

FANIE V.THIBEAULT
Étudiante 5022888
API 6999 : Mémoire de recherche

La responsabilité sociale du gouvernement canadien dans l'industrie minière

Mémoire de recherche présenté à
M. Gilles BRETON

Université d'Ottawa
École supérieure d'affaires publiques et internationales
25 mars 2013

Table des matières

Mise en contexte.....	3
Perspectives théoriques	5
Un régime minier favorable	10
Une régulation boursière souple.....	13
Un vide juridique.....	17
Un secteur influent.....	20
Des investissements protégés.....	22
Conclusion.....	27

Mise en contexte

Le 9 février 2009, le député libéral John McKay dépose à la Chambre des Communes le projet de loi privé C-300, *Loi sur la responsabilisation des sociétés à l'égard de leurs activités minières, pétrolières ou gazières dans les pays en développement*. L'objectif principal du projet de loi « vise à promouvoir des pratiques exemplaires en matière d'environnement et à assurer la protection et la promotion de normes internationales en matière de droits de la personne à l'égard des activités minières, pétrolières ou gazières exercées par des sociétés canadiennes dans des pays en développement (Projet de loi C-300, 2009, sommaire). L'intention est remplie de bon sens : l'amélioration des pratiques sociales et environnementales des multinationales ne peut être qu'applaudie et encouragée, d'autant plus dans les secteurs liés à l'exploitation des ressources naturelles. Pourtant, après des débats houleux et une couverture médiatique importante, le projet C-300 fut défait par six voix à sa troisième lecture en Chambre, le 27 octobre 2010.

Concrètement, le projet C-300 proposait que les ministres des Affaires étrangères et du Commerce international définissent un code de conduite relié à la responsabilité sociale auxquelles les sociétés extractives canadiennes auraient dû se soumettre. Une obligation d'enquêter au Canada et/ou à l'étranger sur toute société ayant fait l'objet d'une plainte leur aurait été conférée, peu importe que le plaignant soit Canadien ou citoyen d'un pays en développement où œuvre ou a œuvré ladite société. Un rapport de l'enquête menée sur la conformité de la société vis-à-vis les lignes directrices établies aurait été publié dans la Gazette du Canada. S'il s'était avéré incriminant, la société se serait vue retirer tout soutien financier d'Exportation et développement Canada (EDC),

ainsi que tous les services que lui offrait le gouvernement dans le pays d'accueil¹. De plus, la loi aurait contraint l'Office d'investissement du Régime de pension du Canada (OIRPC) à s'assurer de n'avoir aucun placement dans la société fautive.

Comment expliquer donc que le projet C-300 ait été rejeté? Bien qu'il s'agisse, dans l'histoire parlementaire canadienne, du seul projet de loi lié à la responsabilité sociale des multinationales canadiennes à avoir été présenté, l'esprit dans lequel il a été rédigé, de même que les changements qu'il poursuit, ne sont pas nouveaux : en 2005, le rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international (CPAECI) sur *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises* recommandait un plus grand resserrement du contrôle environnemental sur les activités des sociétés minières canadiennes à l'étranger. Le groupe consultatif issu du processus des Tables rondes sur la responsabilité sociale des entreprises et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement² a lui aussi relevé les failles liées à l'encadrement de ces sociétés, et il a conséquemment proposé la création de divers outils de régulation et de vérification.

Il y a donc, à priori, consensus sur la nécessité pour le gouvernement d'assurer plus rigoureusement que les sociétés canadiennes extractives qui opèrent à l'étranger le fassent selon des normes et standards respectueux de l'environnement et des droits humains, ce qui fait précisément l'objet du projet de loi C-300. Pourtant, le gouvernement s'est opposé aux mesures qui ont été proposées. Le projet de loi comportait certes certaines faiblesses techniques, notamment le flou jeté sur qui, du

¹ Hormis bien sûr les services consulaires

² Les tables rondes ont été organisées en 2006 par le gouvernement en réponse au rapport du CPAECI.

ministre des Affaires étrangères ou celui du Commerce international, aurait assumé concrètement le leadership. De plus, de nombreux arguments en défaveur ont été soutenus par le lobby minier, arguments qui ont par ailleurs été réfutés par les représentants la société civile en faveur de ses mesures contraignantes.³

Nous considérons toutefois que ce n'est pas tant l'évaluation qualitative du projet de loi par le gouvernement conservateur que sa conception de la responsabilité sociale gouvernementale (RSG) et ses antécédents de relation avec l'industrie extractive qui ont fait pencher la balance pour son rejet. Nous soutenons que l'architecture gouvernementale libérale permissive à l'endroit de l'industrie minière, de même que sa politique extérieure axée sur la promotion des intérêts miniers canadiens à l'étranger, constitue la base du refus gouvernemental d'adopter des mesures contraignantes de RS face aux sociétés canadiennes opérant à l'étranger. Pour ce faire, nous analyserons d'abord les courants théoriques liés à la RSG et tenterons de les appliquer au contexte canadien. Nous survolerons ensuite l'histoire du régime minier, puis nous expliquerons le fonctionnement de la Bourse de Toronto et ferons la preuve du vide juridique général dont les minières multinationales canadiennes jouissent. Dans un deuxième temps, nous ferons un survol de la politique étrangère canadienne. En démontrant le poids notoire de l'industrie auprès du gouvernement, nous présenterons les mécanismes que celui-ci utilise afin de protéger et promouvoir les intérêts miniers, à savoir principalement les canaux diplomatiques et les sociétés d'État de financement (EDC et l'OIRP).

Perspectives théoriques

³ Pour une évaluation complète des arguments en faveur et en défaveur du projet de loi, voir le tableau récapitulatif de l'annexe 1.

Le paradigme de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), aussi souvent présenté sous l'acronyme général de RS, fait aujourd'hui partie de la scène politique et économique comme une nouvelle réalité: celle qui reconnaît le secteur privé comme un acteur en constante interaction avec ses sphères voisines qui composent la société. De nombreux ouvrages ont été publiés sur le sujet, à tel point que la RS est devenue une discipline avec ses propres codes, courants, écoles et réseaux... La plupart des chercheurs jusqu'à présent se sont intéressés davantage à l'entreprise comme objet d'études. Ils scrutent le comportement de la firme, étudient ses retombées sur la société et l'environnement. D'autres spécialistes toutefois se sont penchés sur le rôle de l'État face à cet acteur privé. De façon générale, on peut classer les courants théoriques qui définissent la RSE en 2 grandes visions : les libéraux et les institutionnalistes.

Les libéraux prêchent le discours de Smith : ils considèrent que la main magique du marché et la performance sont d'elles-mêmes garantes de l'ordre social. Basant ses travaux sur l'interprétation néo-classique de la RSE de l'économiste Milton Friedman (selon qui l'entreprise n'a pour seule responsabilité que la recherche de profit), Constantina Bichta questionne le rôle du gouvernement dans un contexte de libre-marché : « Should government create the opportunities/enable business to opt for the business case for CSR? Or should government create the environment for business to realize the potential of seeking legitimacy directly from the firms' stakeholders rather than shareholders alone? » (2003, 10). Les conclusions de ses recherches démontrent que parmi l'éventail de possibilités d'intervention, la législation, la régulation et la taxation sont les outils que les gouvernements préfèrent généralement adopter pour promouvoir et garantir les droits sociaux face au capitalisme (ibid., 9).

Les institutionnalistes perçoivent chez les entités politiques une capacité d'encadrer les compagnies. Sans s'opposer à l'autorégulation et aux principes volontaires des entreprises, ils considèrent que l'État a certaines obligations politiques morales à remplir. L'économiste politique Robert Reich défend d'ailleurs l'idée que le gouvernement devrait agir en tant qu'arbitre de la RSE dans la société.

« The importance for society of relying on the good will and responsibility of executives rather than political forces is recognised. The argument, however, is that sometimes political decisions may be required to answer major questions, i.e. corporate social responsibility issues. This is because CSR issues also fall in the arena of public policy which is the primary government task. » (REICH 1998, 11)

Cette vision trouve écho dans la position de l'OCDE, selon qui les responsabilités d'un gouvernement en termes de RSE sont de « (i) ensure a level playing field for all companies, (ii) be a convener and facilitator of business and stakeholders and (iii) highlight the business case for CSR » (Government Stakeholder Group 2007, 13). De son côté, le Secrétariat du Pacte Mondial a commandé en 2007 une vaste étude sur les tendances politiques des gouvernements d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe quant à leur gestion interne des enjeux de RS. Dans le cadre de l'exercice, un outil a été créé : le CSR-Navigator. Ce dernier a permis d'identifier 3 degrés de maturité des politiques de RS des gouvernements : un premier niveau, qui révèle une absence de politiques spécifiques, un deuxième niveau, où des politiques de base se mettent en place, et enfin l'ultime palier, lorsqu'un gouvernement adopte des politiques d'avant-garde et qu'il établit des partenariats fonctionnels avec diverses parties prenantes. Selon notre appréciation des barèmes définis par le CSR-Navigator, le Canada se trouverait à

mi-chemin entre le 2ème et le 3ème niveau. Sans être mauvais élève, sa réticence à imposer des mesures légales nuit à la progression des pratiques responsables des entreprises canadiennes, qui ne sentent aucune véritable pression ni ne perçoivent d'incitatifs valables. L'outil permet également de catégoriser les voies d'intervention étatiques possibles quant aux enjeux de RS. « The CSR Navigator Toolbox differentiates five types of government activities, namely mandatory, soft law, partnering, incentive-based and awareness-based activities. » (GovernmentStakeholder Group 2007, 16).

Jan Boon, un ancien fonctionnaire de Ressources Naturelles Canada devenu spécialiste de la question du rôle du gouvernement au sein du secteur minier, simplifie quant à lui la RSG en 2 catégories : directe ou indirecte. Il définit le rôle attendu des états de la façon suivante: « establish and implement a social responsibility framework for their own operation and institutions, thereby improving the world by starting by themselves and obtaining the moral authority to ask others to do the same and set a vision and goals for the role of the business. » (2009, 88).

Selon ses analyses, c'est vers une approche nettement indirecte que le gouvernement canadien a orienté ses politiques d'encadrement envers les multinationales minières. Les voies par lesquelles celui-ci pourrait influencer directement l'industrie sont pourtant nombreuses et variées: il pourrait fournir des incitatifs (comme par exemple accélérer l'approbation de projets ayant une composante de RSE), développer des instruments tels que des décrets, établir de nouveaux rôles (en rendant notamment obligatoire l'existence

d'accords avec les communautés), appliquer une politique fiscale liant le niveau de taxation à la présence de stratégies de RSE acceptables (op cit., 31).

Or, le Canada a plutôt penché vers une position d'accompagnement : sans imposer de normes obligatoires, il promeut néanmoins l'amélioration des bonnes pratiques d'entreprise en participant au développement de codes de conduite, en finançant de la recherche ou en offrant de l'assistance technique. A titre d'exemple, le MAECI, Industrie Canada et Ressources Naturelles Canada ont produit un nombre respectable de documents et bulletins électroniques. Le Centre de recherche sur le développement international (CRDI), a également mené entre 1998 et 2003 une large étude sur les impacts socio-économiques de l'activité minière canadienne en Amérique latine et continue de s'intéresser de près aux enjeux de RS dans le secteur extractif (CRDI 2013). En 2009, le MAECI a lancé en grande pompe un document issu d'un nouveau programme : *Renforcer l'avantage Canadien : stratégie de responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour les sociétés extractives Canadiennes présentes à l'étranger*. On y apprend notamment que le Canada a établi un Point de contact national⁴, conformément aux principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. On y souligne que « Le MAECI a créé un fonds de la RSE à la hauteur de 170 000\$ pour aider les bureaux canadiens à l'étranger et au Canada à exécuter des activités relatives à la RSE. Des produits de communications et de marketing ont été préparés pour promouvoir la RSE à l'intérieur du gouvernement et auprès des Canadiens intéressés. » (MAECI 2009). Enfin, on souligne l'adhésion du Canada à certaines initiatives mondiales, notamment les Critères de performance de la Société

⁴Le Point de contact national est un mécanisme permettant de recevoir et résoudre par le biais de la médiation et/ou l'arbitrage des plaintes formulés à l'endroit d'entreprises multinationales

financière internationale (SFI) du Groupe de la Banque mondiale, la Convention de l'ONU contre la corruption, l'Initiative relative à la transparence des industries extractives (ITIE).

Or, toutes ces mesures à peu de détails près sont de nature volontaire : on encourage les compagnies à adopter des principes, on promeut les initiatives internationales... mais dans la pratique on évite d'imposer des mesures obligatoires. Pour comprendre l'origine de cette position, il nous semble nécessaire d'analyser les fondements historiques de la relation État-entreprises dans l'industrie minière canadienne.

Un régime minier favorable

Le fondement des régimes miniers, au Canada, tire son origine du principe de *free mining*, à savoir la possibilité pour les sociétés d'acquérir librement un droit de propriété, d'exploration et d'exploitation des ressources minérales du territoire (Barton 1993). Dès les premières législations minières, au XIX^{ème} siècle, une série de mesures facilitant l'accès aux ressources à faibles coûts et risques pour les entrepreneurs miniers ont été instituées⁵(Laforge 2010, 59). Ces législations, adoptées à la hâte dans le contexte de la ruée vers l'or canadienne et en réponse au vide juridique des provinces alors encore colonies britanniques, ont largement été inspirées les législations d'Australie et de Nouvelle-Zélande, qui permettaient aux miniers, par l'octroi d'un permis, d'explorer et d'exploiter les minerais n'importe où sur leurs territoires. (Barton 1993, 118). Les autorités canadiennes auraient donc conféré aux sociétés minières

⁵Citons notamment la Goldfields Act de la Colombie-Britannique (1859), l'Acte concernant les mines d'or du Canada-Uni (1864), l'Acte général des mines de Québec (1880) et les Quartz Mining Regulations (1898).

privées, au fil des régimes, une autonomie et une liberté d'action uniques par rapport à d'autres secteurs économiques. Or, encore aujourd'hui, cette préséance légalisée de l'exploitation minière constitue la base des relations entre l'industrie et le gouvernement. En 2006, le Commissaire de l'Environnement de l'Ontario a exprimé certaines inquiétudes :

« The existing regulatory structure [in Ontario] treats public land as freely open to mineral exploration. The consideration of other interests, such as the protection of ecological values, is reactionary, and the question of whether mineral development may be inappropriate is not answered upfront. Instead, it is assumed that mineral development is appropriate almost everywhere and that it is the “best” use of Crownland in almost all circumstances. »(Op cit)

Il faut souligner que dans sa mise en œuvre, le principe de *free mining* limite grandement l'intervention possible du gouvernement dans le secteur minier. Sous cette gouverne, l'État ne peut habituellement décider où, quand et comment les concessions minières peuvent être réclamées et exploitées; il ne peut établir des termes et conditions qui ne figurent pas déjà à la législation, et il ne peut refuser le droit à un entrepreneur d'exploiter un gisement minier si toutes les conditions préalables ont été rencontrées⁶(Barton 1998, 39). Pourtant, face aux préoccupations sociales et environnementales grandissantes des années 1960 et 1970, et avec la reconnaissance croissante des droits des populations autochtones, un resserrement de contrôle étatique sur l'industrie est devenu nécessaire. Comme le souligne Laforge : « L'État se retrouve avec un dilemme, pris entre l'entrepreneuriat privé et les communautés autochtones dans un système

⁶Au Québec par exemple, ces conditions sont si faciles à rencontrer que sur plus de 100 sollicitudes depuis les débuts de l'exploitation minière (la moitié d'entre elles ayant été présentées après les premières législations environnementales des années 1970), une seule a été refusée. (Lapointe 2010, 16)

influencé par le *free mining*, et dans lequel il tendra à circonscrire son pouvoir discrétionnaire d'intervenir dans le secteur. » (2010, 27).

Pour résoudre un tel dilemme, l'État tendrait à adopter ce que David Szablowski (2010, 27) qualifie « d'absence sélective » :

« Il s'agirait en effet [pour les États] d'accorder de manière formelle des droits aux investisseurs miniers, via les régimes qu'ils mettent en place, et de procéder ensuite à une délégation informelle ou à une redistribution de parts d'autorité et de responsabilité aux entreprises, entre autres en matière de régulation locale (notamment pour ce qui a trait à la médiation sociale des impacts des activités minières face aux intérêts des populations voisines). »

En d'autres mots, la stratégie du gouvernement consisterait donc à consolider des moyens de régulation du secteur minier qui soient extérieurs à son champ direct d'intervention. Devant l'entrée en jeu de nouveaux joueurs (les communautés et autres représentants de la société civile), le Canada a donc privilégié une approche souple basée sur des mécanismes de marché (les standards développés par l'industrie elle-même) et des initiatives volontaires. La négociation d'ententes sur les répercussions et avantages (ERA) entre entreprises minières et populations autochtones dans le Nord Canadien est d'ailleurs le mode de régulation qui a été jusqu'à présent le plus utilisé: entre 1990 et 2000, 18 communautés autochtones de différentes provinces et territoires ont participé à des négociations de ERA (Wolfe 2001, 2). Pourtant, ces négociations illustrent plus souvent qu'autrement une asymétrie de pouvoir en faveur des entreprises privées puisqu'en bout de ligne, peu importe l'issue des discussions, le droit d'exploitation des sociétés privées demeure. Questionné en 1997 devant le Vérificateur

général sur la légalité de ce principe eu égard aux droits des peuples autochtones, le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada a affirmé, dans une réponse officielle, que le système de *free mining*, en combinaison avec d'autres lois applicables, était « consistant », du point de vue du ministère, avec les principes de développement durable (AADNC 1997).

On peut donc en conclure que le Canada, depuis les débuts de l'exploitation minière industrielle sur son territoire, a favorisé l'industrie minière en lui donnant un accès privilégié garanti aux ressources minérales du pays et en assouplissant son contrôle sur ses activités. Étant donné la frilosité du gouvernement à intervenir dans les relations entre ces compagnies et ses propres communautés, on s'explique mieux son hésitation à intervenir dans des projets opérés en dehors de ses frontières. Il est également permis de penser c'est précisément grâce à l'appui de l'État au secteur, par le maintien de conditions favorables, que les premières sociétés d'hier se sont développées et sont aujourd'hui devenues, pour certaines, des leaders mondiaux très présents dans les pays en développement.

Une régulation boursière souple

Il est reconnu que la Bourse de Toronto est aujourd'hui le pôle d'investissement mondial de prédilection pour les sociétés minières et pétrolières: en 2007, près de 1300 compagnies y étaient enregistrées, soit deux fois plus que les cinq Bourses concurrentes réunies (Fodé-Moussa 2006, 19). C'est l'apparition en 2000 d'un nouveau produit boursier à risque, le TSX-Venture, qui est à l'origine de cette popularité. Le TSX-

Venture est en fait venu répondre à une série de recommandations formulées par l'Association minière du Canada (AMC) dans le cadre d'un processus de révision du régime fiscal et réglementaire canadien dans la filière des mines.⁷ Dans son rapport, l'AMC proposait d'assouplir la réglementation publique canadienne, ces « facteurs intérieurs [...] rebutent les investisseurs », en allégeant considérablement le fardeau fiscal des sociétés minières (AMC 1994, 8). Elle insistait également sur l'urgence de séduire « rapidement » l'actionnariat international ; les capitaux à risques, selon elle, manquaient et dans le contexte concurrentiel mondial, elle craignait que le Canada ne soit déclassé. (AMC 1994,9). L'objectif fut rapidement atteint, puisqu'entre 2001 et 2004, les volumes de transactions d'entreprises minières au TSX-Venture sont passés de 800 millions de dollars à 4.4 milliards (Ellingham 2004, 166). En 2011, 90% des actions émises par le domaine minier dans le monde ont été administrées par le TSX. (TSX 2012, 19).

Outre le fait que les droits d'inscription au TSX et au TSX-V ne soient pas très élevés⁸, l'élément le plus attractif de la Bourse de Toronto pour les sociétés est sans contredit le peu de règlements qu'elle impose en comparaison avec les autres Bourses. D'une part, elle n'exige pas des sociétés qu'elles distinguent formellement dans les informations qu'elles rendent publiques leurs « ressources » (l'estimation approximative du minerai contenu dans le sous-sol qu'elles détiennent) de leurs « réserves » (c'est-à-dire le minerai réellement exploitable). Ce flou est à l'origine de l'affaire Bre-X : en 1995, le prix des actions de la compagnie minière canadienne s'était enflammé à l'annonce de la découverte d'un prétendu gisement d'or de 8 millions d'onces d'or. Or, il fut par la suite

⁷ Processus qui s'inscrit lui-même dans le cadre de l'Initiative minière de Whitehorse (IMW) de 1994.

⁸ 14 000\$US pour le TSX-V et de 30 000 à 90 000\$US pour le TSX (Fodé-Moussa 2006, 19)

prouvé qu'il n'y avait jamais eu la moindre trace d'or sur sa concession... Des milliers d'investisseurs canadiens ont été floués.

Il n'existe pas non plus d'obligation claire pour les entreprises de dévoiler des informations relatives à des événements politiques, sociaux ou environnementaux touchant leurs activités. Selon les directives de la TSX à ce propos, il est indiqué que « Les émetteurs de titres ne sont pas tenus d'interpréter l'impact qu'auraient des contingences extérieures d'ordre social, économique et politique sur les opérations, sinon dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce que ces contingences extérieures soient susceptibles d'avoir et d'avoir eu une incidence directe sur les affaires et opérations » (TSX Group 2002, 170). Comme le fait donc remarquer Deneault, « Autorégulation oblige, il revient à l'entreprise seule de déterminer si l'information qu'elle détient mérite d'être divulguée et s'il est à propos de transmettre au public des données qui lui nuisent » (2008,170). Même le Globe and Mail y est allé d'une déclaration incendiaire à la une de son édition du 6 août 2009 : « What to Be a CorporateCriminal ? Move to Canada » (DENEAULT et SACHER 2012, 64)

Des scandales comme celui de Bre-X ont certes amené la Bourse de Toronto à resserrer ses critères d'admissibilité, et le gouvernement a pour sa part adopté la loi NI43-101 sur la divulgation des informations pour les entreprises minières. Les incidences pratiques de ces réformes sont toutefois demeurées minces, puisqu'il n'y a pas de véritables mesures punitives pour les sociétés délinquantes. De l'avis même du chef des mesures contraignantes de l'Ontario Securities Commission (la « police financière » qui surveille les activités de la Bourse de Toronto) : « L'Ontario a beau se donner certains

mécanismes [de contrôle des sociétés enregistrées à la Bourse de Toronto), elle lance le message qu'elle n'appliquera jamais en cour la moindre de ses mesures » (Campbel 2007, 164).

Le Canada a toutefois été invité à harmoniser ses pratiques boursières avec celles des États-Unis lorsque ces derniers ont adopté en 2002 la Loi Sabarnes Oxley, au lendemain des lacunes de surveillance financière révélées par les grands scandales Enron et Worldcom. Bien que la Bourse de New York était plus restrictive que celle de Toronto en matière de divulgation d'information (notamment en obligeant la distinction entre les ressources et les réserves des sociétés minières enregistrées), la nouvelle loi lui a permis de rehausser davantage encore ses systèmes de surveillance. La responsabilisation accrue des dirigeants des sociétés, l'intensification des pouvoirs de surveillances et la création de nouvelles infractions fédérales lui ont permis d'encadrer plus efficacement ses opérations.

De son côté toutefois, le Canada s'est montré hésitant à adopter une réglementation similaire, jugeant que l'approche américaine (selon lui trop stricte) a plutôt encouragé pour les compagnies la recherche d'échappatoires (Gray 2005, 8). Le gouvernement a donc plutôt préféré promouvoir la bonne gouvernance des sociétés. « On estimait que les organisations de réglementation canadiennes devaient établir des principes généraux en matière de divulgation, de responsabilité et de transparence qui permettraient aux entreprises d'exercer leur jugement quant aux mesures concrètes à prendre... » (Op cit.). Ce qui différencie clairement donc les mesures boursières adoptées par le Canada

des lois adoptées par les États-Unis, c'est leur caractère non-prescriptif, « ce qui reflète la nature des marchés canadiens. » (Op cit, 12).

Il faut également souligner que la Bourse de Toronto sert d'outil pour le gouvernement afin de dynamiser économiquement le secteur minier. D'abord, le gouvernement a créé des placements appelés « actions accréditatives » (AA), qui agissent comme des dégrèvements fiscaux. « Petits et grands investisseurs déduisent désormais la totalité de leurs actifs miniers ou pétroliers de leur déclaration de revenus avant même de l'avoir signée, ce qui leur permet d'être imposés à moindre coût » (Deneault 2008, 167). En 2000, l'État a également créé le Crédit d'impôt à l'investissement dans l'exploration (CIIE), pour lequel quinze pour cent des investissements y sont déductibles d'impôt (RNC 2007). Grâce à des mesures comme celles-ci, le régime fiscal canadien est devenu l'un des plus avantageux au monde pour les sociétés minières. En novembre 2011, le ministre des Ressources naturelles a annoncé que « le Canada abaissera le taux d'imposition des sociétés à 15 %, le taux le plus faible du G7 » (RNC 2011). Légitimement, il est ici permis de se questionner : si ce n'est pour servir les intérêts miniers privés, pourquoi être le pays industrialisé qui profite le moins de l'exploitation des ressources naturelles de son territoire?

Un vide juridique

Un autre aspect problématique du système canadien en matière de contrôle des entreprises extractives est le vide juridique qui subsiste, et qui est reconnu dans les coulisses même de la Chambre des Communes. En 2005, lorsque le CPAECI rend son

rapport sur *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises*, il recommande très clairement au gouvernement « d'établir des normes juridiques claires au Canada pour s'assurer que les entreprises [...] doivent des comptes dans les cas où il existe des preuves d'atteintes à l'environnement ou aux droits de la personne liées aux activités d'entreprises minières canadiennes. » (CPAEI 2005, 3). Le comité s'inquiète également du fait que le Canada n'ait pas adopté de loi pour « garantir que les activités des entreprises minières dans les pays en développement respectent les normes des droits de la personne, notamment sur les droits des travailleurs et des peuples autochtones. » (Op cit, 2).

Ces remises en question trouvent écho dans une importante étude menée par l'Université Oxford sur le système judiciaire canadien, qui conclut:

“The law of Canada regarding corporate social responsibility for acts committed by Canadian corporations extraterritorially is currently insufficient... the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade was correct in its conclusion that more needs to be done to allow non-nationals to sue in Canada for acts committed by Canadian corporations abroad.” (Oxford 2008, 46).

Le cas de la compagnie pétrolière canadienne Talisman avait d'ailleurs fait l'objet de débats à la Chambre des Communes, en 2002. Un rapport de l'ONU avait alors reconnu la complicité de la compagnie dans les perturbations sociales au Sud-Soudan. (Idahosa 2002, 227-246). Comme seule action, le Canada a mandaté une délégation spéciale pour vérifier sur place ces allégations afin de confirmer si des sanctions étaient requises (Deneault 2008, 179). Le gouvernement des États-Unis, lui, est intervenu avec une plus

grande envergure⁹. Par l'intermédiaire du Secrétaire d'État, des moyens ont été créés afin de poursuivre criminellement toute partie mêlée au conflit sud-Soudanais, y compris certaines sociétés dont Talisman (Op cit.) Questionné au Sénat sur la lenteur de réaction du gouvernement canadien face aux accusations portées à l'endroit de la compagnie, l'honorable Donald H. Oliver a alors déclaré « En ce qui a trait au rôle des entreprises canadiennes au Soudan, la position du Canada est très claire. Bien que nous n'y encourageons pas l'investissement, nous ne mettons pas d'obstacle juridique aux entreprises qui veulent s'y lancer. » (Débats du Sénat 2001)

Dans le même esprit, aucune incitation juridique particulière n'apparaît dans le Guide de Responsabilité sociale pour les entreprises, publié par le Gouvernement du Canada (Industrie Canada, 2005). Certes, le gouvernement s'est doté en 1998 d'une *Loi sur la Corruption d'agents publics étrangers*, qui prévoit notamment une amende illimitée et une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans pour les Canadiens reconnus coupables de corruption¹⁰. À titre comparatif, il est intéressant de noter qu'une loi similaire a été adoptée chez nos voisins du Sud, presque vingt ans plus tôt... De plus, l'administration Obama a mis en œuvre en 2010 la *Loi Dodd-Frank*, qui requiert des compagnies américaines de déclarer l'argent qu'elles versent aux gouvernements étrangers (Gees 2011). Aucun mécanisme similaire n'existe au Canada. Au mieux, le gouvernement a proposé dans sa politique *Renforcer l'avantage canadien: stratégie de responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger* de 2009« d'examiner la possibilité d'étendre, à partir du principe

⁹Talisman était cotée à la Bourse de New York, et était donc assujettie à la réglementation américaine.

¹⁰ Précisons toutefois que depuis 1998, seuls deux cas ont été amenés devant les tribunaux en vertu de cette loi.

de la nationalité active, l'application de sa compétence à l'infraction que constitue la corruption d'un agent public étranger prévue à l'article 3 de la *Loi sur la Corruption d'agents publics étrangers* » (MAECI 2009, 16).

En somme, le Canada ne reconnaît à peu près pas d'obligations judiciaires aux sociétés minières enregistrées ici, et considère que légalement « peu de mécanismes lui permettent d'agir sur les décisions des entreprises ayant leur siège à l'étranger et administrées par des non-résidents, même si celles-ci sont constituées en sociétés [...] au Canada. » (Op cit, 9). Selon le gouvernement, il revient à part entière aux États des pays hôtes de veiller à ce que les entreprises étrangères actives sur leur territoire respectent les lois nationales (Op. cit.).

Un secteur influent

Pour comprendre l'intérêt pour le gouvernement de maintenir son système légal, boursier et judiciaire permissif, et pour expliquer surtout l'importance du secteur extractif dans la formulation des politiques extérieures, il faut en saisir le poids et l'influence sur l'économie canadienne. Selon l'AMC, le secteur minier a contribué au PIB en 2009 à la hauteur de 39 milliards de dollars, et a représenté 19 % de la valeur des exportations annuelles de biens du Canada (AMC 2010). L'industrie employait en 2010 plus de 300 000 employés, dont les salaires sont considérés comme étant de 30 à 60% supérieurs à ceux d'autres secteurs connexes (AMC 2011). Sur la scène internationale, 75% des 1800 compagnies d'exploration et d'extraction minières répertoriées par l'AMC en 2009 étaient canadiennes (2010). Elles sont en tête de peloton en ce qui

concerne l'exploitation de la potasse, et font partie des plus grands producteurs mondiaux des autres minerais. Le « logo » canadien, dans le secteur minier à l'échelle de la planète, est donc bien présent : non seulement le minerai exporté compte-t-il pour 21% de la valeur des exportations, mais les quelques 10 000 projets miniers canadiens répartis dans une centaine de pays comptent pour 10% des investissements directs à l'étranger (AMC 2011). En résumé, on peut conclure que l'industrie minière est une « vache à lait » pour le Canada, et on comprend que le gouvernement veuille tout mettre en œuvre pour la protéger.

Dès les années 1990, le Canada a donc orienté sa mise sur les sociétés extractives canadiennes à l'étranger : « La politique commerciale du Canada doit être axée sur les multinationales et leurs investissements et, en conséquence, la politique étrangère du Canada doit être axée sur l'investissement » (Edens 1994, 48). C'est ainsi que le gouvernement commence à être de plus en plus actif lors des forums commerciaux internationaux du secteur minier. Il met en place des réunions en faveur des ventes de projets privés et fait la promotion publique des aspects positifs de l'investissement minier à travers les ambassadeurs et délégués commerciaux, ce qui constitue autant de preuves d'un soutien avant tout politique, d'observer le Vérificateur général (BVG 2006). Les ambassades et hauts commissariats canadiens sont donc devenus dans les pays en développement où se trouvent certaines sociétés canadiennes des défenseurs de ces dernières, et à toute fins pratiques presque leur extension politique. Invitée à commenter une exploitation minière controversée en Amérique latine, la Première Secrétaire de l'Ambassade du Canada au Guatemala y est allée de cette réflexion : « Ce n'est pas l'entreprise que l'on est en train de défendre. [...] On ne parle pas seulement

d'une compagnie canadienne, on parle aussi de milliers de Canadiens qui ont investi à la Bourse de Toronto [...] On a un devoir aussi à ce qu'ils ne perdent pas leurs investissements. »

La promotion de ces intérêts trouve écho jusque dans les corridors de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), un pilier clé de la stratégie canadienne de RSE. Considéré comme le principal acteur responsable du renforcement des capacités des pays hôtes en ce qui a trait à la gouvernance du secteur extractif, l'ACDI a financé et appuyé techniquement la réforme de plusieurs codes miniers dans des pays en développement. En Colombie notamment, à travers son projet *Énergies, mines et environnement*, l'ACDI a aidé les autorités locales à mettre en œuvre un régime minier très favorable aux compagnies étrangères, entre autres en diminuant considérablement les redevances¹¹ et impôts miniers. (Halifax initiative 2005, 3). Les investissements directs étrangers ont conséquemment augmenté drastiquement. En 2009, près de la moitié des projets miniers étrangers en Colombie appartenaient à des entreprises canadiennes...(opcit.)

Des investissements protégés

En ce sens, la portion du projet de Loi C-300 touchant au financement de ces sociétés, qui prévoyait cesser les investissements via EDC et le Fonds de pension du Canada, fut certainement la plus épineuse. En tant qu'agence de crédits à l'exportation (AEC), le mandat d'EDC est de « soutenir et développer le commerce extérieur du Canada ainsi

¹¹ Ces dernières sont passées de 10% à 4%

que la capacité du pays d'y participer et de profiter des débouchés offerts sur le marché international »¹². À travers le financement et l'assurance pour des biens canadiens ou des entreprises nationales, EDC utilise donc les investissements initiaux de l'État et ses gains retenus pour financer divers types de projets. Il s'agit par ailleurs de la seule société d'État à émettre des titres d'emprunt sur les marchés financiers canadiens pour financer ses transactions (BVG 2009, 7). Même si elle se déclare autosuffisante, il demeure que ses prêts sont garantis par le gouvernement, et qu'ils peuvent conséquemment être accordés à des intérêts inférieurs à des banques commerciales.

EDC a des antécédents significatifs en termes de financement de projets extractifs. En 2005, elle y a consacré 2.54 milliards de dollars, soit 13% de son budget total (CNCA 2007, 3). Des 14 projets reçus cette même année et classifiés A, c'est à dire comme ayant « un potentiel important d'effets négatifs », sept étaient dans les secteurs miniers, gazières ou pétroliers (Op. cit). En 2006, ce sont six des sept projets A financés qui concernaient des sociétés extractives (Op cit.). Critiquée en raison précisément de son implication dans des projets controversés ayant été la cause de catastrophes environnementales¹³, EDC a mis en œuvre en 2003, sous les recommandations du Vérificateur général, un énoncé de RSE. Celui-ci contient un volet environnemental ainsi qu'une déclaration relative aux droits humains, mais les critères de contrôle et de mise en œuvre de cet énoncé s'avèrent toutefois assez arbitraires (BVG 2009, 7).

¹²Loi sur le développement des exportations, L.R.C., 1985, c. E-20 (*Loi EDC*)

¹³Citons entre autres le désastre de la mine d'Omai en 1995, financé à la hauteur 163 millions par EDC, ou le déversement de déchets dangereux du projet de la compagnie Placer Dome aux Philippines en 2006.

D'une part, « les clauses environnementales qu'EDC exigera et qui définissent les engagements environnementaux du projet sont déterminées au cas par cas, selon la nature du projet et les résultats de l'examen environnemental »(EDC). Il est à noter que seuls les projets ayant lieu dans une « zone sensible », ou ceux requérant un appui de plus de 10 millions de Droits de Tirages Spéciaux¹⁴ et dont la période de remboursement est supérieure à deux ans, sont assujettis à cet examen (EDC, para.5). De plus, malgré que certains engagements externes du Canada¹⁵ y servent de guides, EDC ne fait aucunement mention des engagements internationaux contraignants contractés par le Canada, notamment les traités des droits humains. Enfin, même si un projet échoue l'examen, EDC peut décider d'appuyer le projet « à sa discrétion » (EDC, para. 24-25).

Il existe à EDC un « agent chargé de la conformité », qui veille à la réception et la gestion de plaintes externes des parties intéressées accusant l'absence de conformité d'EDC à ses propres politiques en matière de RSE » (EDC). Or, sur les trois plaintes qu'il a reçues en 2008, deux ne s'inscrivaient pas dans son mandat et une autre fut présentée de façon anonyme ; l'agent les a donc toutes rejetées (Op cit). Le Vérificateur général a pourtant une fois de plus conclu dans un rapport couvrant la période du 27 mars 2007 au 31 juillet 2008 que le cadre de RSE de EDC comportait des limites, entre autres au niveau de la transparence de ses activités. (BVG 2009, 25). EDC est assujettie

¹⁴Le DTS est une « unité monétaire internationale utilisée par le FMI et défini en fonction d'une corbeille de monnaies nationales établies par le FMI qui représente environ 18.9 millions de dollars canadiens » (BVG 2009, 27)

¹⁵À savoir : l'Initiative de transparence dans les industries extractives, les Principes volontaires sur la sécurité et les Droits humains et les Principes directeurs de l'OCDE

à la *Loi d'accès à l'information* de 2007, mais une clause rigide de non-divulgence entoure l'information obtenue sur ses clients. (Halifax Initiative Coalition 2009, 5).

En somme, malgré une réforme récurrente de ses politiques suite à diverses recommandations externes, EDC dispose toujours dans son financement aux sociétés extractives d'un pouvoir décisionnel discrétionnaire protégé par un droit de non-divulgence. Même si elle affirme endosser les plus hauts standards en matière de RSE, il demeure que la priorité d'EDC est de remplir son mandat qui est, rappelons-le, de nature économique. De ce point de vue, il demeure logique que dans certains dossiers, des facteurs financiers aient préséance sur des questions de nature éthique. Sa position face à la proposition de retirer ou refuser le financement à un « mauvais » projet s'inscrit dans une logique purement mercantile : « ... une décision de retirer le support d'un exportateur particulier résulterait rarement en une modification du projet à l'étranger, cela résulterait seulement en un exportateur perdant l'affaire au profit d'un autre » (Déclaration de EDC au Conseil des Droits de l'Homme 2007, para. 40). En somme, plutôt que de perdre les intérêts liés aux emprunts des exportateurs canadiens, mieux vaut être conciliant...

Le même manque de transparence est reproché à OIRPC, une société d'État qui gère depuis 1997 le Régime de Pensions du Canada (RPC), auquel participent plus de 17 millions de Canadiens. Ce régime est l'un des plus importants : selon l'actuaire en chef du Canada, la caisse du RPC s'élèvera après 2020 à plus de 300 milliards de dollars, ce qui la place parmi au nombre des plus grands investisseurs institutionnels au monde. (OIRP). Son investissement touche plus de 2900 sociétés dans le monde et plus de

600 sont canadiennes ; de ce nombre, environ 400 entreprises font partie de l'industrie extractive (Raymond 2009). Il faut souligner que de façon générale, les caisses de retraite sont souvent les principaux propriétaires des compagnies dans lesquelles elles investissent¹⁶, et qu'elles ont donc véritablement le pouvoir d'influencer l'orientation de ces entreprises.

En 2005, l'OIRPC a donc adopté une Politique en matière d'investissement responsable dans le cadre de laquelle elle s'engage à intégrer les facteurs ESG (économiques, sociaux et de gouvernance) « s'il y a lieu, pour toutes les catégories d'actif de son portefeuille » (OIRP 2008, 12). Il est difficile d'imaginer dans quelles circonstances et pour quelles sociétés l'application des facteurs d'analyse ESG ne serait pas pertinentes, pourtant la possibilité de décisions discrétionnaires subsiste. L'OIRP « détient d'ailleurs toujours des titres dans les des sociétés extractives actives dans des pays où il n'existe pas de respect des droits de la personne et dont les gouvernements font, à ce titre, l'objet de sanctions économiques de la part du Canada »¹⁷ (Tables rondes 2006, 40). La justification de la société d'État face à cette situation est similaire à la même logique de volontarisme que celle de sa consœur EDC : ne pas perdre de clients. Selon elle, « le désinvestissement éliminerait toute possibilité de dialogue avec la direction d'entreprises alors même que ce dialogue s'avèrerait plus efficace que l'adoption de critères de sélection stricts susceptibles d'interdire les placements dans certaines sociétés, voire dans des secteurs ou pays tout entiers » (OIRP 2009, 10). Pourtant, il y aurait matière à faire davantage en termes d'investissement social responsable, et d'autres pays l'ont prouvé. Le Fonds de pension global norvégien, à titre d'exemple, a

¹⁶ Ce qui est aussi le cas pour les compagnies minières.

¹⁷ C'est le cas notamment de la Birmanie.

revendu ses parts dans des compagnies telles que Freeport McMoRan Copper & Gold Inc. et Barrick Gold, du fait des dommages environnementaux allégués à leur encontre en Indonésie et en Papouasie Nouvelle-Guinée. (Mining Watch Canada 2009).

Conclusion

En somme, tel que nous nous sommes employé à le démontrer, l'architecture légale canadienne ainsi que la politique étrangère du Canada démontrent un biais nettement favorable aux compagnies minières qui ne fait que souligner de façon plus évidente encore sa vision très libérale de la RSG. Le régime minier, embourbé dans de vieilles législations qui font loi encore aujourd'hui, donne préséance au droit d'exploitation des miniers sur ceux des communautés. Le système fiscal à l'égard des sociétés extractives est le plus généreux des pays industrialisés, et parallèlement la Bourse de Toronto offre à ces dernières un environnement spéculatif peu encadré. De façon générale, le secteur minier profite également d'une clémence judiciaire qui le met à l'abri d'à peu près toute poursuite criminelle. Pour soutenir leur croissance à l'étranger, les projets miniers canadiens peuvent compter non seulement sur un appui politique et diplomatique de taille, mais également sur un financement non négligeable d'EDC et de l'OIRPC.

Cet état des faits a conduit Sacher à qualifier le Canada de « minéralo-État »¹⁸, dans lequel selon lui le gouvernement permet l'enrichissement d'une oligarchie minière en mettant l'appareil étatique à son service » (2010, 1). Il est difficile toutefois de déterminer clairement si le gouvernement est complice ou victime du secteur privé

¹⁸Traduction libre. À l'origine, l'expression a été utilisée en espagnol : « mineralo-estado ».

minier. Ce dernier, dans le cadre des réflexions sur le projet de loi C-300, s'est montré pour des raisons évidentes particulièrement actif sur le plan du lobbying. « Des documents déposés auprès du commissaire au lobbying révèlent que neuf des 24 députés qui se sont absentés lors du vote ont été approchés par des membres de l'industrie minière » (RENNIE 2010). La Prospectors and Developers Association of Canada, Goldcorp Vale Canada, IAMGOLD, l'Association minière du Canada et Xstrata Nickel figurent au registre (Op cit.). De l'avis du député McKay lui-même, les lobbyistes étaient tout simplement partout au parlement, ce qui expliquerait qu'il n'ait pas su convaincre certains de ses collègues libéraux de voter en faveur du projet. Il a laissé entendre que « ceux-ci ont plutôt succombé aux pressions en provenance d'industries minières locales dans leur circonscriptions » (Op cit.). Les politiciens seraient-ils en quelque sorte à la merci des grands entrepreneurs miniers ?

À l'inverse, il est curieux d'observer le ratio d'anciens premiers ministres ou ministres des affaires étrangères et du commerce international (toute allégeances partisans confondues) qui ont joint les rangs de grandes sociétés extractives au lendemain de leur carrière politique. Brian Mulroney est devenu Président du Conseil d'administration de Barrick Gold Corp et a promu activement les intérêts de la compagnie au Congo et en Tanzanie (Deneault 2008, 55). Joe Clark, pour sa part, s'est converti au milieu des années 1990 en Conseiller Spécial pour l'Afrique de l'entreprise First Quantum Mineral (Sutton 1998,8). En 2004, Jean Chrétien a fait les manchettes pour avoir réalisé une tournée africaine au Niger, au Nigéria et en Gambie afin de faire, de manière officielle, du lobbying en faveur de compagnies pétrolières canadiennes (Toupin 2004). Plus récemment, suite à sa défaite électorale, Lawrence Cannon a été nommé directeur de

l'entreprise OceanicIron Ore Corp. (Wall Street Journal 2011). On ne peut rien conclure de manière évidente de ces liens, toutefois il est permis de penser que c'est l'accès privilégié et continu des multinationales minières, pétrolières et gazifières canadiennes aux hautes instances politiques qui assure leurs intérêts.

A la lumière des aspects que nous avons soulevé précédemment, il semble évident que l'adoption de la Loi C-300 aurait été à l'encontre des intérêts miniers, et qu'en conséquence il valait mieux pour le gouvernement de l'écarter. Ce ne fut, au final, qu'une occasion de plus pour le gouvernement de réaffirmer haut et fort sa position face à la RSG, selon laquelle l'État doit faciliter le développement de pratiques responsables tout en évitant surtout d'imposer des mesures punitives ou judiciaires. Le gouvernement, donc, persiste et signe : malgré la présence d'un fonds spécial et d'initiatives de promotion de standards de RSE, il n'est pas question pour lui de se mêler directement des affaires du secteur privé, même lorsque des enjeux sociaux sont en cause. Cette position de RSG, il la défend jusqu'aux plus hautes instances internationales. En mars 2007, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD) a recommandé au gouvernement canadien de réglementer les activités à l'étranger des sociétés minières sous sa juridiction.

« Le Comité encourage l'État à prendre les mesures législatives ou administratives voulues pour empêcher les sociétés transnationales immatriculées au Canada d'opérer d'une manière préjudiciable à l'exercice de leurs droits par les peuples autochtones dans les territoires situés hors du Canada. Le Comité recommande en particulier à l'État d'examiner les moyens de mettre en cause la responsabilité des sociétés transnationales immatriculées sur son territoire. » (ONU 2007, 17)

Aucune suite concrète n'a été donnée aux recommandations des Nations-Unies, qui ne disposent bien sûr d'aucun mécanisme pour forcer la main du Canada. C'est donc clairement en pleine conscience et par choix que le gouvernement adopte une politique de RSG très flexible et volontaire pour les compagnies, politique que certains n'hésitent pas à qualifier « d'autruche ». Tel qu'illustré précédemment, les occasions et les moyens d'assumer un rôle plus significatif (comprendre ici d'un contenu légal et judiciaire plus soutenu) ne manquent pas. Dansses critiques, Boon est sans équivoque: "In a globalizing world, a strategic long-term view should include a more aggressive stance towards extraterritorial application of Canadian Laws and principles" (2009, 140).

Notre recommandation converge donc vers la même que celle de la majorité des acteurs impliqués de près ou de loin dans l'industrie, à savoir que le Canada doit en faire plus en matière de RS, et il doit surtout le faire de façon plus directe. Si jusqu'à présent les arguments de nature éthique n'ont pas réussi à convaincre le gouvernement conservateur de le faire, certaines statistiques économiques pourraient rediriger son pragmatisme vers des pratiques plus responsables. Des chercheurs commencent en effet à identifier et même chiffrer les coûts des conflits sociaux engendrés par de mauvaises pratiques dans l'industrie minière.

"Conflict with communities clearly has the potential to lead to serious costs to the companies involved – as well as to the communities themselves, governments and broader society. The case analysis and interview based research¹⁹ both confirm that some of the most significant costs to companies relate to disruption to production, lost

¹⁹25 cas en Amérique latine, Océanie, Asie et Afrique sub-saharienne, tous dans le secteur minier.

opportunities, and the amount of staff time spent managing existing or escalating conflict.”(DAVIS et FRANK 2011, 8). Des projets miniers canadiens fermés ou retardés faute de respecter des normes sociales et environnementales acceptables affectent négativement l'économie canadienne. À moyen et long terme le laisser-faire de l'État pourrait donc s'avérer coûteux, d'autant plus si le PIB continue de s'appuyer autant sur les multinationales minières canadiennes...

L'intégration de l'ACDI au MAECI pourrait fournir une excellente occasion de réviser la stratégie de RSE du gouvernement et de redéfinir son approche de la RSG. Les arguments fournis en appui au projet de loi C-300 sont aujourd'hui tout aussi valables et s'harmonisent même en un sens à la priorité économique conservatrice qui est celle de préserver (les plus critiques diront même récupérer) le lustre du blason canadien sur la scène minière mondiale. Les pratiques responsables (notamment à l'égard des communautés, de l'environnement et de la bonne gouvernance) ne sont plus seulement une valeur ajoutée mais bien une condition vitale au développement de l'industrie.

ANNEXE

Projet de loi C-300	
Arguments en défaveur du projet de loi	Arguments en faveur du projet de loi
La formulation des directives et les effets juridiques des modalités en matière de RSE liés au projet de loi C-300 ne sont pas très clairs.	Il représente la mise en forme législative des normes volontaires qui ont actuellement cours, en se basant sur trois documents reconnus au niveau international : les Critères de performance de la Société financière internationale (SFI), les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme et le Global Reporting Initiative.
Difficulté d'application de la loi si le projet est adopté, ainsi qu'un haut degré d'incertitude dans l'application de celle-ci pour les entreprises extractives.	Il représente, en partie, les conclusions du rapport tripartite sur les Tables rondes nationales déposé en mars 2007, auxquels les membres de l'industrie ont participé.
Il ne permet pas aux pays hôtes de renforcer leur capacité institutionnelle : il revient en tout premier lieu à l'État hôte de légiférer pour faire en sorte de protéger les droits humains et l'environnement sur son territoire.	Ce ne sont pas tous les pays en développement (PED) qui possèdent la capacité institutionnelle pour appliquer les lois en matière d'environnement et de droits humains, le projet de loi C-300 permet aux populations des PED d'obtenir une instance où leurs plaintes pourront être entendues et étudiées lors de violations commises par une entreprise canadienne.
Il est plus important de concentrer les efforts dans le renforcement institutionnel des PED plutôt que dans la mise en place de mesures restrictives pour les entreprises canadiennes.	Il donnera une marge de manœuvre aux organisations et aux gouvernements de PED pour faire pression sur d'autres États dont les entreprises de l'industrie extractive œuvrent dans ces PED afin de favoriser la mise en place de mesures similaires.
Le Canada s'est déjà engagé à appliquer et à suivre les principes directeurs de l'OCDE et possède déjà sa propre stratégie en matière de RSE.	Les mesures volontaires dans l'industrie extractive ne suffisent pas à assurer le respect des droits humains et de l'environnement.
La meilleure façon d'arriver à faire appliquer des normes en matière de droits humains et d'environnement par les entreprises canadiennes est de travailler avec celles-ci de manière proactive.	Des normes plus fermes doivent être mises en place conséquemment à la nature de l'industrie: enjeux élevés au niveau environnemental, risques dans les modes d'exploitation pour les droits humains, sources de conflits et de divisions des communautés, etc. Le projet de loi représente une transparence et une surveillance

Projet de loi C-300	
	supplémentaire à ce que la société extractive dit appliquer en matière de RSE.
Il risque d'encourager des comportements opposés à l'esprit recherché en encourageant «des allégations désinvoltes et fausses qui pourraient ainsi nuire à la réputation de ces entreprises et permettre à des concurrents la chance d'opérer à des standards moins élevés ».	Il permettra aux entreprises minières canadiennes d'améliorer leur image à l'étranger et de consolider leurs avantages à l'étranger, ainsi que la compétitivité des entreprises canadiennes au niveau mondial. Il constitue une alternative aux poursuites judiciaires intentées contre des entreprises extractives.
Il rendra les entreprises extractives canadiennes moins compétitives sur le marché mondial.	Les entreprises canadiennes représentent près de 60% de l'industrie minière mondiale; il s'agit d'une industrie clé pour le Canada. Il est réellement possible de changer les pratiques mondiales dans le domaine grâce, entre autres, à l'adoption de ce projet de loi qui ferait du Canada un chef de file dans le monde en matière de RSE.
Dû à l'absence de fonds et le manque de temps pour réaliser l'étude des plaintes ainsi que les enquêtes pour les ministres, il semble qu'à terme la création d'un organisme responsable soit inévitable. En somme, les ministres ne peuvent relever les défis qu'implique ce projet de loi.	Il permettra la mise en place d'un processus légitime, clair et permettra à la population de faire part de ses préoccupations et de pouvoir débattre des enjeux de façon publique. Les conclusions des enquêtes permettront aux entreprises de prendre en compte les opinions et préoccupations de la société civile dans leurs activités.
En raison du manque de fonds accordés pour l'application de la loi C-300, le projet de loi ne garantit pas de degré minimal d'équité dans la procédure pour les entreprises qui seront accusées d'actes répréhensibles.	Le processus proposé actuellement par le gouvernement dans le cadre de sa stratégie en matière de RSE n'est pas prévisible, accessible, transparent et équitable. Le projet de loi C-300 viendrait pallier plusieurs des insuffisances de la stratégie en matière de RSE.
Il constitue une menace grave pour l'industrie extractive canadienne, si forte que, si le projet de loi est adopté, certaines entreprises devront s'exiler hors du Canada pour opérer.	L'expertise et la capacité financière de l'industrie se situent ici au Canada : la capitale minière du monde est Toronto et la capitale mondiale de l'exploration est Vancouver.

Source: CEPAL – Comité pour les droits humains en Amérique latine

BIBLIOGRAPHIE

AADNC - Ministère des Affaires autochtones et de Développement du Nord Canada (1997), Response to petitions submitted to the Auditor General by Mr. Kevin O'Reilly and Mr. Nigel D.Bankes, Ottawa, Canada, 15 avril.

AMC – Association minière du Canada (1994), Groupe d'études sur les finances et la fiscalité, Rapport final, Initiative de Whitehorse, novembre.

AMC - Association minière du Canada (2010), L'industrie minière canadienne : un leader mondial socialement responsable, consulté en ligne le 23 novembre 2012 : www.mining.ca/...lib/.../C300_MP_2Pager_1SEP2010_FR_2_.pdf

AMC – Association minière du Canada (2011), The Canadian and Global Mining Scene: Contributions, Opportunities, Issues, 22 novembre, consulté en ligne le 29 novembre 2012 : http://saskatoonchamber.com/file/Mining_Association_Canada_Dec_1_2011_Presentation.pdf

BICHTA Constantina (2003). *Corporate Social Responsibility – A role in government policy and regulation?*, Centre for the Study of Regulated Industries, University of Bath, School of Management.

BARTON, B.J. (1993). *Canadian Law of Mining*. Calgary: Canadian Institute of Resources Law.

Bertelsmann Foundation (2007), CSR-Navigator – Public Policies in Africa, the Americas, Asia and Europe, Gutersloh.

BVG – Bureau du Vérificateur général (2006), *Activités d'une société minière canadienne à l'étranger*, Pétition n0170 Friends of the Earth, 14 juin 2006, consulté en ligne le 24 novembre 2012: http://www.oagbvg.gc.ca/internet/Francais/pet_170J_2890S.html

BVG - Bureau du Vérificateur général (2009), *Exportation et Développement Canada – Rapport d'examen spécial*, Ottawa, Gouvernement du Canada, avril.

BOON Jan (2009), Corporate Social Responsibility in the Mining and Minerals Industry – Perspectives on the role of the Home and Host Governments, Carlton University, Ottawa.

CPAECI - Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (2005), *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises*, 38ème Parl., 1^{ère} session.

CAMPBELL Colin (2007), It doesn't always pay to be tough, *Maclean's*, août.

CRDI – Centre de recherche en développement international, *Publications – Ressources naturelles*, consulté en ligne le 15 décembre 2012. http://www.idrc.ca/FR/Themes/Natural_Resources/Pages/PublicationsList.aspx

CNCA - Canadian Network on Corporate Accountability (2007), *Dirty business, dirty practices: How the Federal Government Supports Canadian Mining, Oil and Gas Companies Abroad*, Ottawa, mai.

CEPAL – Comité pour les droits humains en Amérique latine, Tableau des arguments invoqués pour et contre le projet de loi C-300, consulté en ligne le 26 novembre 2012. [http://cdhal.org/cas/projet-loi-300-canada#Tableau des arguments invoques pour et contre le projet de loi C-300](http://cdhal.org/cas/projet-loi-300-canada#Tableau_des_arguments_invoques_pour_et_contre_le_projet_de_loi_C-300)

Conseil des Droits de l'Homme (2007), *Rapport du Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme sur la consultation sectorielle sur le thème « Les droits de l'Homme et le secteur financier »*, 4^e sess, Doc N.U A/HRC/4/99, 6 mars.

Congrès des Etats-Unis d'Amérique (2010), *Dodd-Franck Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, H.R. 4173, 21 juillet, consulté en ligne le 15 janvier 2013. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/content-detail.html>

COUMANS Catherine (2010), Alternative Accountability Mechanisms and Mining: The Problems of Effective Impunity, Human Rights and Agency, *Canadian Journal of Development Studies* 30, no. 1-2, 2010, 27-48.

DAVIS Rachel et FRANK Davis (2011), *The cost of conflict with local communities in the extractive industry*, SR MINING – First international Seminar on Social Responsibility in Mining, Santiago, Chile.

DEBOCK Matthew D.G, TAPLIN Roger R. et WANKE Adam D (2010), *Le point sur le droit minier: le projet de loi C-300*, McCarthy Tétréault, 1^{er} mars, consulté en ligne le 25 novembre 2012 : http://www.mccarthy.ca/fr/article_detail.aspx?id=4889

DENEAULT Alain (2008), « Noir Canada: pillage, corruption et criminalité en Afrique », Montréal, Écosociété.

DENEAULT Alain et SACHER William (2012), « Paradis sous terre – Comment le Canada est devenu la plaque tournante de l'industrie minière mondiale », Montréal, Écosociété.

Drohan Madeleine (2003), « Making a Killing. How and Why Corporations Use Armed Force To Do Business », Toronto, Vintage Canada.

EDC – Exportation et développement Canada, *Directives en matière d'évaluation environnementale*, consulté en ligne le 29 novembre 2012: <http://www.edc.ca>

EDC – Exportation et développement Canada, *Agent chargé de la conformité*, consulté en ligne le 29 novembre 2012 : <http://www.edc.ca/french/compliance.htm>

EDENS Lorraine (1994), « Les multinationales comme agents du changement : définition d'une nouvelle politique canadienne », Industrie Canada, novembre.

ELLIGHAM Elaine (2004), Canada's equity markets, *Toronto Stock Exchange*, novembre.

FODÉ-MOUSSA Keita (2006), La filière de la spéculation, *Relations*, Montréal, no713, décembre.

GEES MARCUS (2001), For Canadian companies overseas, a corporate heart of darkness, *Globe and Mail*, 23 mars, consulté en ligne le 25 novembre 2011. <http://www.theglobeandmail.com/news/national/time-to-lead/for-canadian-companies-overseas-a-corporate-heart-of-darkness/article1952557/>

GRAY Tara (2005), *La réponse du Canada à la loi américaine Sabarnes-Oxley de 2002 : nouvelles orientations pour la gouvernance d'entreprise*, Bibliothèque du Parlement.

GOEL Ran (2005), “Guide to instruments of corporate responsibility: An overview of 16 key tools for labour fund trustees”, Toronto, Schulich School of Business and York University.

Government Stakeholder Group of ISO 26 000 (2007), “The Role of Government in Social Responsibility”, Proceedings of an international Workshop organized by the Government Stakeholder Group of ISO 26 000, Vienna.

HALIFAX COALITION INITIATIVE (2009), “Export Development Canada Environmental Policy Submission”, Ottawa.

HENDRY SCOTT et Michael R. KING (2004), L'efficience des marchés canadiens de capitaux : survol des travaux de recherche de la Banque du Canada, *Revue de la Banque du Canada*, été.

HOLDEN Michael (2008), *L'Investissement direct du Canada: Aperçu*, par Michael Holden, Service d'information et de recherche parlementaires, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 17 juin, consulté en ligne le 27 novembre 2012 : <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0833-f.htm>

IDAHOSA P (2002), Ethics and Development in Conflict (Zones): The case of Talisman Oil, *Journal of Business Ethics*, no 39, 227-246.

INDUSTRIE CANADA, “ Institutions et croissance – Les politiques-cadres en tant qu'instrument de compétitivité pour le Canada, Ottawa, Collection Le Canada au 21^{ème} siècle, cité dans DENEALD Alain (2008), « Noir Canada: pillage, corruption et

criminalité en Afrique », Écosociété, p. 160 (l'adresse électronique citée n'est plus valide)

INDUSTRIE CANADA (2005), *Responsabilité Sociale des Entreprises: Guide de mise en oeuvre à l'intention des en/reprises canadiennes*, Ottawa, Gouvernement du Canada.

JOSEPH Mélissa (2009), Adoption du projet de loi C-300 : Les entreprises canadiennes à l'étranger au garde-à-vous, *Edmonton, Francopresse*, 31 mai, consulté en ligne le 26 novembre 2012,

<http://www.francopresse.ca/index.cfm?Voir=article&Id=48009§eur=040&M=2941>

LAFORCE Myriam (2010), L'évolution des régimes miniers au Canada : l'émergence de nouvelles formes de régulation et ses implications, *Revue canadienne d'études du développement*, nos 1-2, 2010, 49-68.

LAPOINTE Ugo (2009), "Origins of Mining Regimes in Canada & The Legacy of the Free Mining System, Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession, and Emerging Claims", York University, Toronto, March 5-7.

LAVOIE Hugo (2005), « Une mine d'or canadienne contestée au Guatemala », reportage diffusé à l'émission *Dimanche Magazine*, Montréal, Société Radio-Canada, 13 février.

MAECI – Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (2005), *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises*, Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, Ottawa, Gouvernement du Canada.

MAECI - Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (2009), *Renforcer l'avantage canadien: stratégie de responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger*, Ottawa, Gouvernement du Canada, Mars.

MARCOUX Aude-Marie (2010), Projet de loi C-300: une défaite serrée causant de multiples déceptions, *Les Affaires*, 11 février, consulté en ligne le 22 novembre 2012.

<http://www.lesaffaires.com/vision-durable/responsabilite-sociale/projet-de-loi-c-300-une-defaite-serree-causant-de-multiples-deceptions/527754>

MINING WATCH CANADA (2009), "Norwegian Pension Fund Excludes Barrick Gold on Ethical Grounds", 2 février.

OIRP – Office d'Investissement du Régime de Pension du Canada (2008), « Rapport 2008 sur l'investissement responsable : Période visée du 1^{er} Juillet 2007 au 30 juin 2008 ».

OXFORD (2008), Obstacles to justice and redress for victims of corporate human rights abuse, Oxford Pro Bono Publico, consulté en ligne le 25 novembre 2012. <http://www.law.ox.ac.uk/opbp>.

ONU- Organisation des Nations Unies (2002), « Rapport final du groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo », rapport S/2002/1146.

ONU – Organisation des Nations Unies (2007), United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), « Concluding Observations for Canada », UN Doc CERD/C/CAN/CO/18, 25 mai.

RAYMOND Don (2009), Remarques d'ouverture de L'Office d'investissement du RPC au comité des affaires étrangères et du commerce international au sujet du projet de loi C-300, 17 novembre.

REICH R B (1998), The New Meaning of Corporate Social Responsibility, *California Management Review*, Vol 40, No 2, pp8-17.

RENNIE Steve (2010), Le lobbying pourrait avoir coulé le projet de loi sur les mines, *La Presse Canadienne*, 11 novembre, consulté en ligne le 24 novembre 2012, http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-anadienne/201011/11/01-4341804-le-lobbying-pourrait-avoir-coule-le-projet-de-loi-sur-lesmines.php?utm_categorieinterne=traffickers&utm_contenuinterne=cyberpresse_lire_aussi_4336388_article_POS

RNC – Ressources naturelles Canada, *Activités du secteur des minéraux et des métaux dans le domaine des investissements*, Marché des minéraux et métaux, Ottawa, Canada, cité dans DENEALU Alain (2008), « Noir Canada: pillage, corruption et criminalité en Afrique », *Écosociété*, (l'adresse électronique citée n'est plus valide).

RNC - Ressources naturelles Canada(2007), « Régime d'imposition de l'industrie minière », consulté en ligne le 16 novembre 2012, http://www.nrcan.gc.ca/taxeminiere/inv_2d2.htm#lnk8>

RNC – Ressources naturelles Canada (2008), *Survole des tendances observées dans l'exploration minérale canadienne*, Groupe de travail intergouvernemental canadien sur l'industrie minière, Ottawa, Canada.

RNC – Ressources naturelles Canada (2011), Notes d'une allocution pour l'honorable Joe Oliver, C.P., député, ministre des Ressources naturelles devant le Forum des ministres au Congrès et salon 2011 de l'industrie minière chinoise, Tianjin, Chine 7 novembre.

ROY GRÉGOIRE Étienne (2009), « L'appui de l'État canadien aux activités de compagnies minières dans une société post-conflit. Évolutions de la politique étrangère canadienne concernant la transition démocratique au Guatemala », UQAM, Juin.

RUGGIE John (2007), “Business and human rights: Mapping international standards of responsibility and accountability for corporate acts. Report of the special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprise”, A/HRC/4/035.9 February.

RUGGIE John (2008), “Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights. Report of the special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprise”, A/HRC/8/5.7 April.

SUTTON Sue (1998), “The Canadian Political Elite Discovers Africa”, *African Access Magazine*, 1er trimestre.

SZABLOWSKI D (2007), *Transnational law and local struggles. Mining, communities and the World Bank*, Oxford et Portland: Hart Publishing.

Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale des entreprises et l’industrie extractive, (2007), *Rapport du groupe consultatif*, Canada, 29 Mars.

TOUPIN Gilles (2004), « Discours à Londres devant la Commonwealth Foundation. Chrétien décoche mine de rien des flèches contre Martin », Montréal, *La Presse*, 30 mars

¹ TSX Group 2012, « A Capital Opportunity. Mining », consulté en ligne le 26 novembre 2012. www.tmx.com/en/pdf/Mining_Presentation.pdf.

RCRCE – Réseau canadien sur la reddition de compte des entreprises (2010), « Bill C-300 Backgrounder », 3 septembre, consulté en ligne le 26 novembre 2012. <http://cnca-rcrce.ca/issuesbill-c-300backgrounder/>

RCRCE – Réseau canadien sur la reddition de compte des entreprises (2010), « Canada must guarantee ethical mining practices with Bill C-300, says panel of experts », 19 octobre, consulté en ligne le 26 novembre 2012, <http://cnca-rcrce.ca/canada-must-guarantee-ethical-mining-practices-with-bill-c-300-says-panel-of-experts/>

RCRCE – Réseau canadien sur la reddition de comptes des entreprises (2010), “*Government’s new toothless Review Mechanism underlines why responsible mining Bill C-300 is necessary*”, 26 octobre, consulté en ligne le 26 novembre 2012: <http://cnca-rcrce.ca/government%e2%80%99s-new-toothless-review-mechanism-underlines-why-responsible-mining-bill-c-300-is-necessary/>

Wall Street Journal (2011), “Oceanic Iron Ore Corp.: Hon. Lawrence Cannon P.C. Appointed Director”, 20 septembre, consulté en ligne le 3 décembre 2012: http://www.marketwatch.com/story/oceanic-iron-ore-corp-hon-lawrence-cannon-pc-appointed-director-2011-09-20?reflink=MW_news_stmp

WOLFE W.J. (2001), "Socio-economic impact agreements in Canada 1990-2001. Aboriginal expectations meet conventional legal, financial and business practices", Toronto: Prospectors and Developers Association of Canada.