stratégiques de changements de politiques pour impulser les transformations qui seront nécessaires. Huit grands domaines **de réforme sont abordés**³ sans lesquels il ne pourra pas y avoir les transformations souhaitées. Sans rentrer dans le détail, il

³ Les politiques de réforme du Chapitre 8 sont résumées de la manière suivante dans la version anglaise du Rapport de la CEANU de 2011:

More consciously and consistently integrating mineral policy into development policy. This involves a shift away from the traditional (practically exclusive) focus on mineral extraction.

Enhancing primary sector integration into the broader economy. Building backward and forward linkages requires complementary strategies, primarily creating the business environment and public sector institutions that foster growth. Second is—as far as governments can—setting terms on access to mineral resources that both impose linkage conditions on mineral rights holders and provide incentives for investors to structure projects in ways that deepen the integration of mineral projects into the broader national and regional economy. Reasonable national local content and value-addition milestones need to be incorporated in mining regimes.

Promoting mineral beneficiation before export. The pursuit of downstream processing of minerals before export should not be placed at the top of the national agenda for the minerals industry in isolation. Beneficiation contributes to growth and diversification only when it generates above-average upstream and side-stream linkages, and should not be pursued merely because a country is endowed with mineral resources. Although some countries have used export taxes to promote downstream processing, experience is mixed and such taxes need to be applied judiciously, possibly only after an independent study has indicated that investment in the next value-addition step is feasible. (New trade agreements, particularly the Economic Partnership Agreements with the European Union, are likely to complicate use of this instrument—chapter 9.)

Directing attention to developing upstream capital goods and service industries. This is critical for employment generation and for generating new products and processes.

Enhancing local linkage development through local participation and empowerment models. Many benefits can flow from local participation and empowerment models.

Extending economic infrastructure. Funding and driving the establishment of economic infrastructure, particularly power and transport, is critical in prudent mineral development. Policymakers need to maximize the beneficial spillover effects of infrastructure triggered by mining through resource corridors. Planning needs to explore the collateral or integral use by other economic sectors. Mineral infrastructure needs to allow third-party access at non-discriminatory tariffs. Expanded infrastructure will also promote rural development.

Developing human resources and fostering innovation. Effort needs to be directed to expand higher technical skills required by the minerals industry. Public support is required for innovation in fields related to natural resource exploitation through national innovation systems, such as tax incentivization of local R&D and technical human resource development, as well as the allocation of some resource rents to developing technological linkages.

Pushing regional integration. The gradual movement towards regional integration would go some way in overcoming barriers to establishing linkages, through creating regional common markets (customs unions). African governments need to dismantle the numerous impediments to intraregional trade in order to realize the larger regional markets and to overcome the high barriers to entry that are related to poor economies of scale for many mineral backward and forward linkage opportunities (discussed further in chapter 9). In order to soften currency appreciation (Dutch Disease) and to access regional markets, South Africa's New Growth Path³ has mooted creating an African Development Fund to invest in regional infrastructure and so stimulate intraregional trade and investment. (See also, Jourdan, 2010, for a proposal for an African regional development fund to support long-term regional physical and knowledge infrastructure).

In conclusion, successful linkage development relies on simultaneous multi-factor promotion: skills, savings, business performance, governance, pricing, policy making and implementation capacity. It is also premised on maximizing the development impact of a resource endowment by optimizing potential investor market interest in realizing wide-ranging linkages, given the demand for specific resources at a given time.

s'agit d'intégrer consciemment et systématiquement les stratégies minières dans un ensemble plus large de stratégies et politiques de développement.

Et ceci nous amène à l'enjeu le plus fondamental.

Les recommandations dans chacun des chapitres du rapport de la CEA pointent toutes dans la même direction. Le nouveau modèle ne peut pas être impulsé simplement par l'industrie (investissement-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. Et il y a un ingrédient qui est essentiel afin que ceci puisse avoir lieu et que de telles politiques puissent être mises en œuvre – un État qui intervient de manière proactive et stratégique dans le développement, un « developmental state ».

À cet égard, il est important de souligner que cette perspective fait écho au dernier rapport de la CEANU, *Economic Report on Africa 2011* qui concerne le développement de façon plus générale et est intitulé : “ *Governing development in Africa - the role of the state in economic transformation.*” (CEANU, Addis Abéba, 201, 130 pages.)⁴

Ainsi, par opposition aux politiques passées de retranchement de l'État et qui ont eu les conséquences pour le développement que l'on connaît, comme le souligne le Secrétaire Exécutif de la CEANU, Mr Abdoulie Jannah : what is needed is an effective developmental state with “clear visions of development paths and coherent, consistent and coordinated planning frameworks.” Seuls de tels États peuvent être au centre d'un processus de transformation des stratégies qui avant reposaient sur la production de produits de base exportés à l'état brut - vers des processus de valeur ajoutée qui déclencheront l'industrialisation de l'Afrique.

Ceci implique un retour à la planification – qui avait été en large partie remplacée par des approches prescriptives, initiées de l'extérieur. La planification est essentielle et pour cela des ressources humaines doivent être formées là où elles n'existent pas. Il est aussi important d'assurer et d'investir dans des ministères ou départements de planification qui seuls seront en mesure d'élaborer des plans stratégiques et compréhensifs.

Une intervention du secteur public est également nécessaire pour la fourniture de services essentiels tels qu'un bon système de transport, un service fiable d'approvisionnement en énergie, et de bons systèmes d'éducation et de santé. Il est important que l'État s'implique et participe dans la création d'industries stratégiques qui ouvriront le chemin de l'industrialisation. Une plus grande implication de l'État est critique dans d'autres domaines tels que le système de taxation. Plutôt que d'être simplement une source de revenu comme par le passé, le système d'imposition peut servir comme un instrument précieux de transformation de l'économie. Par exemple, lorsque les niveaux d'imposition varient inversement avec le degré de transformation locale, ils peuvent servir d'incitation pour encourager une plus grande transformation locale.

3. Le rôle du Canada en vue de contribuer au développement international

⁴ UNECA, *Economic Report on Africa 2011* “ *Governing development in Africa - the role of the state in economic transformation*”. Published by the Economic Commission for Africa, Addis Ababa, 2011. 130 pages.

Les fonds de l'ACDI devraient-ils être utilisés pour appuyer des ONG qui réalisent des partenariats avec des compagnies minières canadiennes? Absolument pas et ce, pour cinq raisons :

a) S'il est une chose que l'expérience de réforme du secteur minier africain au cours des deux dernières décennies nous a apprise, c'est que la perpétuation des stratégies passées essentiellement basées sur la promotion de l'investissement, qui tendent à contourner les gouvernements et à saper les processus démocratiques, ne peut favoriser un développement social et économique durable pour l'avenir.

b) Afin de contribuer aux objectifs de développement dans le secteur minier, il est essentiel que l'ACDI adhère au changement de paradigme auquel on a appelé les décideurs et gouvernements africains et qu'elle s'assure que ses politiques soutiennent l'appel à des mesures transformatives qui vont contribuer à l'industrialisation des économies africaines et contribuer de cette manière à la démocratisation et à un développement social et économique durable plus équitable.

c) Les stratégies de partenariat actuelles qui proposent d'utiliser les budgets de l'aide pour appuyer la RSE posent le risque de rendre d'avantage opaques la démarcation et les limites des sphères de responsabilité et d'imputabilité entre les acteurs publics et privés, perpétuant donc, et aggravant même, les problèmes de légitimité des compagnies.

d) Qui est plus, de telles stratégies de responsabilité sociale des entreprises pourrait réduire la motivation du gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités envers ses citoyens, et ces derniers pourraient en venir à considérer la compagnie comme le prestataire de ces services dont la fourniture devrait pour eux incomber à l'État.

e) Une question épineuse résultant de l'attente suscitée par la responsabilité sociale des entreprises dans le développement communautaire consiste à tracer la ligne de démarcation entre les responsabilités de l'État envers ses citoyens et la façon dont la responsabilité sociale d'une compagnie minière complète les efforts de l'État. Dans de nombreux pays africains, la coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et l'investissement dans le cadre de la responsabilité sociale, d'autre part, laisse à désirer. Mais une telle planification coordonnée est possible. Par exemple, l'utilisation durable d'une école ou d'un dispensaire construits au titre de la responsabilité sociale des entreprises est mieux assurée si le projet est coordonné avec l'État – pour faire en sorte qu'il s'insère dans un plan plus vaste et que l'État puisse prendre à sa charge le personnel de santé ou les enseignants si la mine cesse son appui.

Pour résumer selon le rapport de la CEANU, aux fins de l'élaboration de politiques, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme se substituant à la responsabilité de l'État envers ses citoyens dans la mise en place des infrastructures de base et d'autres biens publics. En 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. Dans ce but, il faudrait assurer que soient élaborés des cadres appropriés qui résultent d'une concertation nationale sur les obligations de l'industrie minière concernant les objectifs de développement social. Sans un tel débat, on court le risque de voir la définition des exigences de responsabilité sociale des entreprises d'une juridiction particulière laissée à l'appréciation de l'industrie. Une telle approche pourrait conduire à l'incertitude quant à combien

il faudrait consacrer à la responsabilité sociale des entreprises et quant aux types de projets de responsabilité sociale des entreprises devant être mis au point, de même qu'aux mécanismes nécessaires pour leur mise au point. Les indicateurs concernant l'évaluation de l'impact de bons projets de responsabilité sociale des entreprises doivent être intégrés dans le cadre et appliqués par une gamme de parties prenantes, telles que la société civile. Le cadre doit privilégier la consultation des parties prenantes et permettre l'examen des obligations et des engagements. Cet examen doit être fondé sur l'obligation de présenter des rapports lesquels devraient faire partie du cadre de responsabilité sociale des entreprises.

Les trois derniers points représentent en fait les recommandations mises de l'avant dans le récent rapport de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU).⁵

Ils mettent en évidence le besoin urgent de reconnaître la légitimité et le droit des gouvernements de fournir des services à leur population, condition essentielle pour qu'ils soient tenus responsables et imputables envers elles. Ils font également ressortir l'importance du mandat des agences d'aide bilatérales telles que l'ACDI, lesquelles à travers leurs programmes, ont comme mission de contribuer à la réalisation des objectifs de développement à moyen et à long terme, tels que promus à travers les stratégies mises de l'avant par les pays concernés et à nouveau, pour lesquels leurs gouvernements peuvent être tenus responsables.

La concentration thématique de l'ACDI sur la croissance économique durable peut donner lieu à des initiatives importantes par l'agence, qui tiennent compte des conditions économiques contribuant à alimenter la pauvreté et l'inégalité. Afin de réussir ces objectifs dans le secteur minier, il est essentiel que l'ACDI adhère au changement de paradigme demandé et qu'elle garantisse que ses politiques appuient et ne sapent pas l'appel à des mesures transformatives qui vont contribuer à l'industrialisation des économies africaines et de cette manière, contribuer à un développement social et économique durable plus équitable.

⁵ Union africaine et CEANU, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*. Chapitre 6. "Initiatives de responsabilité sociale des entreprises," 2011, pp 89-99.

Recommandations

1. L'ACDI ne devrait pas confondre sa mission avec les intérêts des compagnies canadiennes en matière de relations publiques et les partenariats qu'elles établissent avec des ONG mais plutôt se concentrer sur le renforcement des institutions des gouvernements des pays en développement afin que ceux-ci soient en mesure de mettre en œuvre les visions et politiques qu'ils ont eux-mêmes développées, et pour lesquels ils sont imputables envers leurs citoyens.
2. Le Canada devrait être réceptif et entrevoir les manières d'appuyer les initiatives actuelles de la CEANU et de l'Union africaine visant à garantir que les activités minières contribuent au développement en renforçant les stratégies et politiques propres aux pays concernés en la matière.
3. En lien avec le cadre d'action « Protection, Respect et Recours » de l'ONU, le Canada devrait publier un énoncé de politique témoignant de sa volonté de voir les compagnies canadiennes respecter les lois des pays hôtes et mener leurs activités d'une façon responsable, dans le respect des normes internationales en matière de droits de la personne. Le Canada devrait envisager le développement de mécanismes permettant d'imposer le respect de ces normes par les entreprises.
4. Il n'existe à l'heure actuelle aucun cadre global balisant l'action des agences gouvernementales qui s'impliquent dans la promotion du rôle du secteur privé dans la poursuite des intérêts du Canada en matière de développement international tel que l'envisageait la Loi C-300. Un tel cadre qui établirait des lignes directrices et des procédures claires pour la supervision et l'évaluation devrait être développé en vue de favoriser des actions responsables de la part des agences gouvernementales ainsi que la reddition de comptes.
5. Le Canada devrait mettre sur pied un mécanisme indépendant, non judiciaire, rigoureux et transparent en matière de plaintes, tel que recommandé par le Rapport du groupe consultatif issu des Tables rondes nationales (2007). Cet ombudsman devrait fournir des services consultatifs, rechercher des faits et établir des rapports concernant des plaintes portant sur les activités des sociétés extractives canadiennes dans des pays en développement. La participation des entreprises dans de telles enquêtes devrait être obligatoire.
6. Les compagnies qui contreviendraient aux normes internationales en matière de droits de la personne (ou à des standards de pratiques exemplaires reconnus internationalement) devraient être considérées comme non éligibles pour tout soutien financier ou politique de la part du gouvernement du Canada.

Je vous remercie de votre aimable attention.

Bonnie Campbell

Professeure, Département de science politique, Université du Québec à Montréal (UQAM)

Directrice, Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international et société (CIRDIS)

campbell.bonnie@uqam.ca