



Les ressources extractives et le développement

mémoire soumis par le GRAMA
dans le cadre du processus de
consultation sur la création de
l'Institut canadien international
pour les industries extractives
et le développement

Gabriel C. Goyette
Bonnie Campbell
Montréal, mai 2012

CIRDIS

Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international
et société

UQÀM



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

UQÀM • Faculté de Science Politique et de Droit • Local A-3335
Téléphone (514) 987-3000 • Poste 2462
CP. 8888 • Succursale Centre-ville • Montréal (QC) • H3C 3P8

CONSULTATION PORTANT SUR LA CRÉATION DE L'INSTITUT CANADIEN INTERNATIONAL POUR LES INDUSTRIES EXTRACTIVES ET LE DÉVELOPPEMENT

**Mémoire soumis dans le cadre du processus de consultation par le
Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)**

PRÉSENTATION

Le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) est une composante du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), et est rattaché à l'Institut d'études internationales de Montréal (IEIM).

Fondé en 1998 sous l'initiative de sa directrice actuelle prof. Bonnie Campbell, le GRAMA aborde les enjeux de la mise en valeur et de la gestion des ressources naturelles à partir d'une perspective d'économie politique. L'équipe de recherche s'intéresse aux réflexions portant sur l'appropriation locale et la mise en œuvre de stratégies de valorisation des ressources qui permettent de contribuer au développement des pays hôtes, sur une base durable.

Le GRAMA poursuit un triple mandat de recherche, de formation et de participation aux processus de prise de décision concernant les enjeux de développement économique et social que suscite la présence croissante d'activités minières en Afrique. Il constitue un lieu de réflexion où se rencontrent des chercheurs(es) dans une équipe multidisciplinaire qui s'intéresse aux enjeux liés autant au développement économique, social et environnemental en Afrique, qu'à la gouvernance institutionnelle. Les domaines de recherche incluent notamment l'émergence de nouveaux cadres normatifs et la responsabilité sociale corporative.

SOMMAIRE

Le GRAMA félicite l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour la tenue de cette consultation portant sur la création de *l'Institut canadien international pour les industries extractives et le développement* et remercie sa direction de pouvoir y prendre part. Nous souhaitons souligner cependant l'importance que soient clarifiés le mandat, les orientations et les activités du nouvel *Institut canadien international pour les industries extractives et le développement*.

À ce sujet, notre contribution a comme objectif avant tout de souligner l'importance primordiale que le mandat de l'Institut vise en priorité le renforcement des initiatives qui émanent des milieux de décision et de responsabilité en Afrique aux niveaux national et régional, de manière à promouvoir le développement économique et social des régions et des populations concernées sur une base durable et équitable, tel que l'envisage la *Vision*

du régime minier de l'Afrique (*African Mining Vision*), document officiel adopté par l'Union Africaine en février 2009 (Voir Annexe I). En ce qui concerne les activités de l'*Institut canadien international pour les industries extractives et le développement* en Afrique, ce document devrait servir à guider les orientations et stratégies retenues car il établit des recommandations très précises afin d'assurer que la mise en valeur des ressources extractives du continent se fasse pour le bénéfice des générations futures et de manière à respecter l'environnement ainsi que les droits des populations concernées.

À cet égard et afin que les activités de l'*Institut canadien international pour les industries extractives et le développement* soient identifiées, mises en œuvre et évaluées par des personnes ayant les expertises requises, il serait important que la majorité des membres du Conseil de direction de l'Institut émane de milieux de décisions, d'expertise, de la recherche et de la société civile des pays et régions concernés par les activités de l'Institut. Tout comme le très respecté Centre de recherches pour le développement international (CRDI), le succès des interventions du nouvel Institut dépendra en large partie de sa capacité d'être à l'écoute et de s'inspirer des enjeux et des solutions identifiés par les décideurs, chercheurs et porte-parole des pays et régions concernés et ceci, tout comme c'est le cas pour le CRDI, devrait être reflété dans les structures et modes de gouvernance du nouvel Institut.

Dans cette même veine, il nous apparaît essentiel de rappeler que les activités de l'Institut doivent certes contribuer à l'amélioration des pratiques de gestion du secteur extractif (efficacité procédurale), mais avant tout à la maximisation de l'impact du développement, social et économique, de ce secteur dans les pays partenaires, en conformité avec la recommandation 4.1.2.1¹ du rapport unanime issu des *Tables rondes nationales sur la RSE et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement*.

À ce sujet, il est essentiel de revenir sur l'hypothèse problématique mais très présente dans les énoncés de politiques du Gouvernement du Canada à l'heure actuelle, dont la *Stratégie sur la croissance économique durable* adoptée par l'ACDI en octobre 2010, à l'effet que les investissements dans le secteur extractif stimuleraient la croissance qui amènerait automatiquement le développement et la réduction de la pauvreté.

Les investissements dans le secteur minier par eux-mêmes ne se traduisent pas nécessairement en développement économique et social durable.² Il n'y a en fait aucun

¹ **Recommandation 4.1.2.1. Contributions du secteur extractif à l'atteinte des objectifs de développement des gouvernements hôtes :** Dans les pays en développement qui cherchent à promouvoir le développement social et économique par l'investissement dans le secteur extractif, on recommande que le gouvernement du Canada, tout en respectant la souveraineté nationale de ces pays, travaille en collaboration avec leur gouvernement pour élaborer des stratégies qui visent à optimiser les avantages des projets d'extraction de façon à ce que les économies nationale, régionale et locale tirent parti des revenus, des liens économiques et autres retombées découlant de l'industrie extractive. Pour cela, il faut appuyer l'intégration des questions propres au secteur extractif aux plans de développement nationaux, y compris aux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, et soutenir les partenariats pour le développement entre plusieurs intervenants qui encouragent les gouvernements hôtes, les communautés concernées, la société civile et l'industrie à participer activement aux processus et aux programmes de développement locaux, régionaux et nationaux.

² http://www.growthcommission.org/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=169

exemple historique sur la planète de croissance provoquée par des investissements privés qui se soit traduite en développement économique et social et 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.

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 Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (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 »³.

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 dépassé 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 conséquemment 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.

RECOMMANDATIONS

1. Que le Gouvernement du Canada s'assure que les objectifs, le mandat et les modalités d'intervention de l'Institut soient définis et mis en œuvre dans le respect des priorités et initiatives locales, nationales ou régionales, proposées par des décideurs et par les représentants des sociétés civiles locales concernant les orientations à suivre en matière d'exploitation des ressources extractives afin de promouvoir le développement économique et social en se référant notamment, mais sans se limiter, à la *Vision du régime minier de l'Afrique* et aux travaux réalisés par la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies. Le nouvel Institut devrait être à l'écoute et appuyer les initiatives du nouveau African Mineral Development Centre qui sera bientôt établi sous l'égide de l'Union africaine et de la CEANU.

³ CEANU et Union africaine, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*, décembre 2011. Ce rapport est maintenant un rapport officiel de l'Union africaine et de la CEANU.

2. Que les structures de l'Institut et la composition de ses différentes instances (conseil d'administration, comité scientifique, ...) laissent une grande place aux décideurs, représentants de la société civile, chercheurs, praticiens et intervenants des pays partenaires, de manière à assurer la pertinence et le succès de ses actions.
3. Que l'Institut s'assure que son travail ne court-circuite pas les processus de décision, d'intervention et de recherche des pays concernés, mais au contraire contribue au renforcement des capacités institutionnelles nationales et régionales.
4. Que l'Institut adopte des politiques et des stratégies qui permettent d'accroître l'impact développemental du secteur extractif dans les pays partenaires et ceci pour les générations à venir en assurant le respect des droits humains et de l'environnement.
5. Que l'Institut fasse appel en priorité à l'expertise qui existe au sein même des sociétés concernées, que cette expertise provienne des milieux associatifs, non gouvernementaux, de la recherche, de décision, ou de bureaux de consultant locaux.
6. Que le Gouvernement du Canada s'assure que le mandat de l'Institut lui permette d'appuyer des pays partenaires dans l'évaluation de l'opportunité ou pas de mettre en valeur certaines ressources et sous quelles conditions, plutôt que de n'intervenir qu'en aval sur les modalités de gestion de l'investissement.
7. Dans la mesure où des expertises canadiennes sont jugées utiles par les partenaires de l'Institut dans divers pays concernés, il serait important que ces apports reflètent non pas celles qui se retrouvent dans une seule institution, mais la pluralité des perspectives que l'on retrouve dans la société canadienne incluant également les milieux de la recherche et de la société civile tant anglophone que francophone.