



Extraction minière et conflits



Réflexions à partir d'un regard croisé Canada - Afrique sur certaines origines de la violence dans le secteur minier

Bonnie Campbell

Professeure émérite (UQAM)

Présentation lors du colloque Resnasud-Gemdev

« Exploitation minière au sud : les relations entre les orpailleurs, l'État et les sociétés minières »

Paris Campus Condorcet, les 19-20 janvier 2023

Résumé

Plutôt que de porter sur un objet précis, cette présentation propose un début de réflexion sur certaines origines de la violence dans le secteur minier à partir d'un regard croisé Canada – Afrique, notamment au Mali.

Les réalités des secteurs miniers au Canada et au Mali sont certes fort différentes. Cependant, toutes deux montrent l'importance de scruter le modèle minier qui les caractérise, les rapports de pouvoir structurel sur lesquels repose ce modèle, les violences qui en résultent et les obstacles et défis qui font obstruction à la redéfinition du modèle. Les interconnexions entre rapports de pouvoir et violence dans les deux situations méritent une attention particulière.

La présentation est divisée en trois parties.

La première explore certains apports de l'économie politique internationale, dont la notion de pouvoir structurel, pour analyser les cadres réglementaires du secteur minier canadien et les origines coloniales de la violence du secteur. Le pouvoir structurel d'un acteur fait référence à sa capacité de façonner des structures et de définir les règles du jeu dans lesquelles s'inscriront d'autres acteurs. La notion souligne, selon un double mouvement, le potentiel offert aux acteurs par les structures pour qu'ils participent à leur tour à la transformation de ces mêmes structures selon une dynamique évolutive. Jusqu'à nos jours, les cadres réglementaires au Canada et au Québec, qui sont à la fois l'expression et l'instrument des rapports de pouvoir structurel, reflètent l'héritage colonial du « *free mining* » et contribuent à la reproduction de rapports asymétriques de pouvoir : l'industrie extractive exerce un pouvoir prépondérant sur les autres acteurs. Ce passé et les relations qui en ont résulté expliquent la place actuelle du secteur minier dans l'économie politique canadienne. Sur le plan national, il en est résulté des cadres réglementaires très favorables et des systèmes juridiques et fiscaux propices à la mobilisation du capital - risque. Sur le plan international, il existe toute une variété de mesures, dont des règles fiscales incitatives, qui favorisent l'investissement canadien dans le secteur minier à l'étranger.

La deuxième partie fait un retour sur les formes de libéralisation des régimes miniers en Afrique au cours des années 1980 -1990 et depuis et sur la redéfinition des rôles et responsabilités des acteurs. Au-delà de l'introduction de réformes des incitatifs dont l'objet était d'attirer des investissements

privés étrangers, ces mesures ont également donné lieu à une réduction de l'autorité et de la souveraineté des États du fait que ceux-ci ont été invités à céder les droits qu'ils exerçaient sur les ressources à des acteurs privés, tout comme dans le *free mining* au Canada. Le transfert croissant de responsabilités qui relevaient auparavant des États à des entreprises transnationales minières a eu toute une série de conséquences. Ces réaménagements ont mené à des défaillances des systèmes nationaux de régulation, à l'affaiblissement des capacités des États, et à l'émergence d'un « système juridique transnational » dans le but d'essayer de combler le vide juridique (évaluation des impacts environnementaux (ÉIE), déplacement des populations, etc.). Cependant, les difficultés d'appropriation locale de ces normes et le manque de capacités de mise en œuvre des réglementations adoptées causeront des problèmes de responsabilité, d'imputabilité et de légitimité pour les compagnies minières, d'où l'emphase sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) qui reste volontaire. En somme, les ambiguïtés sur la répartition des responsabilités et, de manière plus générale, le « *retrait sélectif* » des États, mèneront à un risque réel et croissant de conflits. Les conséquences de telles situations se manifestent par les impacts non maîtrisés des activités minières, qu'ils soient sociaux, environnementaux, ou concernant les droits humains. Les illustrations présentées sont tirées de l'expérience du Mali. La faible création d'emplois directs dans le secteur industriel minier et la rareté de modes de subsistance alternatifs sont parmi les raisons qui expliquent l'importance de la croissance de l'exploitation minière artisanale. Du fait de la situation dans le Nord du Mali, le secteur des mines artisanales profite non seulement à l'économie locale en fournissant des emplois mais aussi aux extrémistes islamiques, contribuant aux violences actuelles. Les zones aurifères sont une source de financement pour les groupes djihadistes du Sahel, et de plus, elles sont devenues des camps de recrutement. Non seulement au Mali mais aussi au Niger et au Burkina Faso, la faiblesse des États et les crises internes qu'ils subissent, auxquelles s'ajoutent la violence exercée par les groupes armés, ont fait de ce problème un défi majeur pour la sécurité des pays de la région.

La troisième section attire l'attention sur les débats concernant les possibilités d'un changement de paradigme en rupture avec le modèle « extractiviste » mais aussi sur les obstacles à la transformation du modèle d'extraction en place. Il est rappelé qu'en 2009 tous les chefs d'État de l'Union africaine ont adopté la Vision minière pour l'Afrique. Cette déclaration propose de délaisser le modèle enclavé et extraverti du passé. Selon cette nouvelle perspective, les ressources minières ne devraient pas simplement être destinées à l'exportation à l'état brut, mais servir de catalyseur pour favoriser des changements structurels, et stimuler des processus cumulatifs plus vastes qui dépassent le secteur et la vie de la mine. Ceci implique l'adoption de stratégies menant à l'industrialisation et à la diversification des économies locales et à des mesures pour ajouter de la valeur, développer les industries en aval et en amont, pour créer des emplois et diversifier la production et la base d'exportation des pays bien dotés en ressources minières. Après avoir illustré certaines des transformations proposées par un tel changement de paradigme, la présentation détaille les obstacles à la transformation du modèle d'extraction en place. Ceux-ci incluent :

- Du fait de pressions directes et indirectes sur le façonnement des agendas de décision, les influences externes contribuent à l'érosion des espaces de prise de décision;
- L'influence des acteurs privés transnationaux s'exerce non seulement dans la formulation de nouveaux cadres réglementaires mais aussi pour assurer que leurs

activités pourront être exemptées lors de la mise en œuvre de mesures jugées trop contraignantes;

- La priorité est accordée aux conventions minières sur les cadres réglementaires nationaux, (exemple de la clause concernant la stabilité du régime fiscal dans le Code de 2019 au Mali);
- Les enjeux de transparence et d'absence d'accès à l'information persistent;
- Les régimes internationaux de commerce et d'investissement signés avec les pays d'origine des investissements réduisent les espaces de décision;
- Les conventions bilatérales fiscales peuvent permettre à une entreprise de se conformer au régime fiscal qui lui est le plus avantageux;
- Certains projets d'aide au développement en appui aux compagnies minières peuvent permettre d'accroître la légitimité des compagnies auprès de la population avoisinant la mine plutôt que d'exiger que la compagnie mette l'emphase sur la maximisation de sa contribution fiscale au pays.
- Les problèmes d'imputabilité des entreprises minières dans leur pays d'origine demeurent entiers dans certaines juridictions.

La conclusion fait ressortir qu'au Canada, du fait des pressions politiques de l'industrie sur les décideurs, la promotion des investissements nationaux peut se faire aux dépens du renforcement des pouvoirs publics dans les pays hôtes d'une part, et du désengagement des responsabilités des pouvoirs publics canadiens d'autre part. Au Mali, les enjeux de rétrécissement des espaces de décision et d'insuffisance des capacités institutionnelles sont intimement liés aux problèmes d'insécurité. Selon International Crisis Group (2019)¹, pour contrer la propagation actuelle de la violence, le plus urgent serait de restaurer la présence d'un État régulateur.

Bien que recouvrant des réalités fort différentes, au-delà de souligner l'importance de scruter le modèle minier en place, le regard croisé des secteurs miniers au Canada et au Mali permet de faire ressortir la centralité de certains enjeux similaires dont les enjeux de responsabilité, de volonté et d'espace politiques comme éléments de dépassement de la situation actuelle.

¹ International Crisis Group (2019). "Reprenre en main la ruée vers l'or au Sahel central". Rapport Afrique no. 282. p.10.