



**Mémoire sur l'Institut canadien international pour les industries
extractives et le développement**

Présenté par

**L'Association québécoise des organismes de coopération internationale
(AQOCI)**

Le 4 mai 2012

L'AQOCI tient à remercier...

Pour la réflexion sur ce document :

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

Gabriel Goyette, CIRDIS

Marie-Dominik Langlois, Projet accompagnement Québec-Guatemala (PAQG)

Denis Tougas, L'Entraide missionnaire

Pour la rédaction :

Marie-Dominik Langlois, PAQG

Amélie Nguyen, AQOCI

Mémoire de l'Association québécoise des organismes de coopération internationale sur l'Institut canadien international pour les industries extractives et le développement

Pour faire suite à l'invitation de la présidente de l'Agence canadienne de coopération internationale (ACDI), madame Margaret Biggs, c'est avec plaisir que nous répondons à l'opportunité de commenter le document qui présente le but, les orientations et les activités du futur *Institut canadien international pour les industries extractives et le développement* (ci-après, l'*Institut*).

Nous avons plusieurs préoccupations sur le projet :

1. La création de *l'institut* s'insère dans un contexte de mondialisation néolibérale caractérisé par des accords et des projets bilatéraux affaiblissant les États des pays en développement, affaiblissement qui serait prolongé par les activités projetées de l'Institut;
2. Le projet donne priorité à la croissance économique et non au développement, tel que défini, notamment, dans notre *Charte de principes pour un développement solidaire* ;
3. Un mandat ambigu qui devra être bien délimité sur le plan institutionnel afin de respecter les critères de la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*;
 - modification du mandat
 - qualités requises pour être administrateur ou faire partie du comité scientifique
 - inclusion d'un mécanisme de suivi des incidences environnementales et sur le respect des droits humains
 - inclusion d'un mécanisme effectif de règlement des conflits
4. Un projet marqué par l'absence d'une consultation véritable et élargie, contrairement à celui des Tables rondes nationales sur la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) et l'industrie extractive dans les pays en développement, dont les recommandations n'ont pas été mise en œuvre à ce jour.
5. Un projet qui ne doit pas se substituer aux initiatives locales et régionales visant à transformer le secteur extractif au profit des populations

Mémoire sur l'Institut canadien international pour les industries extractives et le développement

1. Un contexte de mondialisation néolibérale caractérisé par des accords et de projets bilatéraux affaiblissant les États des pays en développement et prolongé par les activités projetées de l'Institut

La *Déclaration du Québec « Responsable aussi du monde »* est issue des *États généraux de la coopération et de la solidarité internationales* qui ont réuni, les 8, 9 et 10 novembre 2006 à Montréal, à l'initiative de l'**Association québécoise des organismes de coopération internationale** (AQOCI), des représentants et représentantes des organisations de la société civile du Québec, de même que des partenaires de plusieurs régions du monde et auxquels ont participé 117 organisations. Il y est stipulé que :

La mondialisation néolibérale domine l'agenda économique et politique et fait ses ravages : disparité croissante entre richesses éhontées et pauvretés scandaleuses, affaiblissement des États, domination des logiques commerciales et financières de l'économie, privatisation des services publics, marchandisation de plus en plus grande des connaissances, du vivant et même de ce qui était traditionnellement le bien commun.

Ainsi, nous sommes vivement préoccupés, car le document présenté par le gouvernement sur l'Institut semble s'insérer dans cette logique de mondialisation néolibérale. En effet, dans le passé, des initiatives similaires de responsabilité sociale des entreprises, financées par l'ACDI, n'ont pas contribué à aider les États à mieux gérer leurs ressources naturelles, mais ont plutôt fortement miné leur capacité à retirer des bénéfices des activités des industries extractives. Nous craignons que la mise sur place d'un tel institut, tel que proposé dans sa forme actuelle, vienne aggraver davantage la situation.

Prenons l'exemple de la réforme du code minier de la Colombie en 2001, pour laquelle l'ACDI a donné un appui technique et financier conjointement avec des avocats de compagnies minières pour faire la refonte de la législation. Le nouveau code minier a affaibli un nombre important de réglementations environnementales et sociales, en plus de créer des incitatifs financiers considérables aux compagnies minières étrangères, incluant une baisse drastique des taux d'imposition et des redevances minières (ces dernières ont passé de 10% à 0,04%). De plus, l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie (ALECC) en août 2011 vient ajouter à l'effritement de la capacité de l'État colombien à tirer profit de ses ressources naturelles, en raison de son robuste chapitre sur les investissements, lequel donne en pratique une couverture parfaite aux investissements étrangers contre les actions de tous les paliers de gouvernement et diminue grandement la possibilité de ces deniers de protéger leur environnement et leur population. Il importe de mentionner que l'ALECC n'inclut aucun mécanisme permettant de garantir le respect de normes internationales sur les droits humains et l'environnement dans le cadre de projets bénéficiant d'investissements canadiens, de même qu'aucun mécanisme de consultation des communautés affectées ni de règlement de différends entre compagnies et communautés affectées n'est prévu¹.

¹ Theresa McGee, « Canadian mining on trial: Murder, impunity and Pacific Rim in El Salvador », BriarParch Magazine, janvier 2012, en ligne: <http://briarpatchmagazine.com/articles/view/canadian-mining-on-trial>
CCCI, « Making a Bad Situation Worse: An analysis of the Text of the Canada-Colombia Free Trade Agreement », 2009, en ligne: www.ccic.ca/_files/en/making_a_bad_situation_worse_long_version.pdf
Amnistie internationale, Human Rights in Colombia, 2012, en ligne: www.amnesty.ca/blog2.php?blog=colombia_hr&category=105
Chris Arsenault, « Foreign Firms Cash in on Generous Mining Code ». 22 octobre 2007, en ligne: www.ipsnews.net/news.asp?idnews=39755

Le gouvernement canadien a appuyé des initiatives similaires de réformes de codes miniers au Malawi, au Ghana, au Mali et en République démocratique du Congo, ainsi que conclu ou débuté des négociations pour des accords de libre-échange avec le Pérou, le Honduras et le Panama. De plus, des négociations sont actuellement en cours pour des accords sur la promotion et la protection de l'investissement étranger (APIE) avec les pays suivants : Kazakhstan, Ghana, Mali, Tanzanie, Indonésie, Mongolie, Inde et la Chine.

Le contexte dans lequel s'inscrit l'Institut, compris par les accords économiques et projets bilatéraux passés ou en cours, nous laisse à penser que, plutôt que d'aider véritablement les pays hôte à retirer davantage de bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles, contribuerait d'abord à miner la capacité de ceux-ci, en raison de la baisse de redevances et des taux d'imposition et la très haute protection accordée aux investissements étrangers au détriment de la gouvernance locale et nationale, de l'absence de consultation véritable des communautés affectées.

2. Un projet qui fait primer la croissance économique sur le développement

Selon le *Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide*, l'un des documents qui donnent des orientations fondamentales pour le travail actuel de l'ACDI : « l'efficacité de l'aide internationale du Canada se mesure grâce aux progrès réalisés pour réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie des personnes pauvres ». Nous craignons que les hypothèses qui sous-tendent la définition et la création de cet Institut ne puissent être vérifiées et qu'elles puissent nuire à une réduction réelle de la pauvreté et une amélioration des conditions de vie pour les plus pauvres à long terme.

Conformément à la Charte de principes de l'AQOCI pour un développement solidaire, le développement est :

un processus de transformation et de réorientation des sociétés, qui s'inscrit dans l'histoire et la culture particulières de chaque peuple. Ce processus doit reposer sur la participation des communautés de base et doit être axé prioritairement sur la satisfaction de leurs besoins essentiels. Au cours de ce processus, chaque peuple doit émerger comme une entité économique, sociale, politique et culturelle respectueuse des libertés et des droits humains fondamentaux, capable de s'autodéterminer et d'interagir avec les autres peuples, en fonction de ses besoins, de son potentiel et de son génie propres.

Le développement est un *processus* qui ne peut avoir de résultats positifs que s'il inclut les populations et gouvernements locaux à toutes ses étapes et sur un pied d'égalité. Le document sur l'*Institut* stipule plutôt que le Canada souhaite « aider les pays en développement à optimiser les avantages associés à leurs ressources naturelles respectives ». Force est de constater que les pays n'ont pas été impliqués dans l'élaboration du centre et que pourrait demeurer une importante faiblesse en terme de respect du processus de développement.

Dans la Déclaration du Québec, on souligne de plus :

l'idéologie de la croissance manifeste de plus en plus ses limites : nous exploitons déjà plus que la planète est capable de régénérer, provoquant l'épuisement accéléré de nombreuses ressources importantes (eau, poisson, pétrole, etc.), la dégradation de l'environnement (déforestation, pollution atmosphérique, etc.) et des conséquences climatiques dévastatrices (réchauffement climatique, entre autres). Et tout cela encore

essentiellement par et pour une toute petite minorité des hommes et des femmes de la planète au détriment de l'immense majorité. »

La « *croissance économique durable* » montre ainsi ses limites si on la promeut sans prendre en compte les conséquences néfastes qu'elle peut avoir sur le respect des droits humains de populations et sur l'environnement. Comme on peut en particulier le voir avec les activités des minières, cette priorité unique donnée à la croissance économique peut même entrer en contradiction avec les objectifs du développement.

Dans un récent rapport sur la croissance économique durable², le Conseil canadien pour la coopération internationale remettait en cause plusieurs hypothèses qui semblent soutenir l'adoption des orientations actuelles pour l'Institut.

En premier lieu, il n'existe pas de lien causal direct entre la croissance et la réduction de la pauvreté pour toutes et tous. En second lieu, l'appui à l'acquisition de compétences doit être fait en fonction des demandes et besoins des populations et non de ceux des entreprises privées afin d'être bénéfique pour toutes et tous et à long terme. Plus loin, on évoque le fait qu'une libéralisation du commerce imposée de l'extérieur, sans prendre en compte la force de l'économie locale et son évolution pourrait risquer de nuire aux plus pauvres.

Cette même logique selon laquelle l'investissement étranger amènerait la croissance, puis la réduction de la pauvreté, semble guider l'Institut tel que présenté. La recherche de la croissance économique précède dans ses objectifs celui de la réduction de la pauvreté. Or, plusieurs spécialistes s'entendent pour dire que « la croissance économique est déterminante pour réduire la pauvreté, [mais qu'] elle ne suffit pas en soi »³.

Parmi les enjeux-clés à prendre en compte dans les activités futures de l'Institut pour favoriser la « réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres »⁴ :

- la nécessité de créer une chaîne de valeurs ajoutées autour de l'industrie minière qui bénéficierait aux populations locales;
- l'implantation de réglementation et de codes décidés de manière participative et qui assurent des bénéfices aux populations locales;
- un système de redevances qui ne soit pas axé sur la compétitivité pour attirer les investissements étrangers, mais plutôt sur les bénéfices directs pour la population;
- la nécessité de minimiser les conséquences environnementales et sociales et de les considérer comme une partie intégrante des projets extractifs devant être pris en charge en plus grande partie par l'industrie minière et non uniquement par le gouvernement local;
- le maintien du rôle de l'État dans la mise en œuvre des programmes sociaux dans les pays partenaires.

² Brian Tomlinson et Fraser Reilly-King, « La quête perpétuelle de la croissance favorable aux pauvres : une analyse de la stratégie sur la croissance économique durable de l'ACDI », document préparé pour le CCCI, décembre 2011, en ligne :

http://www.ccic.ca/_files/fr/what_we_do/2011_12_Pro-poor_growth_paper_f.pdf

³ Rapport de l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté, A/63/274, Assemblée générale de l'ONU, 13 août 2008, para 46.

⁴ Bonnie Campbell, « Activités minières et enjeux de développement : mise en contexte pour une discussion sur le rôle des différents acteurs », 26 mars 2012, dans le cadre de l'atelier de réflexion *Perspectives sur la collaboration entre OCI et minières* organisée par l'AQOCI. En ligne : <http://www.aqoci.qc.ca/spip.php?article831>

3. Un mandat ambigu qui devra être bien délimité sur le plan institutionnel

La formulation du mandat de l'Institut est ambiguë. S'agit-il d'utiliser des fonds accordés à l'aide publique au développement pour améliorer la croissance économique du Canada? S'agit-il de faire mousser l'image du Canada et de ses investissements extractifs à l'étranger? D'octroyer davantage de fonds publics à des entreprises extractives canadiennes et à leurs consultants? Ou s'agit-il comme nous le souhaiterions, de s'attaquer, en collaboration étroite avec les gouvernements et la société civile du Sud, au cœur même du problème de l'utilisation néfaste des ressources?

La *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle* stipule que l'APD doit : 1) contribuer à la réduction de la pauvreté; 2) prendre en compte les perspectives des plus pauvres; 3) être en accord avec les normes internationales de droits humains.

Pour que les activités de l'Institut soient comptabilisées comme de l'aide publique au développement, nous sommes d'avis qu'elles devraient impérativement assurer par des mesures institutionnelles que ces trois critères soient respectés.

- a) modification du mandat

Nous recommandons donc de revoir l'énoncé du **mandat** et de le reformuler ainsi:

Appuyer les gouvernements des pays du Sud dans la gestion des nombreux aspects reliés aux industries extractives - négociations des contrats et accords; gestion des redevances; transparence; réglementation environnementale, prévention et atténuation des dommages environnementaux; consultations des populations affectées, inclusion des communautés aux négociations et résolutions de conflits - afin d'en réduire au minimum les conséquences négatives et autres indésirables, se basant sur les normes de droits de la personne reconnues internationalement, et d'en faire bénéficier le plus possible les populations locales.

- b) Qualités requises pour être administrateur ou faire partie du comité scientifique

On parle de plus de la création prochaine d'un **organe directeur** pour l'*Institut*. Afin d'assurer la participation active des acteurs du Sud aux prises de décision au sein de l'Institut, nous recommandons de plus

qu'au sein de cet organe directeur et des organes connexes de décision (comme par exemple, un comité scientifique) soit assurée une représentation d'au moins 50% de spécialistes ayant de l'expérience dans le domaine du développement international, celui des sciences naturelles ou des sciences sociales. De plus, au moins le tiers des administrateurs de ces organes de direction devrait être issue de pays du Sud, et prioritairement d'organisations de la société civile du Sud.

- c) inclusion d'un mécanisme de suivi des incidences environnementales et sur le respect des droits humains

Les conséquences néfastes des activités des minières canadiennes sur le respect des droits humains, sur les conflits sociaux et sur l'environnement ont été documentées depuis plusieurs années. Pourtant, il n'existe aucun mécanisme garantissant le respect des droits de la personne par les minières dans l'*Institut* tel que présenté par le gouvernement. Nous recommandons donc d'inclure un tel mécanisme qui pourrait faire le suivi des incidences des activités de l'Institut sur l'environnement et en matière de droits humains.

d) inclusion d'un mécanisme effectif de règlement des conflits

Le Rapporteur spécial des Nations unies sur les transnationales et les droits humains, John Ruggie, a identifié les industries extractives comme le plus important secteur privé où les violations de droits humains sont commises. Il urge de s'attaquer de façon sérieuse aux problèmes et conflits associés à cette industrie et permettre un meilleur accès à la justice aux populations affectées. Le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales a souligné l'importance de développer des mécanismes non judiciaires de règlement de griefs.

Le bureau de la conseillère RSE de l'industrie extractive s'est montré impuissant à régler tout conflit puisque le mandat qui lui a été accordé est basé sur une médiation volontaire des deux parties. Aucun résultat n'a été atteint depuis le moment où son bureau a ouvert, en mars 2010.

En vue de réellement améliorer les bénéfices de l'industrie extractive pour les populations des pays du Sud, nous recommandons donc que l'Institut prévoit dans ses activités la création d'un poste d'une ombudspersonne indépendante chargée de recevoir les plaintes et de vérifier le respect des normes internationales de droits humains et environnementaux dans le but d'offrir aux pays hôte un mécanisme fonctionnel de règlement des conflits causés par les activités de cette industrie.

4. Un projet marqué par l'absence d'une consultation véritable et élargie, contrairement à celui des Tables rondes nationales sur la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) et l'industrie extractive dans les pays en développement, dont les recommandations n'ont pas été mise en œuvre à ce jour.

Nous apprécions grandement la possibilité qui nous est offerte de pouvoir commenter sur le futur *Institut*. Cependant, nous jugeons que cette consultation est nettement insuffisante et tardive dans le processus puisqu'il semble que le projet soit d'ores et déjà bien défini et laisse peu de place aux changements et de temps pour commenter le document de consultation. À l'avenir, nous demandons au gouvernement de procéder à une consultation précoce sur les mesures visant à mettre en œuvre la responsabilité sociale des entreprises afin qu'il soit possible d'obtenir l'avis éclairé des organisations de la société civile du Nord et du Sud ainsi que les gouvernements les plus touchés.

En contrepartie, les *Tables rondes nationales sur la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) et l'industrie extractive dans les pays en développement* furent un exercice de consultation exemplaire, impliquant des centaines d'individus représentant des compagnies minières canadiennes, des ministères canadiens, du monde académique et de la recherche, des gouvernements des pays hôtes des investissements extractifs canadiens, de la société civile canadienne et des pays en développement, incluant des communautés affectées.

À cet égard, nous souhaitons rappeler les revendications générales du Réseau canadien sur la reddition de compte des entreprises, qui contribueraient à assurer le respect des droits des populations touchées par les projets des entreprises extractives, au-delà des opérations de l'*Institut*.

- L'adoption de normes juridiquement contraignantes de responsabilité des entreprises au Canada qui sont fondées sur des normes internationales relatives aux droits humains et qui assurent la durabilité de l'environnement;
- L'inclusion du droit internationalement reconnu au consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones dans les normes canadiennes de responsabilité des entreprises;

- Des recours juridiques, au Canada, pour les personnes vivant à l'étranger qui sont touchées par les sociétés extractives canadiennes;
- Des déclarations obligatoires par les entreprises canadiennes en ce qui concerne le respect de ces normes;
- La création d'un poste d'ombudsman indépendant chargé de recevoir les plaintes et de vérifier le respect des normes;
- Des mécanismes pour suspendre le soutien et les services du gouvernement aux entreprises qui ne respectent pas les normes.

5. Un projet qui ne doit pas se substituer aux initiatives locales et régionales visant à transformer le secteur extractif au profit des populations.

Certaines initiatives concertées émanant des pays les plus touchés par l'exploitation des ressources existent déjà et en sont arrivées à des conclusions claires sur les orientations futures à adopter afin d'assurer que les pays et les populations bénéficient de ces industries à long terme. Il est essentiel que les activités de *l'Institut* ne se substituent pas à ces initiatives.

L'Union africaine a notamment lancé un processus sur 4 ans afin de créer « Une vision africaine de l'exploitation minière » (*African Mining Vision*) qui soit plus conforme aux objectifs de développement des États impliqués.

« Nous voulons construire un monde fondé sur le droit et sur les droits (individuels et collectifs). C'est pour nous un rempart fondamental contre la pauvreté, les injustices, la guerre et la violence ».⁵

⁵ Extrait de « *Déclaration du Québec, Responsables aussi du monde* », AQOCI novembre 2006.