



La Vision minière pour l'Afrique : Un programme de développement transformateur

Note d'information¹

Vue d'ensemble

Cette note d'information a été préparée en janvier 2013, avant la tenue de la South Africa Mining Indaba² et la participation attendue du ministre du Commerce international et ministre de la porte d'entrée de l'Asie-Pacifique, Ed Fast. Elle présente un aperçu de la Vision minière pour l'Afrique (VMA), adoptée par les chefs d'État africains en 2009, et de sa mise en œuvre à ce jour. Elle situe cette Vision en rapport avec l'orientation actuelle du gouvernement canadien en matière de ressources extractives, tout particulièrement en ce qui a trait aux politiques et aux pratiques relatives au développement international, au commerce et aux investissements. Finalement, cette note évalue cette approche par rapport à la VMA, mais aussi par rapport à de nouveaux courants de pensées, de plus en plus partagés, en matière de ressources extractives, de développement et d'éradication de la pauvreté.

La Vision minière pour l'Afrique : « Exploitation équitable et optimale des ressources minières en vue d'une large croissance durable et d'un développement socio-économique³ ».

Les origines de la Vision minière pour l'Afrique

La *Vision minière pour l'Afrique* (VMA) a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernement d'Afrique en février 2009. Cette Vision constitue la réponse des ministres africains au paradoxe de vivre dans un continent où se côtoient d'immenses richesses en ressources naturelles, une pauvreté envahissante et de grandes disparités. C'est une approche novatrice en ce qu'elle va au-delà de l'amélioration des régimes miniers nationaux pour déterminer comment l'exploitation minière peut contribuer véritablement au développement local, national et régional. À l'échelle locale, elle examine comment les travailleurs et les communautés peuvent tirer des bénéfices durables de l'exploitation minière tout en protégeant leur environnement. Au niveau national, elle étudie comment les pays peuvent mieux négocier les contrats avec les entreprises afin de générer des revenus équitables de l'extraction des ressources et soutenir l'approvisionnement

¹ Cette note d'information est le résultat d'un travail collectif auquel ont participé des membres du Forum Afrique-Canada du CCCI et du Réseau canadien pour la reddition de compte des entreprises.

² <http://www.miningindaba.com/>

³ La Vision du régime minier en Afrique, février 2009, page V, http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa%20Mining%20Vision%20french.pdf

local. Enfin, elle se penche sur l'intégration de l'exploitation minière aux politiques commerciales et industrielles régionales⁴.

La VMA : une nouvelle approche de la gestion des ressources

La VMA propose un changement de paradigme qui abandonne le modèle d'exploitation des ressources extractives largement dépendant des marchés internationaux d'exportation. Ce modèle n'a jamais pu offrir à l'Afrique un développement socio-économique. La Vision aborde ainsi le paradoxe qui oppose les ressources naturelles abondantes de l'Afrique et la pauvreté généralisée des populations africaines. Ainsi que le précisait le docteur Carlos Lopez, sous-secrétaire des Nations-Unies et secrétaire exécutif à la CENUA « ... le modèle de développement par l'exploitation des ressources qui est en place ne réussit pas à créer plus d'équité ni à enrichir le développement⁵. »

Les objectifs de la VMA et les conditions préalables à son succès

Le but principal de la VMA est donc de délaisser le modèle actuel de développement basé sur l'exploitation des ressources pour adopter un modèle qui favorise une transformation structurelle des économies d'Afrique. Les ressources minérales serviraient de catalyseur à une croissance multisectorielle inclusive et au développement des marchés des ressources en Afrique, ce qui permettrait une diversification et une industrialisation économiques à l'échelle continentale. Par des réformes en matière de politiques, la VMA vise à corriger les défauts structurels du présent modèle, hérité de l'époque coloniale et qui se caractérise par « 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 compagnies⁶...»

Parmi les objectifs principaux de cette initiative figurent la création de liens aux niveaux local, national, régional et continental, l'établissement de partenariats multilatéraux mutuellement avantageux (entre l'État, le secteur privé, la société civile, les collectivités locales et d'autres parties intéressées), le développement d'une compréhension approfondie des ressources minières de l'Afrique et le renforcement des ressources humaines ainsi que des institutions pour améliorer les pouvoirs de gouvernance dans le secteur minier afin d'assurer un déploiement plus efficace des bénéfices tirés des ressources.

La VMA tâche aussi d'atteindre les objectifs suivants : transformer le secteur minier enclavé pour qu'il puisse contribuer à une économie africaine industrialisée pouvant faire concurrence à l'échelle mondiale et diversifier les ressources minières limitées de l'Afrique par l'incorporation de métaux de grande valeur et de minéraux industriels de moins grande valeur à un niveau commercial ainsi que local en tant que partie intégrante de sa stratégie de croissance.

⁴ La VRMA a été rédigé pour la première fois par l'équipe technique établi par l'Union africaine (UA) et la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA), avec l'aide de représentants du Partenariat minier africain (le forum intergouvernemental des ministres africains responsables du secteur minier), la Banque africaine de développement (BAD), la CNUCED et l'ONUDI. Plus de renseignements sur la VRMA et le rapport du groupe international de recherche se trouvent au <http://www.africaminingvision.org/>.

⁵ Emmanuel K. Dogbevi, *What Carlos Lopes said at the start of ADF VIII*, ADF TODAY, 25 octobre, 2012

⁶ Bonnie Campbell, *Étude sur le rôle du secteur privé dans la réalisation des intérêts du Canada en développement international*, Le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, 4 avril, 2012

Plus précisément, la VMA propose la création de couloirs de développement d'un bout à l'autre de l'Afrique afin de bien exploiter ses ressources et de renforcer ses liens avec d'autres secteurs économiques, comme l'agriculture. La Vision propose aussi un usage plus sensé des infrastructures qui bénéficieraient à différents utilisateurs de façon à favoriser une synergie entre les secteurs économiques, notamment en favorisant l'approvisionnement par l'industrie minière en bien et services produits localement, ce qui contribuerait à la création de petites et de moyennes entreprises. La Vision accorde une attention particulière au besoin d'intégrer l'exploitation minière artisanale et à petite échelle à l'économie, et à promouvoir le développement de moyens de subsistance durables pour les communautés minières.

La VMA est perçue comme le catalyseur d'une transformation fondamentale et structurelle des économies d'Afrique en établissant et canalisant des réseaux entre différents secteurs économiques et les régions. Ceci exige des politiques publiques fortes, en particulier des politiques industrielles et un État qui intervient de manière proactive et stratégique dans le développement comme éléments fondamentaux préalables à la diversification économique, la création d'emplois décents et la répartition des richesses.

La VMA et la responsabilité sociale des entreprises (RSE)

Les politiques et pratiques en matière de RSE sont de plus en plus populaires auprès des grandes entreprises, y compris les sociétés minières, impatientes de faire la preuve de leur volonté et de leur capacité à agir en bon citoyen corporatif. Cependant, ces stratégies de RSE sont souvent critiquées parce que, trop souvent, elles rendent difficile la tâche de distinguer les responsabilités de l'État et celles des entreprises. Selon la Vision, les stratégies de responsabilité sociale des grandes entreprises en sont pour beaucoup dans le développement social, mais doivent être conçues comme complémentaires (et non pas se substituer) aux responsabilités qu'a l'État de fournir des infrastructures de base et d'autres biens publics à ses citoyens par l'entremise des institutions et des autorités locales. La VMA conçoit la RSE plutôt comme un outil pour renforcer la capacité des États de réaliser par eux-mêmes leurs priorités de développement et de s'acquitter de leurs responsabilités sociales et économiques. On s'attend à ce que les entreprises accomplissent leurs obligations en matière d'impôts de façon juste et transparente, et qu'elles paient des redevances équitables.

Le rapport du *Groupe d'études international* (GEI), qui, tel qu'indiqué plus bas, est chargé de la mise en œuvre de la VMA, suggère que les pays élaborent de cadres nationaux de RSE pour assurer la reddition de comptes des entreprises par des processus de consultation ouverts et larges. Les cadres comprendraient les éléments suivants : des indicateurs d'évaluation d'impacts qui seront mis en place par un grand nombre de parties intéressées, y compris la société civile; des consultations avec de multiples parties intéressées ainsi qu'une révision des obligations et des engagements; et la production obligatoire de rapports. Ces recommandations soulignent le besoin de reconnaître la légitimité et le droit des gouvernements de fournir des services à leurs citoyens, qui à leur tour seront capables d'exiger des comptes de leur gouvernement. Elles précisent le rôle des entreprises pour aider à réaliser la Vision. Le rapport du GEI souligne aussi le mandat des organismes d'aide bilatérale de contribuer aux objectifs de développement à long et à moyen terme tels que définis et promus par des stratégies régies par un pays donné, et pour

lesquelles les gouvernements peuvent être tenus responsables envers leurs propres citoyens (et non seulement envers les donateurs)⁷.

De la vision à la réalité

Afin d'assurer un suivi immédiat à la Vision, l'Union africaine et de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA) ont produit en 2011 *Le rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de Afrique : Les ressources minérales et le développement de l'Afrique*. Ce rapport se veut un guide de référence à l'intention des décideurs politiques sur les mesures nécessaires à la réalisation de la VMA. Sur la base de ce rapport, en décembre 2011, lors de la seconde Conférence des ministres responsables de la mise en valeur des ressources minérales de l'UA, ceux-ci ont convenu d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la vision⁸.

Pour veiller à la mise en œuvre de la Vision et du plan d'action, le Centre africain de développement de l'industrie minière (CADIM)⁹ a vu le jour en 2011 comme instance centrale et stratégique pour coordonner la grande diversité de programmes et les nombreux acteurs du développement concernés par la démarche. Ceci inclut notamment « le besoin d'optimiser l'espace politique, l'élévation à un niveau supérieur des activités d'exploration géologique, l'amélioration de la viabilité de l'exploitation minière à petite échelle, et de s'attaquer aux défauts d'une gouvernance qui empêche les propriétaires de la richesse minérale -- les populations-- de profiter des bénéfices provenant du secteur¹⁰. »

Les défis qui persistent

Comme toujours, le principal défi de la Vision africaine consiste à poursuivre sur sa lancée afin de soutenir les institutions et les gouvernements africains dans leur détermination et leur capacité à promouvoir la Vision et à la mettre en œuvre de façon très concrète. Cela demande de changer les règles du jeu en matière de commerce et d'investissements et d'assurer la cohérence des politiques et la coordination tant au sein des États qu'entre eux. Ceci constitue un défi de taille étant donné les difficultés des gouvernements africains à exercer leur autorité et à imposer leurs décisions dans un environnement où les règles commerciales et d'investissements éclipsent la souveraineté nationale; et de plus en plus dans le cadre d'ententes bilatérales sur le commerce et les investissements où leur capacité et leur pouvoir de négociation sont faibles. Cette situation est davantage exacerbée par l'absence (virtuelle) de mécanismes permettant d'exiger des comptes des compagnies extractives transnationales lorsqu'elles ne respectent pas les normes internationales et locales en matière de droits humains et de l'environnement, de même que les lois nationales.

Au huitième Forum pour le développement de l'Afrique de la CENUA, Yao Graham, directeur exécutif de *Third World Network – Africa* (Le réseau du tiers-monde – Afrique) a abordé ce problème. Il a exprimé des inquiétudes quant à la capacité des dirigeants africains à repousser

⁷ Consultez le *Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique : Les ressources minérales et le développement de l'Afrique*, Chapitre 6 « Initiatives de responsabilité sociale des entreprises», 2011, http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/ISG%20Report_fre.pdf

⁸ La Commission de l'Union africaine, la Banque africaine de développement et la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique, décembre 2011, "Minerals and Africa's Development – the International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes". Disponible en anglais à http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/ISG%20Report_eng.pdf

⁹ Bureau du Premier Ministre Stephen Harper, Le Canada annonce un soutien à l'exploitation responsable des ressources naturelles en Afrique <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=5220>

¹⁰ African Minerals Development Center Business Plan,

<http://www.au.int/ar/sites/default/files/AMDC%20Business%20Plan%20EDITED%20Final%2017%20Sep%202012.pdf>

les pressions externes exercées par certains donateurs qui appuient d'autres démarches d'extraction minière et de développement qui s'inscrivent à contre-courant de la VMA: « Prenons l'exemple des traités bilatéraux d'investissements que signent les pays d'Afrique pour favoriser les investissements étrangers. Quelles seront les répercussions sur une politique industrielle, le développement des entreprises locales et les possibilités de valorisation des minéraux? Comment les Accords de partenariat économique de l'Union européenne affecteront-ils à l'avenir l'espace politique nécessaire à la réalisation de certains aspects de la VMA? De quelle façon tiendra-t-on compte de la VMA dans la création d'une zone de libre-échange en Afrique? ¹¹ »

L'orientation canadienne pour le développement de l'Afrique

Au cours des derniers mois, l'intérêt à l'égard de l'Afrique s'est renouvelé au sein du gouvernement du Canada, ce qui en a surpris plusieurs. En effet, l'Afrique, depuis l'arrivée au pouvoir du parti conservateur, avait été déclassée au profit d'autres priorités de la politique étrangère. Cet intérêt peut s'expliquer quand on considère la croissance économique régulière que connaît le continent depuis une décennie, propulsée par « la demande et les prix accrus pour ses exportations de minéraux et de matière première agricole ¹² », et l'importance qu'accorde de plus en plus le Canada à l'industrie extractive, tant au pays qu'à l'étranger.

Ce regain d'intérêt du Canada pour le continent africain semble motivé, en partie, par le désir d'assurer la sécurité et la stabilité à l'étranger, mais aussi, de plus en plus, par le besoin de garantir que cette stabilité serve les intérêts économiques du Canada et la prospérité de l'économie canadienne. Étant donné que 1293 compagnies, ou 75% de l'ensemble des compagnies d'exploration et d'exploitation minières à l'échelle mondiale ¹³, sont enregistrées au Canada et cotées sur le marché boursier canadien, et que les actifs miniers canadiens s'élevaient à 129 milliards de dollars en 2010 ¹⁴ (une hausse par rapport à la valeur de 30 milliards de dollars en 2002 ¹⁵), l'industrie extractive s'avère un excellent point d'entrée pour y arriver. Cela a eu pour résultat une stratégie gouvernementale canadienne qui mise sur la négociation de traités commerciaux et d'investissements avec des pays africains riches en ressources naturelles, et le portefeuille du développement international qui met l'accent sur des mesures de RSE pour le secteur extractif.

La stratégie canadienne de responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour le secteur extractif international

En mars 2009, le gouvernement a lancé sa stratégie de RSE pour les sociétés extractives: « Renforcer l'avantage canadien », qui se voulait une réponse aux conclusions des Tables rondes nationales portant sur la RSE et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement. La stratégie gouvernementale de RSE s'appuie sur des lignes directrices facultatives, non assorties d'un mécanisme de contrôle. Ses quatre volets comprennent des

¹¹ Emmanuel K. Dogbevi, *African Mining Vision not widely known Graham*, ADF TODAY, 25 octobre, 2012

¹² Consultez la présentation de Tetteh Hormeku au Forum Afrique-Canada de 2012 :

http://www.youtube.com/watch?v=h_JUpf_6wpo&feature=plcp.

¹³ Building the Canadian Advantage: A CSR Strategy for the International Extractive Sector,

<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ds/csr-strategy-rse-strategie.aspx?view=d>

¹⁴ Natural Resources Canada "Canada's Mining Assets Abroad" Information Bulletin, January 2012, available on-line

<http://www.nrcan.gc.ca/minerals-metals/publications-reports/4425>

¹⁵ L'Association minière du Canada, Canada's Global Presence: total Mining Assets in 2002 and 2008, disponible en ligne à:

<http://www.mining.ca/site/images/WorldMap.pdf>

initiatives de renforcement des capacités des pays hôtes, la promotion de lignes directrices de RSE facultatives liées à la performance, le Bureau du conseiller en RSE de l'industrie extractive (qui ne bénéficie pas d'un pouvoir d'enquête indépendant et ne peut pas recommander de sanction et ou de voie de recours pour mauvaise conduite corporative), et le Centre d'excellence en matière de RSE. Plusieurs organisations de la société civile considéraient ce dernier comme la seule composante valable de la stratégie gouvernementale puisque que le Centre offrait le seul espace ouvert au dialogue multipartite. Le gouvernement ayant cessé de financer le Centre depuis mars 2012, plusieurs membres de la société civile, notamment le co-président du comité exécutif non lié à l'industrie, se sont retirés du comité exécutif du Centre¹⁶.

Cette stratégie n'a pas tenu compte des principales recommandations du rapport du Comité consultatif multipartite (industrie, gouvernement et société civile) des Tables rondes¹⁷, soit : l'adoption de normes claires pour les sociétés extractives canadiennes opérant dans les pays en développement; l'établissement d'un mécanisme de reddition de comptes pouvant mener à des sanctions pour les sociétés qui ne respectent pas les normes recommandées; et la création d'un ombudsman ayant le pouvoir de mener des enquêtes pour plaintes et de rendre les résultats publics. Le rapport consensuel recommandait également de lier l'appui politique et financier du gouvernement aux compagnies extractives au respect des normes environnementales et de droits humains¹⁸.

Les nouvelles priorités de l'ACDI

Contrairement à la Loi sur la responsabilité de l'aide officielle au développement qui requiert que la réduction de la pauvreté et les normes en matière de droits de la personne soient les éléments déterminants de l'aide au développement du Canada, celui-ci, par le biais de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), emboîte le pas aux autres pays donateurs qui utilisent l'aide pour promouvoir leurs propres intérêts économiques nationaux. L'ex-ministre de l'ACDI, Bev Oda, l'a confirmé lors d'une entrevue lorsqu'on lui a posé la question à savoir comment elle séparait les intérêts commerciaux et de politique étrangère du Canada des objectifs de développement canadiens. La ministre Oda a répliqué, « Je ne les sépare pas vraiment.¹⁹ »

Les trois volets de la Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable comprennent : établir des assises économiques, favoriser la croissance des entreprises et investir dans le capital humain en misant sur la formation et les compétences en entreprises. Les promoteurs essentiels de cette Stratégie incluent le renforcement économique des femmes, l'Initiative sur la transparence dans l'industrie extractive (ITIE), les partenariats avec le secteur privé et le renforcement des capacités.

En Novembre 2012, le ministre de l'ACDI, Julian Fantino, lors d'un discours prononcé devant le Club économique du Canada, a confirmé l'intention de l'ACDI de s'engager plus avant avec le

¹⁶ Pour une critique de cette stratégie, voir la note d'information du RCRCE: *LE PROGRAMME DE REDDITION DE COMPTES DES ENTREPRISES Comment le Canada peut réduire les pratiques irresponsables des entreprises et les obliger à rendre des comptes*, <http://cnca-rcrce.ca/wp-content/uploads/rcrce-programme-reddition-comptes-entreprises.pdf>

¹⁷ Rapport du groupe consultatif des tables rondes nationales disponible en anglais à :

http://www.miningwatch.ca/sites/www.miningwatch.ca/files/RT_Advisory_Group_Report_0.pdf

¹⁸ For critiques of the strategy see <http://cnca-rcrce.ca/category/issues/government-of-canada-csr-strategy/>

¹⁹ Payne, Elizabeth (January 26, 2012). Private Sector becomes key player in Canada's overseas aid. , Ottawa: The Ottawa Citizen. On-line at

<http://www.ottawacitizen.com/business/Private+sector+becomes+player+Canada+overseas/6057931/story.html>

secteur privé canadien dans le cadre de sa Stratégie de croissance économique durable. Tout en considérant qu'un secteur privé plus engagé représente le seul moyen d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement il a aussi fait remarqué les nombreuses occasions d'affaires importantes qui s'offrent aux Canadiens dans les pays en développement (dans le secteur minier en particulier) et qu'en travaillant ensemble (secteur de l'aide et des affaires), les deux pourraient contribuer à la prospérité et la sécurité à long terme du Canada.

Partenariats public-privé avec le secteur extractif

Pour l'ACDI, les partenariats public-privé deviennent un des canaux principaux de l'aide publique au développement, ce qui est à l'avantage du secteur privé du Canada. Les trois piliers de La Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable sont le développement d'une fondation économique, la croissance des entreprises et l'enrichissement du personnel en inculquant aux individus des capacités professionnelles et entrepreneuriales. Les moteurs principaux de cette initiative sont l'autonomie économique des femmes, l'Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction, des partenariats au sein du secteur privé et le développement des capacités. L'ACDI s'éloigne de plus en plus de son mandat visant à diminuer la pauvreté et ignore la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle dans lequel il est énoncé que toutes ressources d'aide devraient être consacrées à alléger la pauvreté, et que, ce faisant, le point de vue des pauvres et le respect des droits de la personne soient pris en ligne de compte.

Institut canadien international pour les industries extractives et le développement

En octobre 2012, le ministre Fantino annonçait la mise sur pied de l'Institut canadien international pour les industries extractives et le développement (ICIIED) grâce à une subvention de l'ACDI de 25 million de dollars. L'Institut sera géré par l'Université de la Colombie-Britannique en collaboration avec l'Université Simon Fraser. En partenariat avec l'École polytechnique de Montréal, ces institutions « offriront aux pays en développement des connaissances en matière de pratiques exemplaires dans les domaines des technologies extractives, des politiques publiques et de la réglementation, et des programmes en santé et éducation dans le but de renforcer l'industrie, les organisations gouvernementales et non-gouvernementales dans leur efforts de réduction de la pauvreté tout en protégeant l'environnement²⁰ ».

L'Initiative relative à la transparence des industries extractives

À Kinshasa en 2012, au Sommet de la Francophonie, le premier ministre Harper a annoncé une nouvelle contribution du Canada de 10 millions de dollars (2012-2016) à la Banque mondiale destinée au Fonds fiduciaire des donateurs de l'ITIE. Celle-ci, une initiative multipartite créée en 2001, vise l'amélioration de la gouvernance dans les pays riches en ressources par la réconciliation publique des paiements effectués par les compagnies minières et extractives avec les revenus des gouvernements. La contribution total du Canada à la mise en œuvre de l'ITIE s'élève à 12,65 millions de dollars²¹. Le Canada soutient depuis longtemps l'ITIE, une importante initiative de RSE, mais il n'est pas encore un pays de mettre en œuvre de l'initiative, manquant ainsi de s'engager à plus de transparence à l'échelle nationale.

²⁰Voir *UBC, SFU to further global sustainable mining practices through \$25M Institute*, <http://www.sfu.ca/pamr/media-releases/2012/ubc-sfu-to-further-global-sustainable-mining-practices-through.html>

²¹<http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=5100>

Centre de conseils techniques aux industries extractives

En 2012, le Canada annonçait également une nouvelle contribution de 10 millions de dollars (2012-2016) au Centre de conseils techniques aux industries extractives pour aider les pays en développement à améliorer leurs capacités en négociations et leur expertise dans la mise en œuvre de politiques et de cadres réglementaires pour une gestion responsable et transparente des industries minière, pétrolière et gazière. Le Centre met l'accent sur l'amélioration de la transparence par le partage de l'information et la surveillance réglementaire constante afin de renforcer l'habileté des communautés locales et des gouvernements hôtes à profiter des bénéfices générés par les projets extractifs et fournir un environnement plus stable aux entreprises impliquées dans les opérations minières²².

Appui au Centre africain du développement de l'industrie minière

En janvier 2013, le premier ministre Stephen Harper a fait l'annonce d'une contribution de 15,3 millions de dollars, étendue sur cinq ans, au Centre africain du développement de l'industrie minière (CADIM) par l'entremise d'une subvention de l'ACDI à la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique. Tel que mentionné plus haut, le Centre est chargé de la coordination de la VMA et cette contribution est donc perçue comme une avancée positive pour la mise en œuvre de la VMA. Cette nouvelle initiative de la part du Canada s'inscrit dans une série d'autres annonces récentes qui visent à « ...aider les pays en développement riches en ressources naturelles à se servir de l'extraction de ces ressources naturelles pour promouvoir et accélérer la croissance économique durable, créer des emplois et réduire la pauvreté²³. »

Accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers

Enfin, les accords sur la promotion et la protection des investissements étrangers (APPIE)²⁴ sont un facteur principal de la politique étrangère du Canada dans le secteur de l'extraction, notamment en ce qui a trait à la gestion des ressources et aux infrastructures. Le Canada a récemment conclu un APPIE avec le Bénin²⁵, le premier accord à entrer en pleine vigueur en Afrique subsaharienne. Le Canada est aussi parvenu à des ententes avec Madagascar, le Mali, le Sénégal et la Tanzanie, et poursuit présentement des négociations avec le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana et la Zambie. Un accord de coopération en matière d'échange et d'investissement a également été conclu avec l'Afrique du Sud²⁶. Ces accords, au-delà du processus de négociation, contiennent des clauses désavantageuses et perturbent les processus démocratiques qui cherchent à susciter des changements en matière de politiques²⁷.

²² Pour une critique de cette initiative, voir *Assisting Developing countries, or Mining Companies?* par Karl Nerenberg à <http://rabble.ca/blogs/bloggers/karl-nerenberg/2012/10/prime-minister-africa-pittance-most-vulnerable-and-big-hug-min>

²³ <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=5220>

²⁴ Les Accords sur la promotion et la protection de l'investissement étranger (APIE) du Canada, <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/fipa-apie/index.aspx?lang=fra&view=d>

²⁵ Le PM annonce un nouvel accord sur les investissements avec la République du Bénin, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&featureId=6&pageId=26&id=5222>

²⁶ <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/index.aspx?lang=fra&view=d>

²⁷ Les traités bilatéraux d'investissement : Guide d'introduction canadien, http://www.ccic.ca/files/fr/what_we_do/trade_2010-04_investmt_treaties_primer_f.pdf

Nouvelles analyses dominantes du lien entre exploitation minière et développement

Plusieurs des projets mentionnés plus haut en sont à leur début et il est donc trop tôt pour évaluer jusqu'à quel point ils sont alignés sur la Vision minière pour l'Afrique – au-delà de l'appui direct fourni par le Canada au CADIM – et participeront réellement à sa mise en œuvre. Tel que souligné plus tôt, ces mesures doivent compléter les plans de développement nationaux existants et les efforts pour renforcer la capacité des États à s'acquitter de leur responsabilités face à leurs citoyens. Certaines de ces initiatives pourraient avoir cet effet, mais pas si le gouvernement du Canada considère que la priorité de ces investissements consiste à promouvoir la prospérité et les intérêts commerciaux canadiens. En fait, cette priorité s'inscrit à contre-courant de la VMA.

Alors que le gouvernement canadien focalise ses efforts sur la croissance, l'investissement et le développement que la promotion du secteur extractif canadien peut générer, un nombre croissant d'acteurs contestent cette hypothèse. Lors de son témoignage au Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international (FAAE), la professeure Bonnie Campbell a affirmé que : « [...] les investissements dans le secteur [privé] ne se traduisent pas à eux seuls par le développement socioéconomique durable. En effet, il n'y a aucun exemple historique au monde de croissance et de développement socioéconomique durables et de réduction de la pauvreté réalisés grâce à des investissements privés, en l'absence de politiques et d'interventions de l'État appropriées et nécessaires pour planifier, réglementer et aiguiller ces investissements en vue d'atteindre ses propres objectifs de développement²⁸. » De plus, de nombreuses préoccupations ont été soulevées en ce qui a trait aux répercussions sociales et environnementales négatives, notamment des violations des droits humains, dans les pays en développement qui découlent des opérations de compagnies canadiennes œuvrant dans le secteur extractif²⁹.

Ce dont les économies africaines en croissance rapide nécessitent n'est pas tant la croissance et les investissements – ce qui se produit déjà –, mais plutôt des emplois très en demande, ce qui ne se produit pas. Le rapport 2012 du *Africa Progress Panel* expose ce dilemme³⁰. Le Rapport sur le développement 2013 de la Banque mondiale porte lui aussi sur la question des emplois, considérés comme étant la pierre angulaire du développement. Tout en reconnaissant le rôle moteur essentiel du secteur privé pour favoriser la croissance et la création d'emplois, le Rapport note cependant que la croissance ne se traduit pas toujours dans la création d'emplois. Cela se confirme dans plusieurs pays où l'ACDI opère, ce qui laisse entendre que l'Agence devrait s'intéresser davantage aux emplois plutôt qu'à la croissance. Ainsi, le Rapport affirme que : « Dans les pays riches en ressources, les investissements massifs dans les industries extractives sous-tendent les niveaux accélérés de croissance et les liens avec les marchés internationaux, mais génèrent peu de retombées directes (ou même indirectes) sur les emplois et

²⁸ Stimuler la croissance économique inclusive : Rôle du secteur privé dans le développement international, Novembre 2012, <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/411/FAAE/Reports/RP5732913/faaerp06/faaerp06-f.pdf>, page 20.

²⁹ Voir par exemple, Keenan, Karyn, *Desperately Seeking Sanction: Canadian Extractive Companies and their Public Partners*, (May, 2012): <http://cnca-rcrce.ca/wp-content/uploads/Seeking-Sanction-Bill-C-300.pdf>, pp 4-6, et *National Roundtables on Corporate Social Responsibility (CSR) and the Canadian Extractive Industry in Developing Countries* (Advisory Group Report) (Ottawa: Foreign Affairs and International Trade Canada, 2007): http://www.miningwatch.ca/sites/www.miningwatch.ca/files/RT_Advisory_Group_Report_0.pdf, p. 5

³⁰ Africa Progress Panel (2012), *Africa Progress Report 2012 - Jobs, Justice and Equity: Seizing opportunities in times of global change*. Disponible à <http://www.africaprogresspanel.org/en/pressroom/press-kits/annual-report-2012/>

peu de réduction de la pauvreté³¹. » « En fait », souligne le Rapport, « les micros et petites entreprises constituent la source principale des emplois [dans les pays en développement], et même dans les pays à revenu intermédiaire³². »

Selon l'auteur Rick Rowden³³, cette histoire de la « montée de l'Afrique » est exagérée car elle présente une vue tronquée du développement, considéré seulement en termes de niveaux du PIB, d'enrichissement de l'élite africaine et de stimulation des échanges et des investissements étrangers. On fait complètement abstraction de l'idée que le développement économique est synonyme d'industrialisation, et de la nécessité de transformer une économie fondée sur des activités telles que l'agriculture primaire, l'extraction minière, l'exploitation forestière et la pêche, pour intégrer des activités manufacturières et des services.

Une étude menée récemment par l'Institut Nord-Sud (INS) et le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCIC) démontre que les stratégies de croissance et de développement du secteur privé des donateurs s'attachent surtout à rendre les marchés plus équitables et à créer un climat plus propice aux affaires. « Peu de donateurs s'attardent à la promotion de politiques qui renforceraient la capacité des gouvernements à créer du travail décent, à collecter des impôts et fournir des services sociaux efficacement, de même qu'à redistribuer les bénéfices de la croissance avec ceux et celles qui se trouvent davantage marginalisés en conséquence des activités économiques qui stimulent la croissance³⁴. »

Parmi les plus grands soucis de la société civile à l'égard des accords d'investissement figurent le manque de transparence, la pression que subissent les pays en voie de développement pour libéraliser leur économie et favoriser l'investissement et le manque de prise en compte des obligations internationales en matière de droits de la personne et d'environnement³⁵.

Malgré la rhétorique du gouvernement canadien sur la responsabilisation, son orientation révèle plusieurs lacunes importantes. Les entreprises canadiennes œuvrant à l'échelle internationale doivent répondre à très peu d'exigences en matière de droits humains et d'environnement. Les « pays hôtes » dans lesquels ces entreprises travaillent manquent souvent de moyens ou de volonté politique pour appliquer les mesures de protection environnementale ou défendre les droits des travailleurs et des populations autochtones locales. Dans les régions où des lois protectrices sont en place, elles sont souvent fragilisées par l'influence injustifiée qu'exercent les grandes entreprises. Sauf dans quelques cas, les victimes d'abus de la part des entreprises sont incapables d'exercer un recours, car elles n'ont pas accès aux tribunaux nationaux ou internationaux. La seule option qui leur reste est donc de réclamer la justice des États d'origine

³¹ World Bank (2012), Rapport sur le développement dans le monde 2013 (abrégé) : Emplois, pp. 88-89 de la version anglaise complète, Disponible à http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/Overview_French.pdf

³² Banque mondiale (2012), p.105, version anglaise à http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1322665883147/WDR_2013_Report.pdf

³³ *The Myth of Africa's Rise*, Rick Rowden, *Foreign Policy*, le 4 janvier, 2013

³⁴ *Investing in the Business of Development*, l'INS et le CCIC, http://www.ccic.ca/files/en/what_we_do/2013-01-11_The%20Business_of_Development.pdf

³⁵ Consultez le rapport sur le colloque du CCIC : Traités d'investissement et industrie extractive : Leurs répercussions sur les droits de la personne et le développement durable au http://www.ccic.ca/files/fr/what_we_do/002_trade_2009-08_invest_treaty_conf_report.pdf et Traités bilatéraux d'investissement : Guide d'introduction canadien au http://www.ccic.ca/files/fr/what_we_do/trade_2010-04_investmt_treaties_primer_f.pdf

des multinationales, c'est-à-dire les pays où elles sont constituées en personne morale et/ou soumises à des lois. Toutefois, dans bon nombre d'États d'origine, y compris le Canada, le processus d'initiation d'une réclamation fondée en droit à l'égard de transgressions outre-mer peut s'avérer difficile.

Le Gouvernement du Canada se fie à des codes de conduite volontaires pour les entreprises – des mesures inefficaces puisqu'elles autorisent les entreprises fautives à se retirer à tout moment, et ne peuvent exiger des entreprises canadiennes d'extraction qu'elles respectent les normes sur l'environnement, le travail et les droits de la personne dans le cadre de leurs activités en pays étranger.

Conclusion

Les préoccupations de la société civile canadienne rejoignent celles de *Third World Network – Africa* à l'égard de l'appropriation de la VMA par les citoyens, la société civile, les parlements et le secteur privé local africains, et du besoin d'un espace politique plus grand pour les États-promoteurs du développement en Afrique puissent assurer une meilleure réglementation et surveillance de l'extraction des ressources pour le bien-être de leurs populations. Le Canada risque de nuire à l'esprit de la VMA s'il persiste à cibler les seuls aspects de la Vision qui sont directement liés aux objectifs canadiens de politique étrangère, notamment la promotion des intérêts miniers du Canada, la libre circulation des capitaux et la protection des intérêts commerciaux et des investissements par le biais des APPIE et des zones de libre-échange (ZLE). Nous sommes inquiets que le soutien du Canada soit trop focalisé sur les dimensions de RSE de la VMA et pas suffisamment sur les efforts pour renforcer les institutions et la capacité de l'État à assumer ses responsabilités, notamment la maximisation des rentes, les activités accessoires et la transformation à valeur ajoutée.

Recommandations

1. Le Canada devrait s'assurer que son orientation pour le développement du secteur minier africain respecte l'esprit de la Vision minière africaine dans son ensemble. L'appui qu'offre le Canada au Centre africain du développement de l'industrie minière devrait contribuer à l'atteinte des objectifs clés de la VMA comme la maximisation des rentes, les activités complémentaires et la transformation à valeur ajoutée.
2. Plutôt que de mettre l'accent sur la promotion des entreprises canadiennes dans le secteur minier, le Canada devrait favoriser le travail avec la CENUA afin de contribuer à canaliser le pouvoir de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle de stimuler l'entrepreneuriat local et national, d'améliorer les moyens de subsistance et de faire progresser l'intégration du développement rural et économique.
3. Par le mécanisme de consentement préalable, libre et informé, le Canada devrait assurer une consultation et une participation efficaces des collectivités et des organisations de la société civile africaines dans les décisions qui les toucheront directement, principalement là où des activités d'exploitation minière artisanale et à petite échelle se déroulent.
4. Le Canada devrait s'assurer que ses stratégies commerciales et d'investissement ne sont pas en conflit avec les objectifs de la Vision minière africaine et des efforts pour la mettre en œuvre.
5. Le Canada devrait s'assurer que les versements d'aide publique au développement faits pour appuyer sa stratégie de croissance et de développement du secteur privé respectent *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. Celle-ci stipule que toutes les ressources d'aide devraient être réservées à la réduction de la pauvreté, que le point de vue des pauvres doit être pris en ligne de compte et que les droits de la personne doivent être respectés.
6. Le Canada devrait établir un cadre global de responsabilités pour assurer un contrôle des agences gouvernementales qui participent à la promotion du rôle du secteur privé dans l'atteinte des intérêts du Canada dans le développement international. Des directives et des procédures claires et précises de surveillance et d'évaluation devraient être mises en place pour faire en sorte que les agences gouvernementales agissent de façon responsable et puissent être appelées à répondre de leurs actions.
7. Le Canada devrait mettre sur pied un mécanisme non judiciaire, indépendant, rigoureux et transparent en matière de plaintes, comme le recommande le rapport de la Table ronde nationale de 2007. Ce bureau aurait pour mandat de mener des recherches et de rendre publics les faits relatifs aux opérations d'extraction, d'enquêter sur les plaintes et d'évaluer le niveau de conformité aux normes de responsabilité des entreprises juridiquement contraignantes, ainsi que de recommander des solutions et des sanctions de la part du gouvernement du Canada. La participation des grandes entreprises à de telles investigations devrait être obligatoire.
8. Le Canada devrait s'Assurer que les personnes affectées par les opérations à l'étranger des entreprises minières canadiennes peuvent tenter des poursuites civiles devant les tribunaux au Canada.