
Mé morandum

GROUPE DE RECHERCHE SUR LES ACTIVITÉS MINIÈRES EN AFRIQUE (GRAMA)

Centre Études Internationales et Mondialisation
Faculté de Science Politique et de Droit
Université du Québec à Montréal

Dans le cadre des consultations du
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
En préparation de la Commission de l'ONU sur les droits de l'Homme,
Ottawa, le 2 février 2004

Memorandum

GROUPE DE RECHERCHE SUR LES ACTIVITÉS MINIÈRES EN AFRIQUE (GRAMA)

Centre Études Internationales et Mondialisation
Faculté de Science Politique et de Droit
Université du Québec à Montréal

Submitted to the DFAIT/NGO Consultations on Human Rights
Ottawa, February 2nd, 2004

GRAMA

UQAM – CP 8888, Succ. Centre-ville, Montréal (QC), H3C 3P8 – Local A-1625
Tél. : (514) 987.3000 #2462 ou #4574
<http://www.unites.uqam.ca/grama/>

La contribution du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) porte sur les conséquences, pour le droit au développement, des formes actuelles de libéralisation des cadres légaux et fiscaux dans le secteur minier. Le GRAMA aimerait partager quelques observations émanant de ses récentes recherches sur la libéralisation des codes miniers en ce qui concerne la création d'un environnement propice aux investissements étrangers d'une part, et les impératifs du développement durable et du droit au développement d'autre part.

LE CONTEXTE CANADIEN

Les objectifs actuels de la politique étrangère ainsi que le mandat et le cadre stratégique du programme d'aide publique au développement du Canada sont orientés de manière à *soutenir le développement durable afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus équitable et plus prospère*.¹ Le Canada a d'ailleurs démontré à bien des égards son engagement à mettre en œuvre ces principes dans plusieurs de ses politiques.

Dans le cadre de son implication envers l'Afrique, le Canada s'est engagé à stimuler le développement durable et la réduction de la pauvreté par la promotion des investissements et ceci notamment dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NPDA) dans lequel le secteur des « Industries extractives » occupe une place centrale. Dans ce but, le Canada a mis sur pied le Fonds canadien pour l'Afrique afin de faciliter de nouveaux partenariats entre les entreprises canadiennes et africaines et notamment, « soutenir de nouvelles initiatives et surtout des programmes à grande échelle qui auront des effets considérables sur le développement durable de l'Afrique. »²

Les entreprises canadiennes sont au premier rang dans le développement des industries extractives en Afrique où elles représentent 30 % des investissements étrangers dans ce secteur³. À cet égard, il est intéressant de noter que le Canada reconnaît combien il est important d'assurer une certaine forme de suivi des entreprises canadiennes à l'étranger afin « de veiller à ce que ces sociétés exercent leurs

¹ Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, 1995 ; *Le Canada contribue à un monde meilleur. Pour une aide internationale plus efficace*, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux : Ottawa, 2002.

² Agence canadienne de développement international (ACDI), *Fonds canadien pour l'Afrique*, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux : Ottawa, 2003, p. 2.

³ Lemieux, André, « La présence de l'industrie minière dans le monde », *Annuaire des minéraux du Canada 1999*, p. 7.14, Ressources naturelles Canada, Ottawa, 2001.

activités à l'étranger conformément aux règles de l'éthique et aux principes du développement durable, ce qui rejoint les valeurs des Canadiens et des Canadiennes ».⁴

Enfin, il apparaît que le Canada juge primordial de s'intéresser et de mieux comprendre les conditions dans lesquelles le secteur minier peut être en mesure de contribuer au développement durable, à la croissance économique, à la réduction de la pauvreté, à la protection de l'environnement et des droits de la personne. À ce propos, un document d'information récemment produit par Ressources naturelles Canada rappelle la nécessité pour les représentants de l'industrie minière, des gouvernements et des autres intervenants de « débattre des questions sociales que soulèvent les projets de mise en valeur des minéraux et des métaux, afin de déterminer les mesures à prendre pour intégrer aux projets miniers la dimension sociale du développement durable ».⁵

LA RÉFORME DES CODES MINIERS

Pour faire suite à ces enjeux, rappelons que les recherches du GRAMA ont principalement porté sur l'analyse de la réforme des cadres juridiques, fiscaux et environnementaux qui déterminent les conditions dans lesquelles les industries extractives en Afrique sont entreprises et, par conséquent, leur impact sur le développement économique et social des pays concernés.⁶

Ces travaux de recherche ont permis d'identifier trois générations de codes miniers. Dans le contexte des contraintes humaines et financières vécues par les gouvernements des pays en développement, il en ressort que le degré de libéralisation et de déréglementation atteint par la génération actuelle de code présente des risques très réels pour certains enjeux clés, dont la contribution économique de ce secteur vital au développement et la capacité d'assurer le respect de normes sociales et environnementales. Ainsi, les réformes successives du secteur minier, qui avaient pour objectif principal de favoriser l'investissement étranger, ont étendu et renforcé les droits des compagnies minières, parfois même au détriment des droits des communautés et des individus touchés. Ceci suggère enfin que les modifications

⁴ Ressources naturelles Canada, *Horizon 2006 : Une vision stratégique pour 2001-2006*, secteur des Minéraux et des Métaux, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux : Ottawa, 2001, p. 5.

⁵ Ressources naturelles Canada, *La dimension sociale du développement durable dans l'industrie minière*, document d'information, Division de l'intégration de la politique de développement durable, Direction de la politique des minéraux et des métaux : Ottawa, novembre 2003, p. 2.

⁶ Voir l'étude complète qui regroupe l'analyse de cinq pays d'Afrique (Ghana, Guinée, Mali, Madagascar et Tanzanie) dans : Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), sous la direction de Bonnie Campbell, *Les défis du développement, la réforme des codes miniers en Afrique et la responsabilité des entreprises*, à paraître en français et en anglais. Les conclusions sont également reprises dans GRAMA, « African Mining Codes Questioned », *Mining Journal*, vol. 380, no. 8723, 14 février 2003, pp. 106-109. Disponible sur le site Internet du GRAMA : <http://www.unites.uqam.ca/grama/>.

encourues ne sont pas nécessairement compatibles avec la réalisation du développement durable et du droit au développement.

La réforme des cadres réglementaires balisant l'exploitation minière impliquent entre autres la redéfinition du rôle de l'État ainsi que la sécurisation des titres miniers. En raison des spécificités économiques du secteur minier, les compagnies minières privées désirent obtenir des droits d'exploration et d'exploitation qui garantissent les possibilités de profits futurs. Ces droits s'inscrivent dans un ensemble de législations qui vont des lois liées à la gouvernance d'entreprise aux lois fiscales en passant par celles qui régissent l'emploi. Les modifications à apporter aux lois qui encadrent l'exploitation minière peuvent requérir des modifications touchant jusqu'à la loi fondamentale d'un pays, sa constitution. En d'autres mots, la redéfinition du rôle de l'État peu passer par une redéfinition de l'État lui-même, c'est donc dire l'importance et la magnitude des changements recommandés et effectués.

Dans la plupart des pays, les droits d'exploration et d'exploitation sont spécifiés dans un « code minier ». S'il veut attirer les investisseurs, un pays devrait notamment s'assurer que son code minier spécifie :

- si les droits sont exclusifs;
- quels sont les droits et obligations en ce qui a trait au sol (versus le sous-sol) sur la parcelle ainsi que sur les parcelles limitrophes;
- si l'État doit payer des compensations s'il décide d'exproprier les détenteurs de droits.

Il devrait également faire en sorte de garantir les droits pour une période suffisamment longue pour réaliser l'exploration et/ou l'exploitation, pouvant aller jusqu'à 30 ans, ainsi que le droit automatique d'exploiter les gisements découverts lors de l'exploration. Plus la nature des droits sera forte, plus leur valeur sera grande aux yeux des investisseurs car elle détermine en grande partie la capacité d'obtenir du financement pour leurs projets.⁷

Par ailleurs, les recherches du GRAMA indiquent que dans certains cas, ce renforcement des droits des compagnies minières semble se faire au détriment des droits des communautés affectées. Il est parfois troublant de constater l'écart entre les droits consentis et garantis aux investisseurs, qui sont de plus en plus uniformes en dépit des situations particulières, et la relative faiblesse des dispositions recommandées pour assurer la participation et garantir les droits des populations affectées par le développement, qui sont le plus souvent énoncées au conditionnel. D'un côté, on garantit des droits importants aux investisseurs, allant jusqu'à réclamer des réformes dans la constitution même des pays, et

⁷ Pour une description exhaustive des réformes suggérées, voir l'étude de Koh Naito, Felix Remy et John P. Williams, *Review of legal and fiscal Frameworks for Exploration and mining*, London, Mining Journal Books Ltd, 2001.

de l'autre, on recommande d'*encadrer* le processus de participation et de négociation des communautés avec des compagnies, qui ont non seulement des droits garantis, mais aussi des moyens financiers et techniques hors de toute proportion avec ceux des communautés.⁸

Or, pour mettre en œuvre les principes du développement durable, qui concernent aussi bien les sphères économique, environnementale et sociale, il faudrait non seulement favoriser ou encadrer la participation des communautés au processus de développement, mais également garantir que leurs droits et leurs modes de vies seront respectés et qu'elles puissent, si elles désirent emprunter ce chemin, participer au processus de développement et en bénéficier.

À cet égard, soulignons que les problèmes que le GRAMA soulève sont à ce point préoccupant que le Groupe de la Banque mondiale, dont la mission est de d'œuvrer à la réduction de la pauvreté et au développement durable, a été amené à mettre sur pied l'Extractive Industries Review (EIR) pour discuter de son rôle et de son implication dans les industries extractives. Après deux ans d'enquêtes et de consultations internationales des divers acteurs impliqués dans le secteur, le rapport du groupe d'Experts de l'EIR établit trois conditions principales à la réalisation du développement durable :

- Une gouvernance publique et industrielle favorable aux pauvres, avec une planification et une gestion proactive destinées à optimiser la réduction de la pauvreté;
- De biens meilleures politiques environnementales; et
- Le respect des droits de l'homme.⁹

Le caractère central du respect des droits de l'homme mis de l'avant par ce rapport rapproche singulièrement le concept de développement durable de celui du droit au développement, définit par Arjun Sengupta, l'Expert indépendant de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, comme le « droit à un processus particulier de développement dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales peuvent être pleinement réalisés. »¹⁰

⁸ Voir Kathryn McPhail et Aidan Davy, *Integrating Social Concerns into Private Sector Decisionmaking: A Review of Corporate Practices in the Mining, Oil, and Gas Sectors*, Washington : World Bank, 1998, p. 7.

⁹ World Bank, *Striking a Better Balance: Extractive Industries Review Final Report*, Vol. 1, 2004, p. 59, [en ligne] <http://www.eireview.org> (consulté le : 16-01-04).

¹⁰ Commission des droits de l'homme, Groupe de travail à composition non limitée sur le droit au développement, *Quatrième rapport de l'Expert indépendant sur le droit au développement, M. Arjun Sengupta, présenté conformément à la résolution 2001/9 de la Commission des droits de l'homme*, 20 décembre 2001, Doc. NU E/CN.4/2002/WG.18/2, par. 2.

LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT

Le paragraphe 3 de l'article 2 de la Déclaration sur le droit au développement de 1986 stipule que « les États ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et [...] la répartition équitable des avantages qui en résultent. » Selon l'Expert indépendant sur le droit au développement, une forte augmentation du PIB, une industrialisation rapide ou une croissance suscitée par les exportations, qui donneraient lieu à des inégalités croissantes, à une fluctuation de l'emploi ou à une protection de l'environnement déficiente ne sont pas des modes de développement pouvant être considérés comme faisant partie d'un processus de développement en tant que droit au développement.¹¹

Dans sa plus récente étude, Arjun Sengupta souligne également que des évolutions dans le système international affectent les pays en développement dans leur capacité à mettre en œuvre des politiques favorisant la réalisation du droit au développement. Il apparaît que la seule ouverture au commerce et à l'investissement étranger ne peut atteindre ce but, ni constituer l'unique objectif d'une politique de développement.¹² En ce sens, les conclusions que soulèvent le rapport du groupe d'Experts de l'EIR apparaissent fort pertinentes. Il importe en effet, dans le cas où le but poursuivi est de réaliser un développement soutenable et durable, de savoir dans quelles conditions l'investissement étranger dans le secteur extractif peut véritablement contribuer à une réduction de la pauvreté ou à la protection de l'environnement.

Enfin, si les États ont la responsabilité première pour ce qui concerne la création des conditions favorables à la réalisation du droit au développement, l'Expert indépendant souligne l'importance de la coopération internationale et des différents acteurs de la communauté internationale : institutions internationales, pays donateurs et sociétés multinationales.¹³

¹¹ Assemblée générale, *Questions relatives aux droits de l'Homme : questions relatives aux droits de l'homme y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Rapport de l'expert indépendant sur le droit au développement.*, Cinquante-cinquième session, 17 août 2000, Doc. NU A/55/306, par. 15.

¹² Commission des droits de l'homme, Groupe de travail à composition non limitée sur le droit au développement, *Preliminary study of the independant expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, on the impact of international economic and financial issues on the enjoyment of human rights, submitted in accordance with Commission resolutions 2001/9 and 2002/69*, 12 décembre 2002, Doc. NU E/CN.4/2003/WG.18/2, par. 5 et 7.

¹³ *Supra* note 12, par. 26-27.

RECOMMANDATIONS

Compte tenu du fait que les industries extractives représentent un secteur d'activité économique très important pour un grand nombre de pays en développement.

Compte tenu de la poursuite des réformes entreprises depuis 20 ans dans le secteur extractif et des indices suggérant qu'il puisse poser des obstacles importants en matière de droits de la personne et donc, à la mise en œuvre de programmes de développement réalisant le droit au développement.

Compte tenu des conclusions du rapport de l'EIR du Groupe de la Banque mondiale faisant du respect des droits de l'homme une condition de réalisation du développement durable et de la lutte à la pauvreté.

Appelant à la cohérence de la politique étrangère canadienne, de ses stratégies d'aide au développement et de son soutien aux investissements canadiens à l'étranger, face à ses engagements de promouvoir le développement durable, de contribuer à la réduction de la pauvreté et de favoriser le respect des droits de la personne.

LE GROUPE DE RECHERCHE SUR LES ACTIVITÉS MINIÈRES EN AFRIQUE RECOMMANDE :

- **Que le Canada appui le renouvellement du mandat du Groupe de travail sur le droit au développement ainsi que celui de l'Expert indépendant à la 60^e session de la Commission des droits de l'Homme;**
- **Que le Canada demande que le mandat du Groupe de travail sur le droit au développement soit précisé pour que l'Expert indépendant se penche sur les obstacles potentiels et les problèmes spécifiques que peut impliquer, pour la réalisation du droit au développement, le processus actuel de déréglementation des cadres juridiques et fiscaux ainsi que la libéralisation des codes miniers ayant pour but la mise en valeur des ressources minières des pays en développement;**
- **Que le Canada appui le projet de cadre conceptuel qui définirait des options pour la mise en œuvre du droit au développement et sa faisabilité, notamment une norme juridique internationale de caractère contraignant et des lignes directrices relatives à l'élaboration de pactes pour le développement tel que mis de l'avant par l'Expert indépendant.**