

Sous la direction de
Bonnie
CAMPBELL

et
Myriam
LAFORCE

La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier



Réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité
et de développement en Afrique?



**La responsabilité sociale
des entreprises**
dans le secteur minier

Membre de
**L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES**

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier
bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone: 418 657-4399 - Télécopieur: 418 657-2096
Courriel: puq@puq.ca - Internet: www.puq.ca

Diffusion / Distribution:

- CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 - Tél.: 450 434-0306 / 1 800 363-2864
- FRANCE** AFPU-D - Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny,
77403 Lagny, France - Tél.: 0160 078299
- BELGIQUE** Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119
1030 Bruxelles, Belgique - Tél.: 027366847
- SUISSE** Servidis SA, chemin des Chalets 7
1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse - Tél.: 022960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier

Réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité
et de développement en Afrique?



Sous la direction de
Bonnie Campbell et Myriam Laforce



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Vedette principale au titre:

La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier:
réponse ou obstacle aux enjeux de légitimité et de développement en Afrique?

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4528-1

1. Mines – Industrie – Afrique – Gestion. 2. Mines – Industrie – Aspect social – Afrique.
3. Entreprises – Responsabilité sociale – Afrique. I. Campbell, Bonnie K., 1946- .
II. Laforce, Myriam.

HD9506.A32R47 2016

338.2068'4

C2016-940484-6

Financé par le
gouvernement
du Canada

Funded by the
Government
of Canada

Canada



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

SODEC

Québec

Révision

Renée Dolbec

Correction d'épreuves

Christian Bouchard

Conception graphique

Julie Rivard

Mise en pages

Alphatek

Images de couverture

iStock

Dépôt légal : 3^e trimestre 2016

- › Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- › Bibliothèque et Archives Canada

© 2016 - Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

D4528-1 [01]

Ce livre est dédié à la mémoire du
père Didier de Failly, s.j. (1943-2015)
de la communauté des Jésuites du Collège Alfajiri,
à Bukavu (République démocratique du Congo),
décédé le 8 juin 2015 à Woluwe-Saint-Lambert (Belgique)

Remerciements

La production de ce livre a été tristement assombrie par la disparition de notre collègue et collaborateur de longue date, le père Didier de Faily, directeur du Bureau d'études scientifiques et techniques (BEST) à Bukavu en République démocratique du Congo (RDC).

Didier de Faily, jésuite d'origine belge, est arrivé en République du Congo en 1966. Il a reçu une formation en sociologie rurale et a travaillé en développement international tout au long de sa carrière. Didier de Faily a fait partie de l'équipe d'INADES-FORMATION-Zaïre durant dix ans (1975-1985). En 1985, il a été déplacé dans l'est du pays (Bukavu) où il a travaillé pendant quatre ans (1988-1991) au Programme européen de coopération pour le Kivu jusqu'à son arrêt pour des raisons politiques. De février 1997 jusqu'à sa mort en 2015, il a été le directeur du BEST, un service de la Communauté baptiste du centre de l'Afrique (3^e CBCA). Didier de Faily a publié son premier article sur le colombo-tantalite sous le titre «Coltan: pour comprendre...», en 2001, au moment où débutait une demande mondiale sans précédent pour ce minerai. Plus récemment, en 2013, il publiait «Le secteur minier en RDC: quelle transformation pour quel développement?». Il a entrepris de nombreuses recherches et a participé à de nombreuses conférences en RDC, en Afrique plus généralement, en Amérique centrale, du Sud et du Nord et en Inde.

L'apport du père Didier de Faily à la situation des mineurs artisanaux de l'Est du Congo où il a passé près de cinquante ans a été déterminant pour la poursuite de nos travaux depuis des années. En témoigne sa contribution avec des membres de son équipe à notre dernier ouvrage collectif *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining* (2013), plus précisément dans le chapitre intitulé «Tracing revenue flows,

governance and the challenges of poverty reduction in the Democratic Republic of Congo's artisanal mining sector», écrit en collaboration avec Zacharie Bulakali Ntakobajira et Lucien Bahimba Shonja.

C'est pour attester la réponse de Didier de Failly à ces enjeux cruciaux et si mal connus de la région de l'est de la RDC que ce livre lui est dédié.

Nous tenons par ailleurs à remercier tout particulièrement Denis Tougas qui a si aimablement accepté de prendre la relève du père Didier de Failly pour rédiger le chapitre que celui-ci n'a malheureusement pas pu écrire.

Ce livre est le résultat d'un programme de recherche d'une durée de trois ans (2011-2014) intitulé «Contribution des activités minières au développement en Afrique: stratégies privées, publiques et multilatérales», rendu possible grâce à la contribution financière du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada. Nous tenons à exprimer notre sincère gratitude au CRDI pour son apport financier généreux et à Loredana Marchetti pour son appui constant tout au long de la durée de la subvention.

Nous souhaitons également souligner la contribution de l'organisation Inter Pares qui, à plusieurs occasions, a participé au financement des partenariats de recherche qui ont mené à la publication de cet ouvrage, de même qu'aux frais d'édition.

Nous voulons, enfin, adresser nos plus sincères remerciements à Damien Hatcher pour son travail soigné de traduction vers le français du chapitre sur le Ghana ainsi qu'à Suzie Boulanger pour sa patiente et méticuleuse relecture et mise en forme des épreuves.

Bonnie Campbell et Myriam Laforce, 15 décembre 2015

Table des matières

Remerciements	IX
Liste des encadrés, figures et tableaux	XV
Liste des sigles et acronymes	XVII
Introduction / Responsabilité sociale des entreprises: un concept omniprésent, polysémique et problématique	1
<i>Bonnie Campbell et Myriam Laforce</i>	
1/ Un concept polysémique qu'il est important de contextualiser	2
2/ Le contenu du livre	8
Références	17
Chapitre 1/ Responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier quelle contribution pour le développement?	19
<i>Gabriel Goyette-Côté</i>	
1/ La RSE, l'évolution d'un concept	23
2/ Vers une vision stratégique de la RSE	26
3/ Vers une retombée développementale de la RSE	31
4/ Le secteur extractif et le développement	34
5/ La stratégie canadienne en matière de RSE dans le secteur extractif	40
Conclusion	46
Références	49

Chapitre 2/

**Responsabilité sociale des entreprises minières
et développement communautaire dans les
zones minières au Mali: du volontariat à l'obligation**

juridique, une perspective du terrain	53
<i>Amadou Keita</i>	
1/ La méthodologie	56
1.1/ Les étapes de la recherche	56
1.2/ Les acteurs interviewés sur les différents sites	57
1.3/ Les acteurs interviewés sur les sites miniers	57
2/ La question de la RSE dans la politique et la législation minières du Mali	57
2.1/ Une politique minière d'orientation <i>investment-led</i> qui se reflète dans la législation	57
2.2/ La responsabilité sociale des entreprises et le développement communautaire: de la <i>soft law</i> à des normes contraignantes	65
3/ La responsabilité sociale et le développement communautaire: la réalité dans les zones de l'étude	75
3.1/ Une brève présentation des sociétés minières	75
3.2/ Les programmes de développement communautaire des sociétés minières	77
4/ L'obligation du développement communautaire et les pièges du renforcement de la dépendance à l'égard de la mine	82
4.1/ Le plan de développement communautaire: une obligation qui risque d'accroître la posture de rente chez les communautés et les collectivités territoriales	82
4.2/ Le lien entre le développement des communautés et celui des collectivités: une occasion à saisir	84
Conclusion	86
Références	88

Chapitre 3 /

Contribution de la responsabilité sociale des entreprises minières au développement des communautés locales au Ghana	91
<i>Abdulai Darimani</i>	
1/ Contexte	95
1.1/ Contexte politique et légal de la RSE au Ghana : un débat national	95
1.2/ Assurer des moyens de subsistance durables en tant qu'objectif de la RSE dans le secteur minier ghanéen	102
2/ Étude de cas	104
2.1/ Méthodologie	104
2.2/ Zone d'étude	107
2.3/ Études de cas des activités et stratégies de RSE menées par les quatre compagnies minières étrangères	117
3/ Analyse comparative des activités et stratégies de RSE des quatre compagnies minières étrangères	136
3.1/ Analyse à partir des cinq concepts clés du développement durable	138
3.2/ Approvisionnement de biens et de services à l'échelle locale	151
Conclusion	154
Références	159

Chapitre 4 /

Responsabilité sociale des entreprises et minerais de conflit: l'Est de la République démocratique du Congo comme laboratoire	163
<i>Denis Tougas</i>	
1/ État des lieux: le contexte de l'exploitation minière dans l'est de la RDC	165
1.1/ Contexte sécuritaire: insécurité persistante, surtout à l'est	166
1.2/ Contexte économique: des minerais en demande	170
1.3/ Contexte politique: qui en profite?	174
1.4/ Contexte réglementaire: lois minières	180

2/ Réactions et initiatives pour contrer les minerais de conflit en RDC	183
2.1/ Positionnement des différentes catégories d'acteurs	183
2.2/ Initiatives particulières	189
2.3/ Certification, traçabilité et devoir de diligence	191
3/ Résultats et conséquences: une analyse	205
3.1/ Droit international	206
3.2/ Processus de Kimberley	208
3.3/ Devoir de diligence	210
3.4/ Deux dynamiques	211
Conclusion	218
Références	219
Conclusion /	
Responsabilité sociale des entreprises bien ordonnée: stratégie d'affaires et non de développement social	231
<i>Bonnie Campbell et Myriam Laforce</i>	
Notices biographiques	249

Liste des encadrés, figures et tableaux

Encadré

1.1/ Détails des axes d'intervention de l'ACDI	22
--	----

Figures

1.1/ Évolution du stock d'investissements canadiens dans le secteur minier en milliards de dollars et en proportion des investissements totaux	40
3.1/ Données relatives à la production minière en onces (1984-2009)	94
3.2/ Carte montrant l'emplacement des districts à l'étude au Ghana	108

Tableaux

1.1/ Échelle de Zadek	28
1.2/ Projets mis en œuvre par la coopération canadienne dans le secteur extractif depuis 2011	43
3.1/ Production de quatre compagnies minières étrangères au Ghana (2004-2011)	105
3.2/ Compagnies minières et districts sélectionnés pour l'étude	106
3.3/ Résumé des activités de RSE de la Goldfields Ghana Limited (2008-2010)	118

3.4 / Participation de la communauté dans la sélection des projets de RSE	141
3.5 / Continuité des projets de RSE après la fermeture de la mine, par caractéristiques démographiques	148

Liste des sigles et acronymes

3T	Étain, tungstène et tantale
ACDI	Agence canadienne de développement international
ADF	Allied Democratic Forces
AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo
AGA	AngloGold Ashanti
AGBL	Ashanti Goldfields Bibiani Limited
AGC	Ashanti Goldfields Company
ALP	Ahafo Linkages Program
AMC	Association minière du Canada
ARDEI	Association régionale pour le développement rural intégré
ASRF	Ahafo Social Responsibility Forum
BEPAT	Bureau d'études des projets et d'application technique
BEST	Bureau d'études scientifiques et techniques
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Institut fédéral allemand de recherches en sciences de la terre et sur les ressources naturelles)
BHR	Business and human rights (Entreprises et droits humains)
BSP	Better Sourcing Program
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CAP	Centre d'animation pédagogique
CCC	Comités consultatifs communautaires

CCCMC	Chambre de commerce chinoise des importateurs et des exportateurs de minerais et produits chimiques
CDF	Code domanial et foncier
CEANU	Commission économique pour l’Afrique des Nations Unies
CEDEAO	Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
CEEC	Centre d’évaluation, d’expertise et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses
CENADEP	Centre national d’appui au développement et à la participation populaire
CFSI	Conflict-Free Sourcing Initiative (Initiative pour un approvisionnement sans conflit)
CIRDIS	Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société
CIRGL	Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
COCERTI	Commission de certification de la République démocratique du Congo
COMIAK	Coopérative minière et agricole de Kamole
COSOCGL	Coalition de la société civile de la région des Grands Lacs
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CRG	Congo Research Group
CSR	Corporate social responsibility (Responsabilité sociale des entreprises [RSE])
CTC	Certified Trading Chains (Certification de la chaîne d’approvisionnement)
DDI	Diamond Development Initiative (Initiative diamant et développement)
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
DFID	Department for International Development (Ministère du Développement international du Royaume-Uni)
DMCC	Dubai Multi Commodities Centre
DNACPN	Direction nationale de l’assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances

DSRP	Documents stratégiques de réduction de la pauvreté
EICC	Electronic Industry Citizenship Coalition (Coalition citoyenne de l'industrie électronique)
EPA	Environmental Protection Agency (Agence pour la protection de l'environnement)
EUMC	Entraide universitaire mondiale du Canada
EURAC	Réseau européen pour l'Afrique centrale (European Network for Central Africa)
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FATF	Financial Action Task Force (Groupe d'action financière [GAFI])
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FDLR	Front démocratique de libération du Rwanda
FDS	Fondation pour le développement au Sahel
FMI	Fonds monétaire international
FNI	Front national intégriste
FNL	Forces nationales de libération (Burundi)
GAFI	Groupe d'action financière (Financial Action Task Force [FATF])
GBC	Ghana Bauxite Company
GERSDA	Groupe d'études et de recherche en sociologie et droit appliqué
GeSI	Global e-Sustainability Initiative (Initiative pour la e-durabilité à l'échelle mondiale)
GGL	Goldfields Ghana Limited
GIZ	Agence allemande de coopération technique
GPS	Global Positioning System (Système d'information géographique [SIG])
GRAMA	Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique
GRI	Global Reporting Initiative
GSM	Global System for Mobile Communications
IBIC-IS	Impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ou impôt sur les sociétés

ICIRD	Institut canadien international des ressources et du développement
ICMM	International Council on Mining and Metals
IDE	Investissements directs étrangers
IIED	International Institute for Environment and Development
IPIS	International Peace Information Service
IRC	International Rescue Committee
IRIN	Integrated Regional Information Networks
ISO	International Organization for Standardization (Organisation internationale de normalisation)
ISSSS	International Security and Stabilization Support Strategy (Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation)
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
ITOA	Initiative de traçabilité de l'or pour l'exploitation artisanale
ITRI	International Tin Research Institute (Institut international de recherche de l'étain)
ITSCI	Initiative de la chaîne d'approvisionnement de l'ITRI (ITRI Tin Supply Chain Initiative)
LCA	Leadership for Conservation in Africa
LRA	Lord's Resistance Army
LS&CD	Local Suppliers and Contractors Development Unit (Unité spécialisée en gestion de chaînes d'approvisionnement)
M23	Mouvement du 23-Mars
MAECD	Ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (Canada)
MCR	Mécanisme régional de certification de la CIRGL
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC
MSC	Malaysian Smelting Company
NADEF	Newmont Ahafo Development Foundation

NDPC	National Development Planning Commission
NGGL	Newmont Ghana Gold Limited
NMC	Newmont Mining Corporation
NML	Normandy Mining Limited
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCCAH	Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaires
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCEAN	Organisation congolaise des écologistes et amis de la nature
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies)
OGP	Observatoire gouvernance et paix
OGT	Observatoire gouvernance-transparence
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAC	Partenariat Afrique Canada
PACT	Private Agencies Collaborating Together
PADI	Plan d'action pour le développement intégré
PCN	Point de contact national (de l'OCDE)
PCQVP	(Coalition) Publiez ce que vous payez
PDSEC	Programme de développement social économique et culturel
PIB	Produit intérieur brut
PK	Processus de Kimberley
PME	Petites et moyennes entreprises
PNDCL	Precious Minerals Marketing Corporation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

PNU	Programme des Nations Unies pour l'environnement (United Nations Environment Program [UNEP])
PPA	Public-Private Alliance for Responsive Minerals Trade
PRE	Programme de relance de l'économie
P-RM	Président de la République du Mali
PVD	Pays en voie de développement
RDC	République démocratique du Congo
RIE	Revue des industries extractives (Extractive Industries Review [EIR])
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SADC	Southern African Development Community (Communauté de développement de l'Afrique australe)
SAESSCAM	Service d'assistance et d'encadrement du Small-Scale Mining
SEC	Securities and Exchange Commission (Commission des titres et de la Bourse)
SEED	Sustainable Economic Empowerment and Development
SEMICO	Segala Mining Corporation
SEMOS-SA	Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola
SFI	Société financière internationale
SIG	Système d'information géographique (Global Positioning System [GPS])
SNV	Organisation néerlandaise de développement
SOGEMORK	Société générale d'exploitation de la mine d'or de Kalana
SOMILO	Société des mines d'or de Loulo
SOMINKI	Société minière et industrielle du Kivu
SONAREM	Société nationale de recherche et d'exploitation minière
STAREC	Stabilization and Reconstruction Plan for Eastern Democratic Republic of the Congo (Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés dans l'est de la RDC)
TAMICO	Tambaroua Mining Company
TIC	Tantalum-Niobium International Study Center

Liste des sigles et acronymes

TMS	Transport Management System
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UA	Union africaine
UNEP	United Nations Environment Program (Programme des Nations Unies pour l'environnement [PNUE])
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime)
UQAM	Université du Québec à Montréal
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
USGS	United States Geological Survey
USDI	United States Department of the Interior
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WCED	World Commission on Environment and Development
ZEA	Zone d'exploitation artisanale

Responsabilité sociale des entreprises

Un concept omniprésent, polysémique et problématique

Bonnie Campbell et Myriam Laforce

Au cours des vingt dernières années, à la faveur de la demande toujours croissante des métaux et des minéraux, l'industrie minière a étendu ses activités vers des régions éloignées des grands centres, souvent mal desservies en matière de services publics et habitées par des populations parfois marginalisées. À cette expansion s'est jointe une intensification des débats portant sur la responsabilité sociale qu'ont - ou que devraient avoir - les entreprises extractives à l'égard des communautés locales et nationales qui accueillent leurs projets d'investissement. Que ce soit de la part de dirigeants de compagnies minières, de responsables politiques de la coopération internationale, d'intervenants des organisations non gouvernementales ou des milieux de la recherche et de la consultation, lorsqu'il est question de la gestion du secteur, rares sont les interventions et initiatives qui n'invoquent pas à un moment ou un autre cet enjeu central. Mais, paradoxalement, cette omniprésence du concept et des pratiques de responsabilité sociale des entreprises (RSE) est accompagnée d'une pluralité des sens que les multiples et très divers acteurs concernés accordent à une notion qui est elle-même en évolution constante. Qu'elle renvoie à la conduite éthique d'une entreprise, à ses relations communautaires, à ses politiques d'engagement avec les parties prenantes ou à l'acceptabilité sociale de ses projets, la RSE est aujourd'hui mobilisée pour définir une gamme très large de pratiques et de politiques d'affaires, pour la plupart autorégulées. Cela nous amène à nous interroger sur les origines de cette expression, les différents sens qui lui ont été attribués, les raisons de son omniprésence, particulièrement dans le secteur minier et surtout depuis les dernières décennies.

Peut-être, avant tout, ce constat nous incite-t-il à souligner l'importance d'évaluer quelles sont les implications à court et à plus long terme du foisonnement d'initiatives de RSE dans le secteur par rapport aux différents objectifs qui leur sont attribués. Malgré un certain engouement discursif dans plusieurs milieux, les évaluations des répercussions des stratégies de RSE pointent souvent dans des directions très différentes (Garvin, McGee, Smoyer-Tomic et Ato Aubynn, 2009). Tels sont les enjeux et les interrogations qui motivent la production de cet ouvrage collectif.

Afin de répondre à ce questionnement, le collectif d'auteurs qui a participé à cet ouvrage aborde ces enjeux à partir de trois perspectives complémentaires. La première présente une réflexion plus théorique sur les origines et l'évolution de la notion, dont le parcours est examiné du point de vue du secteur privé. La deuxième perspective, qui propose une analyse de certaines stratégies particulières de RSE mises en place par des compagnies minières transnationales, est illustrée par deux contributions de chercheurs ayant une connaissance intime des territoires concernés par les projets de ces compagnies. Ces auteurs examinent, grâce à des enquêtes sur le terrain, les formes diverses et les implications concrètes que prennent ces stratégies de RSE dans deux pays d'Afrique ayant connu récemment une progression fulgurante des investissements directs étrangers miniers dans leur industrie nationale, le Ghana et le Mali. Enfin, la troisième perspective porte sur les initiatives mises en œuvre cette fois par des acteurs internationaux externes pour renforcer la transparence et la responsabilité quant aux répercussions des activités sur la chaîne de production artisanale de minerais dans l'Est de la République démocratique du Congo (RDC), de leur extraction à leur commercialisation sur les marchés mondiaux.

1/ **Un concept polysémique qu'il est important de contextualiser**

Comme le fait ressortir Gabriel Goyette-Côté dans le premier chapitre, qui propose une synthèse des origines de la notion de la responsabilité sociale des entreprises, même si les pratiques désignées sous le vocable de RSE sont présentes dans de très nombreux secteurs de l'économie et qu'elles font l'objet d'une littérature spécialisée depuis les années 1950, il demeure plutôt rare que le concept soit resitué dans une approche sectorielle et que ses effets soient scrutés de près, au-delà de la connotation positive que la notion évoque généralement et, la plupart du temps,

sommairement. Selon lui, « [l]’une des difficultés qui émergent lorsque l’on tente d’évaluer l’incidence, qu’elle soit développementale ou autre, de la RSE de manière théorique est le caractère polysémique de cette notion ». Cette polysémie contraste pourtant avec l’unanimité qui semble accompagner le déploiement toujours croissant de pratiques de responsabilité sociale, particulièrement chez les grandes compagnies minières transnationales qui font l’objet d’une surveillance assidue de la part de la société civile internationale. Aujourd’hui, aucune n’échappe à l’importance d’inclure dans ses activités courantes des projets de RSE, d’en faire la promotion et d’en dresser un bilan annuel, tant la RSE est devenue indissociable d’une conduite d’affaires jugée acceptable.

La multiplication rapide des pratiques dans ce domaine au cours des dernières décennies, particulièrement dans les pays d’Afrique, d’Asie et d’Amérique latine dotés d’un potentiel minier, et l’importance de la connotation positive de la notion sont cependant à resituer dans le contexte du processus de libéralisation économique introduit notamment dans ces pays par les programmes d’ajustement structurel adoptés à partir des années 1980. Ainsi, une *première hypothèse* sous-tendant les analyses présentées dans cet ouvrage est que les mesures en question - qui visaient essentiellement un retrait massif et systématique de l’État de ses domaines d’intervention économique dans les pays endettés et sous ajustement et qui impliquaient un rôle beaucoup plus restreint pour les politiques publiques (suivant le principe néolibéral qui suggère que plus l’État se retire, plus les forces du marché seront en mesure d’assurer une allocation efficace des ressources) - allaient entraîner indirectement la création d’un contexte politique tout à fait propice à l’émergence de pratiques de RSE (Santoro, 2015, p. 156). L’importance prise par de telles pratiques dans les débats sur la contribution du secteur minier au développement de ces pays ne peut plus, dès lors, être vue seulement comme le résultat d’une volonté des entreprises concernées d’adopter de meilleures pratiques et de renforcer la légitimité de leurs activités. Cette importance croissante a également obéi à une restructuration fondamentale des limites des champs d’intervention admissibles des acteurs publics et privés dans l’encadrement de l’industrie, un processus qui dépasse largement la dynamique d’évolution des stratégies d’affaires et autres politiques corporatives dans le secteur minier (Harvey, 2014).

Dans le contexte de la libéralisation des économies africaines, par exemple, il s’est en effet produit au cours des trente dernières années non seulement une redéfinition profonde et un retrait du rôle des États, mais aussi une redéfinition des sphères de responsabilité et d’autorité

publiques et privées, impliquant un transfert vers des acteurs privés de fonctions qui auparavant relevaient des responsabilités de l'État (prestation de services de santé et d'éducation, routes, sécurité, etc.). Ce processus a contribué dans plusieurs cas à créer une certaine opacité ou une ambiguïté concernant la démarcation entre les sphères de responsabilité respectives (Harvey, 2014). Il a également concouru à susciter des attentes de la part des communautés voisines des projets miniers à l'égard des compagnies responsables de ces projets, avec comme résultat, d'une part, de parfois provoquer des tensions à l'échelle locale et des récriminations relatives aux activités des entreprises privées et, d'autre part, de faire en sorte que ces compagnies soient désormais perçues comme de véritables «agents de développement» (Muthuri, Chapple et Moon, 2009, p. 431)¹.

De plus, et ce fait a attiré beaucoup moins l'attention, les processus de réforme économique et politique de ces pays, qui étaient en grande partie impulsés de l'extérieur, notamment avec l'appui des institutions financières multilatérales telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ont simultanément contribué à refaçonner les relations de pouvoir intérieures à ces pays. Les asymétries de pouvoir qui en ont résulté allaient faire obstacle par la suite aux appels en faveur de réformes pour mieux maîtriser certaines des conséquences négatives des stratégies libéralisées introduites au cours des décennies précédentes. Car les fondements réglementaires et institutionnels sur lesquels reposaient ces asymétries des relations dans le secteur minier allaient le plus souvent être reconduits du fait de la constellation des rapports de force mis en place au fil des ans, rapports qui liaient les décideurs des pays sous ajustement à de puissants acteurs externes, qu'ils soient des secteurs privé, public ou des institutions financières (Campbell, 2010). Dans le secteur extractif, l'échec de la mise en œuvre des recommandations de la revue des industries extractives (RIE) qui visaient, au début des années 2000, à revisiter les excès de cet héritage dans le cadre d'un processus de révision pourtant enclenché par la Banque mondiale elle-même, est illustratif du rétrécissement des espaces politiques. Les résultats décevants de cette initiative importante sont parlants, car la RIE aurait pu être le lieu de débat et d'impulsion de réformes en mesure de remettre en question la

1 Il est à ce titre intéressant d'observer qu'au Pérou, par exemple, une loi adoptée en 2008 permet aux compagnies privées actives au pays de réserver jusqu'à la moitié des sommes devant normalement être versées à l'État à titre d'impôt sur le revenu pour les investir plutôt directement dans la construction de projets d'infrastructure dans les communautés voisines de leurs opérations (loi n° 29230 intitulée *Ley de Obras por Impuestos* [ou Travaux publics grâce aux impôts]). La loi vise explicitement à «accélérer l'exécution de travaux d'infrastructure publique prioritaires dans tout le pays» («*busca acelerar la ejecución de obras de infraestructura pública prioritarias en todo el país*») (Proinversión, 2015).

générosité de certains incitatifs - notamment fiscaux - auparavant consentis à l'industrie et de corriger certains contrecoups non maîtrisés qui résultèrent de la place privilégiée occupée par les entreprises privées le plus souvent étrangères dans cette même industrie (Campbell, 2009).

C'est dans un tel contexte de retrait programmé des politiques publiques, de rétrécissement des budgets des États et de leurs capacités institutionnelles, financières et en ressources humaines qu'émergeront des problèmes de légitimité pour les activités dans le secteur (Campbell, 2012) auxquels les entreprises tenteront notamment de remédier à l'aide de stratégies de RSE.

La compréhension des conditions qui ont été à l'origine de l'émergence de telles pratiques, des formes qu'elles ont prises, de même que l'évaluation de leurs implications, dépend donc nécessairement de la prise en compte du contexte dans lequel ces stratégies apparaissent et des problèmes auxquels ces mesures cherchent à répondre. Il devient ainsi essentiel de s'interroger sur les causes à l'origine des problèmes croissants de risques et de légitimité associés aux activités des entreprises minières, illustrés en premier lieu par l'éclatement un peu partout dans le monde ces dernières années, sans commune mesure avec le passé, de dizaines de conflits dits socioenvironnementaux entre entreprises et populations locales (Hodge, 2014; Merino Acuña, 2015). Dans le contexte de désengagement des États et de libéralisation des économies, un glissement s'est en effet produit au cours des dernières décennies non seulement en ce qui concerne la manière de percevoir le partage des responsabilités, comme cela a été mentionné plus haut, mais aussi en ce qui regarde les responsabilités qui incombent aux entreprises privées pour assurer le développement et la réduction de la pauvreté dans leurs zones d'intervention sur le terrain. Paradoxalement, cependant, les réformes de libéralisation ont souvent été accompagnées d'une révision des normes, la plupart du temps à la baisse, dans des domaines critiques pour le développement économique et social. À titre d'illustration, ces réformes ont été réfléchies et conçues à l'aide de questionnaires soumis à diverses compagnies minières en vue de comprendre et d'orienter les réformes en fonction de leurs besoins précis - par souci de rendre les économies nationales attrayantes pour les investisseurs miniers privés (Naito, Remy et Williams, 2001; World Bank, 1992, p. 16) - et non pas dans une perspective qui aurait cherché à promouvoir des stratégies de développement national. De plus, les conséquences environnementales et sociales potentiellement négatives des activités minières furent présentées le plus souvent comme marginales, comparativement aux

conséquences positives de l'apport des investissements. La responsabilité de maîtriser ces contrecoups fut de surcroît généralement attribuée aux entreprises, qui devenaient ainsi responsables de l'introduction, sur une base volontaire, de mesures de réparation. Les difficultés suscitées lors de la mise en œuvre de ces réformes reposant sur le postulat d'une croissance tirée par les investissements dans un contexte de retrait de l'État (ce qu'il est désormais convenu d'appeler un *investment-led model* de développement) furent de plus en plus masquées par une certaine technicisation des approches en développement international et leurs effets négatifs furent littéralement passés sous silence du fait des rapports de pouvoir mis en place.

Voilà pourquoi une *deuxième hypothèse* qui sous-tend les travaux regroupés dans ce livre veut qu'une attention particulière soit accordée au processus de réforme et aux méthodologies qui, par le passé, ont contribué à faire disparaître des analyses certaines dimensions clés relatives aux rapports d'influence et de pouvoir - dimensions essentielles pour comprendre les processus en cours, leurs conséquences, les problèmes qu'ils suscitent et les pistes éventuelles de solution. Du fait de la technicisation et donc de la dépolitisation des approches, mais aussi de la faiblesse des capacités techniques, financières et en ressources humaines des États pour évaluer les répercussions des activités minières ou, encore, de l'absence de volonté politique pour le faire, ce qui devient évident est la nécessité de mieux tenir compte des implications politiques du processus de réforme. Ces implications politiques, qui seront au centre des enjeux soulevés par cet ouvrage, n'ont jusqu'ici clairement pas reçu l'attention qu'elles méritent.

Les dimensions clés des relations de pouvoir dont il est ici question concernent par exemple, en tout premier lieu, le fait que le retrait programmé de l'État du secteur minier a été accompagné dans nombre de pays, particulièrement en Afrique, par la réduction de sa souveraineté, impliquant que l'État cède ses droits sur les ressources, dont les ressources minières, à des acteurs privés. De plus, les mesures de réforme ont souvent entraîné une réduction de la capacité institutionnelle des administrations qui leur aurait été nécessaire pour mettre en vigueur leur propre réglementation. Enfin, dans certains cas, notamment dans des pays très riches en minerais, l'institutionnalisation d'un mode particulier de reproduction des relations de pouvoir internes du pays a mené à l'émergence d'une certaine *politics of mining* dans laquelle la transparence et la responsabilité ont fait gravement défaut, contribuant à une perte accentuée de confiance de la population envers les

institutions publiques. Tous ces éléments de contexte sont des dimensions importantes à prendre en compte lorsque l'on se penche sur les pratiques de RSE. Car, comme nous l'avons développé ailleurs, cet ensemble de facteurs a des conséquences importantes sur la légitimité même des opérations des entreprises, légitimité non pas dans le sens juridique tel que le confère un titre ou un contrat minier, mais dans le sens social et politique, en tant que légitimité qui résulte de l'existence d'une réglementation et de procédures acceptées par toutes les parties concernées et qui comportent les conditions nécessaires pour les faire respecter (Campbell, Roy Grégoire et Laforce, 2011). Dans la mesure où les stratégies de RSE peuvent être conçues, entre autres, comme une tentative de répondre aux problèmes de légitimité des activités des entreprises et de réduire les risques pour la sécurité de leurs opérations, la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure de telles stratégies, mises en place de manière volontaire par des entreprises, sont susceptibles de répondre aux causes de ces problèmes. Car ces défis, historiquement construits, sont avant tout de nature structurelle et politique. Ils comportent des dimensions institutionnelles, réglementaires et, surtout, recouvrent des enjeux profonds d'asymétrie dans les relations de pouvoir qui caractérisent le secteur. De manière connexe, il est important d'analyser si et comment les pratiques de RSE tiennent compte des asymétries héritées du passé. Nous rejoignons ici l'observation de Dashwood et Buenar Puplampu (2014) sur l'importance de la prise en compte des asymétries de pouvoir partout où ces asymétries persistent :

First and most obvious, there is the potential that power asymmetries between mining companies and local communities/District Assemblies, as well as NGOs/local communities/District Assemblies, can lead to intimidation in a context of extreme wealth differentials. Power asymmetries also arise from superior access to information and negotiation skills, that can affect how both mining companies and NGOs (both national and international) interact with local communities/District Assemblies. Rather than assuming from the outset that such dynamics undermine genuine multi-stakeholder partnership, we argue that the impact of power asymmetries needs to be empirically observed. There could be, for example, off-setting considerations such as the need for mining companies to have a social license that affords local communities greater authority than might normally be the case (Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 149; nous soulignons).

Cette deuxième hypothèse soulève des enjeux de choix de méthodologie afin d'assurer que les approches retenues pour l'analyse des questions de RSE soient en mesure de tenir compte des dimensions politiques et des asymétries de pouvoir propres aux contextes étudiés. Ainsi, toutes les contributions à cet ouvrage tiennent compte des dimensions politiques des contextes retenus pour étude, en faisant ressortir les trajectoires historiques et les contextes institutionnels et réglementaires des cas analysés, à partir d'approches néanmoins variées et appuyées empiriquement, dont l'économie politique internationale hétérodoxe, les sciences environnementales, les sciences juridiques et l'anthropologie.

2 / **Le contenu du livre**

Le premier chapitre du livre, rédigé par Gabriel Goyette-Côté et intitulé «La responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier : quelle contribution pour le développement?», propose un aperçu plus théorique de la notion de RSE, tout en se situant à l'intérieur des logiques qui sont celles des compagnies minières. Comme arrière-fond historique de cette analyse, ajoutons que l'évolution de la réflexion présentée ici s'est faite en lien avec une évolution des attentes sociales et politiques concernant l'acceptabilité sociale (la «licence sociale» ou *social licence to operate*), allant de l'autorisation informelle qu'une entreprise souhaite obtenir pour réaliser son projet avec l'assentiment des principaux acteurs concernés sur le terrain, dans une relative paix sociale et en toute légitimité (Genasci et Pray, 2008, p. 41), au droit formel d'exploitation d'un gisement, qui porte davantage sur la légalité des activités pratiquées et sur les autorisations et permis obtenus des autorités compétentes à cette fin. La contribution débute en situant l'argumentaire dans la littérature sur la RSE et son évolution, puis plus particulièrement dans la littérature sur la RSE telle qu'elle est pratiquée dans les pays en développement. L'auteur cherche alors à voir, d'une part, si de telles stratégies peuvent constituer une approche valable en elle-même, notamment à l'aide des contributions de Porter et Kramer (2011) et de Zadek (2006) et, d'autre part, si la RSE a le potentiel de permettre d'envisager le dépassement des limites traditionnellement reconnues concernant l'incidence de l'investissement dans le secteur extractif sur le développement des pays et des régions d'accueil. À cette fin, l'auteur fait référence à la fois à la littérature fort controversée sur la «malédiction des ressources» et aux analyses produites dans une tout autre perspective par l'Union africaine (UA) et la Commission économique pour

l’Afrique des Nations Unies (CEANU) concernant la portée développementale du secteur extractif dans le cadre du processus de mise en œuvre de la Vision du régime minier de l’Afrique (African Mining Vision) (UA, 2009), ainsi qu’à la littérature plus générale sur ce secteur. Illustrant le point soulevé précédemment selon lequel il est nécessaire de préciser à quels objectifs les pratiques de RSE cherchent à répondre, ce premier chapitre propose enfin, à l’issue de cette démarche, une analyse de la stratégie privilégiée récemment par le précédent gouvernement du Canada² en matière de responsabilité sociale des entreprises minières canadiennes actives à l’étranger, en vue d’évaluer dans quelle mesure cette stratégie est réellement susceptible d’atteindre son objectif officiel, qui est d’accroître l’efficacité de l’aide canadienne au développement (Brown, 2012). La démonstration permet d’interroger de manière fort instructive le lien qui était clairement établi auparavant par les autorités publiques canadiennes entre la RSE et l’accroissement concomitant de la portée développementale des investissements privés dans les pays en développement, en particulier dans le secteur extractif.

La référence faite par Goyette-Côté à l’*échelle de Zadek* est également utile pour mieux systématiser la présentation des très nombreuses formes et pratiques regroupées sous le vocable de RSE et pour aborder la polysémie du concept dans toute sa complexité. Cette échelle est l’un des exemples de typologies présentes dans la littérature et qui permettent de mieux cerner ces pratiques et leurs conséquences potentielles, tant pour l’entreprise concernée que pour la société dans laquelle celle-ci évolue. Sa construction repose sur une analyse empirique et vise à montrer comment peuvent progresser les activités de RSE d’une firme au fur et à mesure que cette dernière gagne de l’expérience et apprend à tirer avantage des occasions d’affaires créées par ce type d’activités. Elle montre comment ce qui débute généralement comme une dépense défensive essentiellement faite pour protéger l’image de l’entreprise peut devenir un investissement stratégique à long terme permettant de reconnaître et de saisir des occasions de premier entrant sur un marché en harmonisant l’ensemble des fonctions de la firme et sa stratégie avec l’environnement dans lequel elle fait affaire. Cette progression permettrait de créer de la valeur pour l’entreprise tout en mitigeant les risques, puisque, lors de la progression, les effets seraient cumulatifs d’un stade à l’autre (Zadek, 2006). L’échelle illustre également l’importance pour la firme de ne pas voir la société comme une problématique externe à gérer, de même

2 Il s’agit du gouvernement conservateur, au pouvoir de 2006 à 2015.

que les avantages que peut offrir un engagement social authentique et soutenu. Enfin, elle démontre clairement comment, en raison des avantages cumulatifs, une initiative de RSE stratégique ou civique peut être à la fois réactive et proactive.

L'analyse proposée dans le premier chapitre montre toutefois que, contrairement aux typologies de ce type ou encore aux pratiques de RSE qui seraient strictement alignées sur les priorités nationales des pays hôtes, en matière de développement, la littérature empirique tend à suggérer que ce sont plutôt les conditions en place dans le pays source des investissements qui déterminent aujourd'hui les pratiques retenues par les entreprises en matière de RSE. Comme nous le verrons, les exemples de pratiques de RSE recensés dans les chapitres qui suivent, particulièrement dans les cas du Mali et du Ghana, témoignent de ce type de stratégie, dans bien des cas encore déterminé sur une base plutôt *ad hoc* par les grandes sociétés minières concernées et qui ne ciblent souvent que les parties prenantes locales affectées par le projet.

Ce premier chapitre souligne l'intensité des débats en cours, des réflexions et des propositions concrètes qui émergent pour un renouvellement des pratiques de RSE dont l'effet développemental récent se serait avéré décevant. Il renvoie ultimement aux recommandations d'instances africaines, dont la CEANU et l'UA, pour illustrer les possibilités bien réelles de mise en œuvre des stratégies de RSE mieux en mesure de promouvoir divers objectifs de développement dans la durée. Les deux chapitres qui suivent proposent précisément une analyse de divers types de stratégies de RSE adoptées par un certain nombre de compagnies minières dans deux pays de l'Afrique de l'Ouest riches en minerais, le Mali et le Ghana.

Au Mali, malgré les discours des autorités sur l'apport du secteur minier au développement, il semble bien que bon nombre d'observateurs et d'analystes s'entendent plutôt, depuis le boom minier qu'a connu le pays dans les dernières années, sur la faible contribution de l'exploitation minière à l'économie nationale de manière générale et au développement communautaire dans les zones concernées par l'exploitation minière en particulier. Le pays représente ainsi un exemple éloquent de contexte tout à fait propice à l'adoption et au déploiement à grande échelle de stratégies de responsabilité sociale par les compagnies minières actives sur le terrain en vue de compenser l'insuffisance « naturelle » de cette contribution. Or le contexte malien a ceci de particulier que le nouveau Code minier de 2012, tout en mettant l'accent sur les intérêts mutuels des intervenants (État et sociétés minières), aurait pour

la première fois introduit à l'égard des promoteurs de projets miniers des *obligations* en matière de développement communautaire, faisant ni plus ni moins passer ces stratégies d'affaires du domaine volontaire au domaine contraignant. Le bilan des acquis et des changements en cours dressé dans le chapitre portant sur ce pays, rédigé par Amadou Keita et intitulé « Responsabilité sociale des entreprises minières et développement communautaire dans les zones minières au Mali : du volontariat à l'obligation juridique, une perspective du terrain », s'impose donc comme étant des plus opportuns.

Dans ce chapitre, Keita propose en effet, d'une part, de rendre compte de l'évolution des arrangements institutionnels qui se sont établis entre les sociétés minières et les communautés locales. Ces arrangements ont été essentiellement fondés sur une approche traditionnelle de la RSE, définie par l'entreprise, avec une contribution variable des communautés affectées aux modalités de sélection et de gestion des projets de RSE désignés. D'autre part, l'auteur examine les nouvelles dispositions contraignantes qui découlent du Code minier et leur incidence possible sur les processus nationaux et locaux de mise en valeur des ressources dans le secteur. Trois arguments principaux ressortent de l'analyse de Keita, à savoir, d'abord, que les mesures de RSE adoptées par les entreprises minières actives au Mali tendent bel et bien, de manière générale, à leur conférer une légitimité renforcée leur permettant d'atteindre plus aisément leurs objectifs financiers. On pourrait donc parler d'un succès à cet égard. Or, et il s'agit là du second argument proposé par l'auteur, bien que l'approche de la RSE privilégiée dans ce pays soit tout à fait compatible avec la politique typiquement *investment-led* de l'État malien, le développement des communautés locales concernées n'en a pas pour autant paru amélioré, particulièrement dans une perspective de développement durable. Dans ce contexte, le troisième argument porte sur l'effet potentiel des mesures contraignantes intégrées au Code minier de 2012 en matière de contribution des entreprises minières au développement communautaire. S'il semble encore trop tôt pour en mesurer objectivement l'effet sur le terrain, Keita avance que les bénéfices envisageables en matière de reddition de comptes de la part des entreprises ne sauraient suffire pour dépasser différentes limites traditionnellement associées aux pratiques de RSE. Ajoutons que la question de la répartition ambiguë des responsabilités publiques et privées quant au soutien du développement économique et social à l'échelle locale dans les zones minières n'en est de la même manière pas résolue pour autant.

La démonstration de ces arguments dans le chapitre procède autour de trois sections distinctes, précédées d'une section exposant la méthodologie employée. La première aborde la problématique de la RSE dans la politique et la législation minière du Mali. Elle analyse les différents aspects de la question et son évolution, de la *soft law* à des normes contraignantes. La deuxième section s'intéresse aux pratiques de RSE, telles qu'elles sont actuellement privilégiées dans les zones minières du Mali, et aux différents modes d'intervention des entreprises. La troisième section analyse enfin les implications du « nouveau » caractère obligatoire de la contribution des entreprises au développement communautaire, les « pièges » que cette approche pourrait receler pour les communautés concernées ainsi que les possibilités et les limites qui y sont liées.

Le chapitre portant sur le Ghana, rédigé par Abdulai Darimani et intitulé « Contribution de la responsabilité sociale des entreprises minières au développement des communautés locales au Ghana », présente pour sa part les résultats d'une enquête réalisée entre avril 2012 et juin 2014 dans quatre districts du pays qui accueillent des projets miniers d'envergure, pour la plupart depuis un certain nombre d'années. Dans chacun des cas, une entreprise minière transnationale majeure est impliquée, dotée d'une politique de responsabilité sociale clairement définie. Chacun des districts en question est par ailleurs caractérisé par une certaine marginalisation des communautés rurales potentiellement concernées par les projets miniers sur le plan de l'accès aux infrastructures sociales et économiques, telles que les soins de santé et l'éducation de qualité, l'eau potable, les routes et l'énergie. Ainsi, alors que les besoins sont grands à l'échelle locale, les quatre entreprises au cœur de cette enquête ont créé différentes structures internes et externes (fondations, comités de citoyens, etc.) permettant de définir et de mettre en œuvre différents projets de responsabilité sociale dans les localités concernées. En fonction de la liste portant sur les activités menées par chacune des compagnies et obtenue dans le cadre de cette étude, il est apparu qu'au cours de la période examinée ces projets de RSE concernaient pour la plupart la construction et la réparation d'infrastructures diverses au service des communautés concernées (routes, écoles, centres de santé, stades sportifs, etc.).

Mais dans quelle mesure ces projets ont-ils réellement atteint leur objectif premier qui était de contribuer au développement durable et à l'amélioration des conditions de vie de leurs bénéficiaires désignés? Et dans quelle mesure les mécanismes particuliers utilisés pour concrétiser

la stratégie de RSE des quatre compagnies ont-ils été pertinents à cet égard? La comparaison présentée dans le chapitre, qui s'appuie sur le recours à cinq concepts clés du développement durable, révèle une volonté réelle de la part des quatre compagnies de s'inspirer des meilleures pratiques en matière de RSE pour mettre en œuvre leurs stratégies à l'échelle locale. C'est particulièrement vrai en ce qui a trait au souci de participation communautaire dans la sélection des projets de RSE à financer, de même qu'à leur arrimage avec les plans ou visées de développement tels qu'ils sont définis à l'échelle locale.

Toutefois, l'enquête a également conduit l'auteur à constater que les projets de RSE contribuent indirectement à renforcer certaines asymétries de pouvoir à l'intérieur des communautés. Le rôle et les responsabilités confiés aux comités locaux chargés de participer à la mise en œuvre des projets se basent en effet souvent sur une stratégie qui ignore les dynamiques de pouvoir dans les communautés et qui peut ainsi faire en sorte que les responsables politiques locaux exercent une influence considérable sur les projets de RSE en raison de leurs liens avec les organes et les structures de pouvoir des gouvernements locaux et du gouvernement central, au détriment des groupes les plus vulnérables. De même, Darimani reconnaît dans ce chapitre que l'obligation de rendre des comptes des quatre compagnies pour ce qui concerne la réalisation des projets et leur contribution au développement local demeure assez faible, une question qui montre bien, ici encore, l'acuité des risques associés à une répartition ambiguë des responsabilités publiques et privées en matière de développement communautaire dans les zones minières du Ghana.

Abordé dans le cadre du dernier chapitre de cet ouvrage collectif, le cas de l'exploitation minière artisanale dans l'est de la RDC, région engagée dans des conflits violents intermittents depuis près de vingt ans, ne mobilise pas explicitement le même type de stratégie d'affaires centré sur l'amélioration des relations entre une entreprise minière transnationale active sur le terrain et la population locale concernée par ses activités, dans une perspective de développement. Ce chapitre de Denis Tougas intitulé «La responsabilité sociale des entreprises et les minerais de conflit : l'Est de la République démocratique du Congo comme laboratoire» met en effet plutôt en scène plusieurs centaines de milliers de «creuseurs» qui exploitent, dans des conditions d'insécurité et de précarité et sur des sites souvent contrôlés par des groupes armés, divers minerais qui transitent par des réseaux commerciaux régionaux illégaux avant de trouver preneur sur le marché mondial. Ces minerais

(colombo-tantalite, cassitérite, or et wolframite ou leurs dérivés) entrent ensuite dans la composition de biens de consommation vendus en Occident, à commencer par toute une gamme de produits électroniques. Au tournant des années 2000, plusieurs centaines d'entreprises, des fonderies aux manufacturiers de produits finis, ont donc décidé de participer à des initiatives internationales proposant des codes de conduite ou d'autres moyens techniques pour assurer un approvisionnement en minerais sans lien avec des groupes armés, mais plutôt de nature à certifier la «propreté» des produits fabriqués par ces entreprises.

L'exploitation illégale des ressources naturelles de la région ayant été rapidement reconnue comme l'un des principaux facteurs de perpétuation des conflits, de nombreuses initiatives nationales et internationales, publiques et privées, d'ailleurs souvent non coordonnées, ont depuis été lancées en vue de limiter l'accès au marché mondial pour ces «minerais de conflit» qui ont pu servir au financement des groupes belligérants, de même que leur utilisation par de larges secteurs industriels. La loi Dodd-Frank (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*), adoptée aux États-Unis en 2010 en vue d'une réforme des marchés financiers à la suite de la crise financière de 2008 et dont une section entière est consacrée à la gouvernance d'entreprise et à la transparence en matière de minerais de conflit, représente certainement l'une des initiatives les plus connues lancées à l'échelle internationale. En vertu de l'article 1502, toute entreprise inscrite à la Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis³ est tenue de divulguer annuellement certaines informations concernant la traçabilité de sa chaîne d'approvisionnement afin d'indiquer si des «minerais de conflit» entrant dans la fabrication de ses produits proviennent de la RDC ou de pays avoisinants. Narine résume ainsi l'un des objectifs de la loi :

This “name-and-shame” law, which does not actually make it illegal to source minerals from the Congo, aims to provide transparency to consumers and investors so that they can make informed choices about the companies with which they choose to do business (Narine, 2013, p. 351).

3 On estime qu'environ 6 000 compagnies, c'est-à-dire près de la moitié de l'ensemble des entreprises américaines cotées en bourse directement assujetties aux normes de la SEC, seraient visées par cette disposition, sans compter des centaines de milliers de fournisseurs (Narine, 2013, p. 359).

Parmi les autres initiatives internationales adoptées dans la même veine, l'auteur cite le système de Certified Trading Chains (CTC) mis sur pied avec l'aide de la coopération allemande et le mécanisme régional de certification de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), deux systèmes de traçabilité qui ont été tout récemment intégrés au régime d'encadrement des activités des sites miniers artisanaux de la région. De même, l'Institut international de recherche de l'étain (International Tin Research Institute [ITRI]), qui regroupe 60 % des producteurs et des fonderies d'étain au monde, a mis en place l'Initiative de la chaîne d'approvisionnement de l'ITRI (ITRI Tin Supply Chain Initiative [iTSCi]) visant l'établissement d'un système de certification d'étiquetage de colis de minerais dont le trajet pourra être suivi du puits jusqu'au comptoir d'exportation.

L'adhésion à ce type d'initiatives volontaires s'apparente fortement, selon Tougas, à l'adoption de stratégies de RSE, qui misent sur une certaine forme d'autorégulation pour contrer les effets potentiellement négatifs de l'exploitation minière. Tout comme les questionnements au cœur des autres analyses présentées dans cet ouvrage, le chapitre sur la RDC cherche précisément à interroger l'incidence de telles mesures ou initiatives, qu'elle soit directe (leur contribution à l'affaiblissement des groupes armés ou à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs et des populations dont les revenus dépendent du secteur minier artisanal) ou indirecte (leur contribution à l'établissement de normes internationales visant à résoudre les problèmes de légitimité des entreprises pour leurs activités d'extraction, d'achat ou de transformation des minerais provenant de l'Est du Congo).

Présentée par l'auteur comme un véritable «laboratoire d'expérimentation de normes et de pratiques» censées contribuer à la fin du commerce de «minerais de conflit» non seulement dans cette région, mais dans d'autres zones de conflit dans le monde qui sont également riches en ressources naturelles, l'analyse de cette expérience conduit à s'intéresser au rapport des entreprises à la protection des droits humains (*business and human rights* [BHR]), un enjeu qui a jusqu'ici joué un rôle plutôt marginal dans la conceptualisation de la RSE (Santoro, 2015, p. 157-158), mais qui est clairement destiné à jouer un rôle de plus en plus important à l'avenir⁴. Comme l'indique Ramasastry (2015, p. 238), si la RSE met l'accent sur la *responsabilité* (*responsibility*) des entreprises,

4 On peut citer par exemple le lancement récent de la revue *Business and Human Rights Journal* (s. d.).

l'approche BHR est née d'une quête pour leur *obligation de rendre compte* (*accountability*) quant aux répercussions en matière de violations de droits humains causées (en tout ou en partie) par leurs activités.

Or, dans le contexte d'une industrie artisanale qui se développe en marge des lois, dans une situation de vulnérabilité à l'égard de la fluctuation des prix sur les marchés mondiaux et des relations entre groupes armés, et qui assujettit les creuseurs à toutes les formes de prélèvements légaux et illégaux dans le cadre de dynamiques de contrebande, il ressort de l'analyse présentée dans ce chapitre que toute entreprise de traçabilité ou de garantie de responsabilité des acteurs impliqués au fil de la chaîne de production représente un défi colossal. Le chapitre montre à cet égard toute l'importance dans un tel contexte de pouvoir penser les *solutions* offertes aux problèmes posés par les « minerais de conflit », en les articulant de manière dynamique avec les besoins réels des populations concernées à l'échelle locale. Les effets pervers causés sur le terrain par plusieurs des initiatives de traçabilité présentées ici et mises en œuvre de bonne foi par leurs promoteurs extérieurs dans une logique de responsabilité sociale d'entreprise suggèrent de manière encore plus éloquente l'importance de cette articulation pour que les *solutions* en question puissent répondre véritablement aux problèmes auxquels elles prétendent pouvoir s'attaquer (la situation de conflit et les violations des droits humains qui y sont associées) et non seulement aux problèmes de légitimité des entreprises impliquées dans le commerce des minerais extraits sur place.

Comme il apparaît clairement, la responsabilité sociale des entreprises est devenue une référence incontournable dans les débats portant sur la contribution du secteur minier au développement. Ce mouvement n'est pas étranger au besoin de redéfinir les formes d'encadrement qu'on veut apporter à une industrie de pointe ni à l'importance d'ouvrir des espaces de débat sur cette question. Ce que nous proposons dans ce livre est donc ni plus ni moins un portrait de l'état des débats entourant la RSE et un aperçu de stratégies particulières en place dans certains pays miniers d'Afrique. Comment ces débats se traduisent-ils aujourd'hui dans la pratique? A-t-on véritablement dépassé le stade de la philanthropie? Quels sont les résultats et quel bilan peut être tiré de ces stratégies multiples qui entourent la mise en œuvre des programmes de responsabilité sociale d'entreprise ou de développement communautaire des compagnies minières sur le terrain?

Références

- AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA – PROINVERSIÓN. (2015). *Ley n° 29230. Ley de Obras por Impuesto*. Récupéré le 16 décembre 2015 de <<http://www.obrasporimpuestos.pe/O/O/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=O&PFL=O&JER=24>>.
- BROWN, S. (2012). *Struggling for Effectiveness: CIDA and Canadian Foreign Aid*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's Press University Press.
- BUSINESS AND HUMAN RIGHTS JOURNAL. (s. d.). Récupéré le 16 décembre 2015 de <<http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=BHJ>>.
- CAMPBELL, B. (dir.). (2009). *Mining in Africa: Regulation and Development*. Londres: Pluto Press; Ottawa: CRDI; Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- CAMPBELL, B. (2010). Revisiting the Reform Process of African Mining Regimes. *Canadian Journal of Development Studies*, 30(1-2), 197-217.
- CAMPBELL, B. (2012). CSR and Development in Africa: Redefining roles and responsibilities of public and private actors in the mining sector. *Resources Policy*, numéro spécial *Corporate Social Responsibility in the Extractive Industries: Experiences from Developing Countries*, 37(2), 138-143.
- CAMPBELL, B., ROY GRÉGOIRE, É. et LAFORCE, M. (2011). Regulatory Frameworks, Issues of Legitimacy, Responsibility and Accountability: Reflections drawn from the PERCAN initiative. Dans J. Sagebien et N. M. Lindsay (dir.), *Governance Ecosystems. CSR in the Latin American Mining Sector* (p. 84-101). Londres: Palgrave Macmillan.
- DASHWOOD, H. S. et BUENAR PUPLAMPU, B. (2014). Multi-Stakeholder Partnerships in Mining: From engagement to development in Ghana. Dans J. A. Grant, W. R. N. Compaoré et M. I. Mitchell (dir.), *New Approaches to the Governance of Natural Resources: Insights from Africa* (p. 131-153). Londres: Palgrave Macmillan.
- GARVIN, T., MCGEE, T. K., SMOYER-TOMIC, K. et ATO AUBYNN, E. (2009). Community-Company Relations in Gold Mining in Ghana. *Journal of Environmental Management*, 90(1), 571-586.
- GENASCI, M. et PRAY, S. (2008). Extracting Accountability: The implications of the resource curse for CSR theory and practice. *Yale Human Rights and Development Journal*, 11(1), 37-58.
- HARVEY, B. (2014). Social Development Will not Deliver Social Licence to Operate for the Extractive Sector. *The Extractive Industries and Society*, 1(1), 7-11.
- HODGE, R. A. (2014). Mining Company Performance and Community Conflict: Moving beyond a seeming paradox. *Journal of Cleaner Production*, 84, 27-33.
- MERINO ACUÑA, R. (2015, janvier). The Politics of Extractive Governance: Indigenous peoples and socio-environmental conflicts. *The Extractive Industries and Society*, 2(1), 85-92.
- MUTHURI, J. N., CHAPPLE, W. et MOON, J. (2009). An Integrated Approach to Implementing "Community Participation" in Corporate Community Involvement: Lessons from Magadi Soda Company in Kenya. *Journal of Business Ethics*, 85, 431-444.
- NAITO, K., REMY, F. et WILLIAMS, J. P. (2001). *Review of Legal and Fiscal Frameworks for Exploration and Mining*. Londres: Mining Journal Books.
- NARINE, M. (2013). From Kansas to the Congo: Why naming and shaming corporations through the Dodd-Frank Act's corporate governance disclosure won't solve a human rights crisis. *Regent University Law Review*, 25(2), 351-401.

- PORTER, M. et KRAMER, M. (2011, janvier-février). Creating Shared Value. *Harvard Business Review*. Récupéré le 15 décembre 2015 de <<https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>>.
- RAMASASTRY, A. (2015). Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the gap between responsibility and accountability. *Journal of Human Rights*, 14(2), 237-259.
- SANTORO, M. A. (2015). Business and Human Rights in Historical Perspective. *Journal of Human Rights*, 14(2), 155-161.
- UNION AFRICAINE. (2009). *Vision du régime minier de l'Afrique*. N° AU/EXP/CAMMRD/2(I). Récupéré le 15 décembre 2015 de <http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_french.pdf>.
- WORLD BANK. (1992). *Strategy for African Mining*. World Bank Technical Paper N° 181, Africa Technical Department Series. Washington, D.C.: World Bank (Mining Unit, Industry and Energy). Récupéré le 16 décembre 2015 de <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1993/03/440050/strategy-african-mining>>.
- ZADEK, S. (2006). *The Civil Corporation*. Londres: Routledge.

Responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier

Quelle contribution pour le développement ?

Gabriel Goyette-Côté

La mobilisation des ressources privées est au cœur des discours sur le développement depuis plusieurs années, tant du côté des États que chez les organisations internationales spécialisées. Ces acteurs soulignent l'importance des investissements privés, notamment dans l'exploitation des ressources extractives, pour assurer le développement, la croissance et la lutte à la pauvreté. On constate d'ailleurs que de plus en plus de bailleurs bilatéraux disposent de politiques relatives à la mise en valeur des ressources naturelles dans leur dispositif d'aide au développement. Cet intérêt porté au rôle du secteur privé s'est manifesté parallèlement à un virage en faveur d'une vision du développement humain et centré sur des résultats concrets en matière de lutte à la pauvreté. Une rupture s'est donc produite entre, d'une part, l'hypothèse traditionnelle selon laquelle l'amélioration des conditions de vie pourrait résulter de l'apport de l'aide au développement et, d'autre part, l'hypothèse que le développement, compris en termes de croissance économique, devrait plutôt être promu par les investissements privés (Campbell, 2005).

Avec l'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement en 2000, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a avalisé la mise en œuvre d'un modèle de développement centré sur les conditions de vie des individus (Thérien, 2012), mais qui abandonnait toute visée transformative ou développementale structurelle à l'échelle nationale (Pogge, Köhler et Cimadamore, 2013). Dès lors, le développement, que l'on réduisait avant tout à sa dimension économique, devait être assuré par la croissance de l'activité privée, elle-même mue par des investissements privés. C'est la

vision que l'on retrouve dans plusieurs des documents contemporains d'accords internationaux sur la question, par exemple le consensus de Monterrey sur le financement du développement (ONU, 2002), qui met l'accent sur le rôle des investissements privés nationaux (section A), des flux d'investissements étrangers (section B) et du commerce international (section C), avant d'aborder la question de l'aide au développement officielle (section D) et de la réduction de la dette (section E). D'autres initiatives internationales contribuent également à la consolidation de la place du secteur privé dans le développement et établissent la responsabilité sociale des entreprises (RSE) comme modalité essentielle à ce processus, dont le Pacte mondial (Global Compact) de l'ONU¹ (Jenkins, 2005).

Le déclin d'une vision plus globale qui cherchait à articuler, du moins formellement, la lutte à la pauvreté et la promotion du développement a pour effet de diriger l'aide publique au développement vers les manifestations du mal-développement plutôt que vers ses causes. Elle a en outre pour conséquence d'attribuer un rôle central au secteur privé dans les dynamiques de croissance dites développementales ou antipauvreté. Cela a favorisé la réflexion sur la manière dont il fallait s'y prendre pour attirer davantage d'investissements dans et pour les pays du Sud, souvent au prix d'un nivellement par le bas des régimes réglementaires, notamment dans le cas du secteur extractif (Campbell, 2009), de même que sur la façon d'accroître la portée des investissements privés sur le développement. Dans ce second débat, la RSE reçoit une grande attention et est fréquemment citée comme la solution à privilégier en raison de sa souplesse et de son acceptabilité auprès des investisseurs.

C'est dans ce contexte que l'on a vu émerger de nombreuses initiatives en matière de RSE au niveau international, qu'elles soient générales comme le Global Compact de l'ONU et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ou encore sectorielles comme l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et le Processus de Kimberley. Des stratégies en matière de développement du secteur privé et de promotion de la RSE pour le développement dans le secteur extractif émergeront aussi du côté des bailleurs bilatéraux comme le Canada, avec sa priorité thématique en faveur du secteur privé et sa stratégie Renforcer l'avantage canadien :

1 Le Pacte mondial est une initiative de responsabilité sociale des entreprises de l'ONU lancée par Kofi Annan à l'été 2000. Il repose sur dix principes relatifs aux droits humains, aux droits du travail, à l'environnement et à la corruption, mais ne comprend pas de mécanisme indépendant d'évaluation et d'application. Ces limites, parmi d'autres, sont fréquemment citées par les critiques de cette initiative.

stratégie de RSE pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger, adoptée en 2009 et récemment renommée Le modèle d'affaires canadien : stratégie de promotion de la responsabilité sociale des entreprises pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger (Affaires mondiales Canada, 2014). Cette stratégie comprend un important volet développemental dont la responsabilité incombe initialement à l'Agence canadienne de développement international (ACDI), institution incorporée en 2013 dans le ministère canadien des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD), devenu en 2015 Affaires mondiales Canada à la suite de l'élection du gouvernement libéral. Au Canada, la conviction de la centralité du secteur privé dans le développement semble profondément ancrée chez les ministres conservateurs d'alors si l'on en croit les nombreuses déclarations publiques à cet égard des ministres Oda², Fantino³ et Paradis⁴ et l'importance de cette préoccupation dans les stratégies adoptées et dans les communications publiques de l'agence (voir l'encadré 1.1). Le lien est aussi clairement fait entre RSE et accroissement de la portée développementale des investissements privés, notamment dans le secteur extractif.

Puisque cet ouvrage présente certaines analyses empiriques de l'application de stratégies de RSE dans le secteur extractif en Afrique, nous chercherons ici à relever et à analyser les apports théoriques qui soutiennent que la responsabilité sociale des entreprises peut s'avérer une approche viable pour assurer que les investissements privés contribuent au développement, en précisant de quelle manière. Bien que cette

-
- 2 La ministre Oda annonça des initiatives visant à accroître les retombées positives de la gestion des ressources naturelles pour la population de l'Afrique et de l'Amérique du Sud: « "Les industries canadiennes du secteur de l'extraction, de l'extraction minière en particulier, sont les premières en importance dans le monde et elles sont présentes dans de nombreux pays en développement qui abondent en ressources naturelles. Si on établit un partenariat avec le secteur privé, ces ressources peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté dans bon nombre de ces pays et à l'amélioration du niveau de vie de leur population", a déclaré la ministre Oda. "L'ACDI appuie la Stratégie canadienne de responsabilité sociale des entreprises (RSE) pour le secteur canadien de l'extraction à l'étranger au moyen d'initiatives qui favoriseront une croissance économique durable, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté à long terme" » (ACDI, 2011).
 - 3 Le Canada encourage le développement soutenu par le secteur privé pour aider les personnes les plus vulnérables du monde: « "Le nouvel investissement que le Canada réalise aujourd'hui démontre qu'il continue d'être un chef de file pour tirer parti des forces, des ressources et des innovations du secteur privé au profit des personnes les plus vulnérables", a dit le ministre Fantino. "La participation du secteur privé génère de meilleures possibilités d'emploi et plus d'investissement et de ressources afin d'améliorer la productivité et d'accroître le bien-être dans le monde" » (ACDI, 2013).
 - 4 Nous connaissons tous la force du secteur privé pour ce qui est de créer des emplois, de stimuler la croissance économique, d'innover et de fournir des biens et des services qui permettent d'améliorer la vie des gens. Aujourd'hui, nous nous penchons toutefois sur le pouvoir du secteur privé à l'égard du développement et de l'amélioration de la santé mondiale (MAECD, 2014a).

contribution soit essentiellement conceptuelle et théorique, nous l'ancrerons et l'illustrerons à partir de la stratégie canadienne concernant la promotion du secteur extractif et dans le contexte des défis nommés dans le document de stratégie *Vision du régime minier de l'Afrique* (UA, 2009).

ENCADRÉ 1.1 / **Détails des axes d'intervention de l'ACDI**

I. Établir des assises économiques

- Renforcer la gestion des finances publiques à l'échelle locale, régionale et nationale
- Améliorer les cadres et les systèmes réglementaires et juridiques pour stabiliser les économies
- Aider les gouvernements et les entreprises du secteur privé à élargir leurs activités et à entrer dans les marchés régionaux et mondiaux

II. Renforcer les capacités en matière de gestion durable des ressources naturelles

- Favoriser la croissance des entreprises
- Soutenir davantage les micro, petites et moyennes entreprises, en particulier celles qui sont gérées par des femmes
- Accroître la productivité
- Accroître la disponibilité des services financiers (y compris le microfinancement)

III. Investir dans le capital humain

- Augmenter l'accès à la formation axée sur les compétences et la demande (y compris la formation en lecture, en écriture et en calcul)
 - Multiplier les occasions d'apprentissage en milieu de travail (surtout en agriculture)
 - Soutenir des initiatives d'apprentissage qui stimuleront la croissance des entreprises, l'expansion des marchés et la productivité
-

Source: ACDI, 2010.

Nous situerons d'abord l'argumentaire dans la littérature sur la RSE et son évolution, puis sur la RSE dans les pays en développement. Nous chercherons alors à voir si de telles stratégies peuvent constituer une

approche valable en elle-même, notamment grâce aux contributions de Porter et Kramer (2011) et de Zadek (2006). Par la suite, nous tenterons de déterminer si la RSE a le potentiel voulu pour dépasser les limites traditionnellement identifiées en ce qui a trait à la répercussion pour le développement de l'investissement dans le secteur extractif. À cette fin, nous ferons référence à la fois à la littérature sur la « malédiction des ressources⁵ » et aux analyses qu'ont produites l'Union africaine (UA) et la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU) concernant la contribution développementale du secteur extractif dans le cadre du processus de développement de la Vision du régime minier de l'Afrique, de même qu'à la littérature plus générale sur ce secteur. Finalement, nous analyserons la stratégie canadienne en matière de RSE au regard des conclusions théoriques tirées de l'exercice en cours pour tenter d'évaluer dans quelle mesure elle est susceptible d'accroître l'efficacité de l'aide canadienne, sachant que cette stratégie a été adoptée à cette fin (Brown, 2012).

1/ La RSE, l'évolution d'un concept

Bien que l'intérêt du public et du monde des affaires pour la responsabilité sociale des entreprises ne date que d'une vingtaine d'années, elle est aujourd'hui solidement implantée dans les perceptions des différents acteurs politiques, sociaux et du monde des affaires. Si l'on situe normalement son émergence dans la littérature scientifique dans les années 1950 avec les travaux de Howard R. Bowen, Okoye reconnaît, dans une série d'articles de Dodd et Berle parus dans le *Harvard Law Review* dans les années 1930, la genèse de cette notion (Okoye, 2009). La contribution de Bowen à l'émergence de la littérature sur la RSE est particulièrement notable et mérite une attention plus soutenue, puisque l'essentiel de la réflexion à l'époque autour de ce que nous considérons aujourd'hui comme la RSE s'intéressait essentiellement à la notion de philanthropie (Carroll, 1999). Or, dans *Social Responsibilities of the Businessman* qu'il publie en 1953, Bowen élargit la réflexion et offre l'une des premières définitions de la RSE :

5 Malgré les nombreuses controverses suscitées par la notion de « malédiction des ressources », cette littérature a été et demeure influente. On la trouve par exemple mobilisée dans les travaux récents de Collier (2007, p. 38-52). Pour une analyse critique de cette notion, voir entre autres Meilleur (2010).

It refers to the obligations of businessmen to pursue those policies, to make those decisions, or to follow those lines of action which are desirable in terms of the objectives and values of our society (Bowen, 2013, p. 6).

La réflexion de Bowen part d'un constat simple : l'effet des décisions des gestionnaires des plus grandes firmes se fait sentir bien au-delà de celles-ci sur la société. L'auteur s'interroge par conséquent sur le degré de responsabilité que l'on peut raisonnablement exiger de ces administrateurs quant à leurs actions. Il souligne que, bien que les gestionnaires n'aient d'obligations légales qu'envers leurs actionnaires, leurs obligations éthiques s'étendent à l'ensemble de ceux qu'ils affectent par leurs actes. Cette conception est fortement influencée par le contexte américain de l'époque où les firmes américaines, en raison de l'affaiblissement de leurs compétiteurs européens dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale et de leur forte productivité relative, occupaient une place prépondérante dans l'économie mondiale (Keohane, 2005).

Les deux décennies suivantes, 1960 et 1970, sont marquées par une formalisation du concept de RSE et par un approfondissement technique de ses implications managériales (Carroll, 1999). Par exemple, dans leur ouvrage *The Modern Corporation and Social Responsibility*, Manne et Wallich établissent une série de critères pour déterminer ce qui constitue, ou non, de la RSE :

To qualify as a socially responsible corporate action, a business expenditure or activity must be one for which the marginal returns to the corporation are less than the returns available from some alternative expenditure, must be purely voluntary, and must be an actual corporate expenditure rather than a conduit for individual largesse (Manne et Wallich, 1972, cités par Carroll, 1999, p. 276).

Il faudra attendre les années 1980 pour voir un véritable élargissement des préoccupations s'imposer dans la littérature. Bien que la philanthropie et les enjeux éthiques conservent une grande place, la réflexion sur la RSE s'ouvre alors à de nouveaux acteurs et parties prenantes et s'intéresse à l'articulation entre RSE et politiques publiques.

Les années 1990 marquent l'émergence dans le discours de la notion de développement durable qui influencera sur le plan substantif le contenu de ce qui était associé à la RSE. La notion de développement durable acquiert de la notoriété avec le rapport Brundtland en 1987, mais

c'est le Sommet de la Terre de Rio en 1992 qui marque la consolidation de celle-ci et qui explique son influence sur la RSE depuis. Au tournant du millénaire, on assiste à une institutionnalisation et à une internationalisation de cette notion. Se mettent alors en place de nombreuses initiatives internationales en matière de RSE à portée générale, dont celles notées ci-dessus, comme le Pacte mondial de l'ONU, les Principes directeurs de l'OCDE et des initiatives sectorielles (Processus de Kimberley pour les diamants liés à des situations caractérisées par des conflits et qui sera abordé dans le chapitre 4 du présent ouvrage).

Malgré ces ouvertures dans la littérature et la portée globale de notions comme la RSE ou le développement durable, Carroll souligne qu'historiquement la recherche sur la RSE demeure largement dominée par les universitaires américains et se concentre essentiellement sur son application dans les économies avancées.

[a]lthough it is possible to see footprints of CSR [corporate social responsibility] thought throughout the world (mostly in developed countries), formal writings have been most evident in the United States, where a sizable body of literature has accumulated (Carroll, 1999, p. 268).

Ce biais est encore largement présent dans la littérature contemporaine sur la RSE, même si certains auteurs soulignent que l'importance relative de la RSE est plus grande, tant pour les firmes que pour la société, dans l'environnement légal et institutionnel plus faible qui caractérise de nombreux pays dits en développement (Dobers et Halme, 2009). Empiriquement, au clivage entre pays développés et en développement s'ajoute une division parmi ces derniers. Une étude menée en 2007 dans 104 pays dits en développement montre à la fois une relation positive entre un degré important d'activités de RSE et le produit intérieur brut (PIB), et une relation négative avec un indice de corruption (Baughn, Bodie et McIntosh, 2007). Bref, Baughn relève un paradoxe important : plus la RSE pourrait constituer un complément à une faible gouvernance et plus l'environnement économique est précaire, moins elle est empiriquement présente. Enfin, la littérature actuelle sur la RSE illustre également l'arrimage complexe entre cette pratique et le développement. Une étude empirique des pratiques transnationales des firmes en matière de RSE démontre que c'est l'importance de la RSE dans le pays d'origine d'une firme qui détermine ses pratiques, plutôt que le contexte ou les besoins dans le pays où opère celle-ci (Goldberg, 2008).

Pourtant, malgré les défis soulignés ici en ce qui concerne la mise en œuvre de stratégies de responsabilité sociale des entreprises dans les pays dits en développement, la littérature actuelle sur la RSE nous offre des pistes quant à la manière dont elle pourrait être utilisée pour accroître la portée développementale des investissements privés dans les pays du Sud, tout en maximisant le rendement pour les actionnaires, la composante qui demeure le déterminant principal de l'action des firmes.

2/ **Vers une vision stratégique de la RSE**

L'une des difficultés qui émergent lorsque l'on tente d'évaluer l'incidence, qu'elle soit développementale ou autre, de la RSE de manière théorique est le caractère polysémique de cette notion. Cette difficulté a été reconnue très tôt dans la littérature. Dès 1972, Votaw décrivait cette complexité et la variété des pratiques que cette notion visait à dépeindre.

Corporate social responsibility (CSR) means something, but not always the same thing to everybody. To some it conveys the idea of legal responsibility or liability; to others, it means social responsible behaviour in the ethical sense; to still others, the meaning transmitted is that of "responsible for" in a causal mode; many simply equate it with a charitable contribution; some take it to mean socially conscious; many of those who embrace it most fervently see it as a mere synonym for legitimacy in the context of belonging or being proper or valid; a few see a sort of fiduciary duty imposing higher standards of behaviour on businessmen than on citizens at large (Votaw, 1972, cité par Okoye, 2009, p. 613).

Le terme RSE regroupe un ensemble de stratégies et de comportements d'entreprise qui, bien qu'ils soient toujours volontaires et souples, divergent largement, notamment en raison du caractère volontaire de ces pratiques. Il est donc très difficile d'offrir une définition consensuelle du terme. Certains auteurs soutiennent même qu'une définition fonctionnelle de ce terme est impossible à établir : «*It seems unfeasible that the diversity of issues addressed under the CSR umbrella would yield to a singular universal definition*» (Okoye, 2009, p. 613). Pour ses activités en matière de RSE que nous examinerons plus tard, le gouvernement du Canada adopte la définition suivante : «*On entend par responsabilité*

sociale des entreprises (RSE) les mesures volontaires prises par une entreprise pour exercer ses activités d'une manière durable sur les plans économique, social et environnemental» (Affaires mondiales Canada, 2016).

Il serait chimérique de tenter de faire un inventaire complet des pratiques réalisées au nom de la RSE, dont certaines sont décrites et analysées dans cet ouvrage. Cependant, la littérature offre des exemples de typologies qui nous permettent de mieux cerner ces pratiques et leurs conséquences potentielles, tant pour la firme que pour la société dans laquelle elle évolue.

Reposant sur une analyse empirique, l'échelle de Zadek (voir le tableau 1.1) vise à montrer comment peuvent progresser les activités de RSE d'une firme au moment où elle gagne de l'expérience et apprend à tirer avantage des possibilités d'affaires qu'ouvre ce type d'activités. Elle montre comment ce qui débute comme une dépense défensive pour protéger l'image de l'entreprise peut devenir un investissement stratégique à long terme permettant d'identifier et de saisir des occasions de premier entrant sur un marché en harmonisant l'ensemble des fonctions de la firme et sa stratégie avec l'environnement dans lequel elle évolue. Cette progression permet de créer de la valeur pour l'entreprise tout en mitigeant les risques, puisque durant la progression les effets sont cumulatifs d'un stade à l'autre (Zadek, 2006). Cette échelle illustre également l'importance pour la firme de ne pas voir la société comme une problématique externe à gérer et les avantages que peut offrir un engagement social authentique et soutenu. De plus, elle montre comment l'implication dans une véritable relation avec les parties prenantes (*stakeholders*) crée de la valeur et peut aider la firme à développer un avantage comparatif. Enfin, elle démontre clairement comment, en raison des avantages cumulatifs, une stratégie de RSE stratégique ou civique peut être à la fois réactive et proactive : «*It constitutes a tool that firms can use either to anticipate or respond to [relevant] stakeholder concerns in relation to both opportunities and threats*» (Chandler et Werther, 2014, p. 61).

TABLEAU 1.1 / Échelle de Zadek

Stade de RSE	Comportement type	Motivation de la firme
1. Défensif	Établir des responsabilités ou des interdictions concernant des pratiques ou des objectifs (stratégie à court terme).	Défendre la réputation de la firme contre des attaques qui mineraient la réputation, les ventes, la productivité ou le recrutement.
2. De conformité	Adopter des standards de conformité et les intégrer dans sa structure de coûts (stratégie à moyen terme).	Limitier la portée de risques continus pour la réputation ou les activités de la firme.
3. Managérial	Intégrer les préoccupations sociales dans les stratégies de gestion de la firme (stratégie à plus long terme).	Limitier la portée de risques continus pour la réputation ou les activités de la firme et réaliser des gains à long terme en intégrant des pratiques responsables dans les activités quotidiennes.
4. Stratégique	Intégrer les problématiques sociétales dans la stratégie d'affaires (stratégie à long terme).	Accroître la valeur à long terme et identifier des occasions pour être premier entrant sur un marché en alignant les stratégies et processus d'innovation avec les problématiques sociétales.
5. Civique	Promouvoir une participation de l'ensemble de l'industrie en matière de RSE (stratégie à long terme).	Accroître la valeur à long terme et dépasser les avantages de premier entrant. Réaliser des gains absolus par l'action collective.

Source : Zadek, 2004, notre traduction.

Plus généralement, ces travaux montrent l'avantage que peut tirer une firme si elle progresse d'une vision classique de la RSE, défensive ou de conformité, à une forme plus qualitativement évoluée. Évidemment, cette progression ne se fait pas sans investissements ni engagements de la part de l'ensemble de l'entreprise : elle est à la fois coûteuse et longue. Cependant, une fois cette progression réalisée, les coûts d'une stratégie de RSE, stratégique ou civique, ne sont pas nécessairement plus élevés que ceux d'une stratégie défensive et les gains sont significativement supérieurs. Ce constat nous permet de dégager une piste potentielle pour les politiques publiques relatives à la promotion de la responsabilité sociale des entreprises, particulièrement dans les pays en développement.

La contribution de Zadek est donc intéressante en ce qu'elle offre une typologie permettant de mettre de l'ordre et d'évaluer, selon une perspective managériale, les nombreuses pratiques que l'on regroupe sous le vocable de RSE sans imposer une définition statique et contraignante qui exclurait de l'analyse une partie de ses manifestations. Elle montre également les gains générés par une progression dans la qualité de la stratégie et permet donc de dépasser une analyse simplement quantitative du volume d'initiatives prises au nom de la RSE. Elle n'offre cependant pas directement de pistes pour repenser de manière substantive les activités de RSE d'une firme à chacun des cinq stades de l'échelle. C'est le défi que tentent de relever Porter et Kramer avec la notion de *shared value*. Pour ces derniers, la gestion des entreprises repose aujourd'hui sur une vision désuète de la valeur qui mine non seulement leur stabilité à long terme, mais également la légitimité de l'économie de marché.

The capitalist system is under siege. In recent years business increasingly has been viewed as a major cause of social, environmental, and economic problems. Companies are widely perceived to be prospering at the expense of the broader community.

Even worse, the more business has begun to embrace corporate responsibility, the more it has been blamed for society's failures. The legitimacy of business has fallen to levels not seen in recent history. This diminished trust in business leads political leaders to set policies that undermine competitiveness and sap economic growth. Business is caught in a vicious circle (Porter et Kramer, 2011, p. 48).

Il serait selon nous une erreur de rejeter cette analyse en la rangeant au rayon des « critiques idéologiques du capitalisme ». Elle représente plutôt une tentative d'appréhender le progrès économique et social en termes de valeur. Cette analyse nous semble procéder de la même intention que celle de Schumpeter dans *Capitalism, Socialism and Democracy* (2008), c'est-à-dire d'une volonté de dénoncer les tares qui minent et menacent la persistance d'un modèle que les auteurs jugent supérieur aux solutions alternatives existantes.

Porter et Kramer proposent de redéfinir la notion de valeur, traditionnellement vue uniquement dans une perspective financière et de valeur boursière à court terme. Ils suggèrent plutôt de l'appréhender comme le résultat de « *policies and operating practices that enhance the competitiveness of a company while simultaneously advancing the economic and social conditions in the communities in which it operates* » (Porter et

Kramer, 2011, p. 66). Cette définition repose sur une conception de la firme et de la société comme partageant un écosystème plutôt que comme deux entités concurrentes. Elle souligne le danger, pour les entreprises aveuglées par la rentabilité à court terme, de voir s'effriter leur capacité à croître et même à simplement opérer à moyen et à long terme, en oubliant l'importance de l'accès aux ressources, de la perception des consommateurs ou de l'environnement législatif et réglementaire. Pour Porter et Kramer, seules les firmes qui sauront intégrer cette vision de la valeur dans leurs stratégies d'affaires et dans les activités courantes pourront maximiser la valeur qu'elles créent à la fois pour leurs actionnaires et pour la société dans laquelle elles opèrent. Cette vision doit également permettre aux gestionnaires de définir les stratégies de RSE les plus efficaces plutôt que de simplement agir avec de bonnes intentions (Porter et Kramer, 2011).

Mettre en œuvre cette vision de la *shared value* demande plus que d'adopter une stratégie de RSE, même robuste, et de mandater quelques personnes pour la mettre en œuvre. Son opérationnalisation requiert des changements dans la manière dont la firme approche la RSE et évalue ses résultats. L'approche générale doit d'abord mettre l'accent sur la substance plutôt que sur les apparences, et la stratégie de RSE doit se répercuter, ou à tout le moins être sérieusement considérée, dans *toutes* les décisions de la firme, de la phase de planification à l'exécution. De plus, les résultats doivent être mesurés en termes de répercussion sociale plutôt qu'uniquement au regard de la satisfaction des parties prenantes, comme c'est traditionnellement le cas (Porter et Kramer, 2011). Cette mise en œuvre implique évidemment pour l'entreprise de faire des choix entre différents problèmes, puisqu'elle ne peut s'attaquer à tous. C'est la qualité de ces décisions qui permettra aux organisations plus performantes de se distinguer et de distancer leurs rivaux. C'est aussi là que la disponibilité de l'information sur les problèmes sociaux, les solutions innovantes et susceptibles d'avoir une véritable incidence génèrent des coûts de transaction et de l'incertitude pour des entreprises avec une expertise relativement faible en matière de problématiques sociales, environnementales ou développementales.

Comme nous l'avons vu, la littérature résumée ici suggère que ce n'est ni le volume de philanthropie ni l'altruisme de la démarche qui déterminent l'efficacité d'une stratégie de RSE. C'est plutôt la qualité des processus de prise de décision et le degré d'engagement de l'organisation

qui priment. Cela dépend également de la capacité de l'ensemble de l'organisation, et de ses gestionnaires, à comprendre la RSE comme un investissement stratégique porteur de véritable valeur.

3 / **Vers une retombée développementale de la RSE**

Comme nous l'avons évoqué, le secteur privé a été reconnu par les bailleurs bilatéraux, les organisations internationales, les institutions multilatérales de financement et bon nombre de pays dits en développement comme un acteur dont la contribution est essentielle pour le développement. Pourtant, l'ensemble des investisseurs représente un groupe non monolithique d'acteurs qui ont leurs propres logiques d'action, objectifs et obligations. Comment alors réconcilier les impératifs des entreprises avec les objectifs développementaux propres à des pays précis sans imposer de fardeaux indus aux uns et aux autres ? Une forme stratégique ou civique de RSE reposant sur une vision plus nuancée de la valeur pourrait-elle contribuer à bâtir un pont entre ces deux logiques d'action ?

Évidemment, la première obligation des firmes pour accroître leurs incidences développementales est de respecter les législations nationales, dans leur lettre et leur esprit, et de s'acquitter de leur juste part en matière d'impôts et de redevances en évitant d'exploiter des stratégies agressives d'optimisation fiscale, voire de *transfer pricing* (Campbell, 2009, 2013). Cela accroît la prévisibilité des revenus fiscaux et permet aux États de mieux élaborer et déployer leurs programmes de développement et de lutte à la pauvreté. Cependant, le respect des lois est un standard tout à fait minimal auquel devraient se soumettre tous les acteurs, privés comme publics, et non une proposition novatrice pour accroître la portée développementale des stratégies de RSE.

Les entreprises, y compris celles présentes depuis longtemps dans un ou des pays dits en développement, disposent en général de peu ou pas d'expertise en matière de développement sur laquelle fonder leurs décisions en matière de RSE. Comment investir ? Dans quel projet ? Et quand ? Même en consultant les autorités locales comme le font parfois certaines entreprises, comment s'assurer de ne pas être instrumentalisé et de se retrouver empêtré dans des luttes politiques aux conséquences incertaines quand le pouvoir changera de mains ? Les risques et l'incertitude sont élevés pour une organisation qui souhaite s'engager réellement

avant de bâtir sa propre expertise, ce qui conduit à des coûts de transaction élevés (Coase, 1937; North, 1984), surtout dans le cas d'activités peu mobiles (Williamson, 1985) comme dans le secteur extractif.

À partir des constatations énoncées plus haut, une manière d'accroître l'effet développemental des stratégies de RSE des firmes, tout en leur donnant accès à une information de qualité susceptible d'améliorer la nature des décisions d'entreprise et de réduire les coûts de transaction associés à l'incertitude, serait d'aligner les stratégies de RSE sur les priorités nationales de développement telles qu'elles sont définies, ordonnées et justifiées dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP). Cela permettrait d'accroître la portée développementale des investissements réalisés en RSE par les firmes, tout en respectant les priorités nationales, et d'inscrire ces investissements dans un programme cohérent de développement. Contrairement aux préférences politiques d'acteurs politiques particuliers, locaux ou nationaux, les priorités établies dans les DSRP doivent, en principe, refléter un large consensus social basé sur des mécanismes élaborés d'appropriation. Ces documents sont établis en théorie à travers des processus qui se veulent participatifs, appuyés par les institutions de Bretton Woods et qui constituent des conditions nécessaires pour l'accès à de nombreux financements multilatéraux et bilatéraux (FMI, 2016).

Les DSRP ne sont malgré tout pas exempts de critiques, certains soulignant qu'ils constituent une forme de *donor-driven ownership* (Raffinot, 2010), surtout dans le contexte de sélectivité de l'aide introduite par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, ce qui minerait leur représentativité des demandes sociales. De même, plusieurs auteurs rappellent que les capacités institutionnelles de représentation des groupes, les inégalités initiales et l'influence souvent prépondérante des exécutifs nationaux dans leur développement nuisent au caractère démocratique et donc à la représentativité de ces stratégies (Craig et Porter, 2003). Pourtant, d'autres y voient plutôt des processus qui ont élargi les débats sur le développement et les priorités en la matière dans les pays du Sud, qui ont montré l'importance d'une approche holiste et qui ont été responsables de la création d'espaces de dialogue nationaux et de processus de suivi et de responsabilité propres à accroître l'effet développemental de l'aide (Booth, 2003). Enfin, certaines évaluations soulignent aussi que, si ces documents ne sont pas idéaux, notamment en matière de prise en compte des préférences des acteurs marginalisés, les processus sur lesquels ils reposent

se sont grandement améliorés depuis les premières expériences d'élaboration de DSRP et peuvent continuer à le faire avec un engagement soutenu (ONU et PNUD, 2003).

Suivant cette perspective, un alignement des stratégies de responsabilité sociale des entreprises sur les DSRP permettrait de s'assurer que des projets valables, disposant d'une importante légitimité et susceptibles d'être efficaces peuvent être choisis avec un faible coût de transaction associant la firme à des cas de succès. Cela assurerait également à l'entreprise de demeurer politiquement neutre, une condition importante pour la poursuite et la réussite de ses activités à long terme, tout en favorisant le renforcement et le maintien de relations harmonieuses avec l'État et les acteurs sociaux influents. Cela donnerait également à la firme une occasion de progresser d'une stratégie de RSE défensive à une approche plus stratégique en réduisant les risques qu'internalise l'entreprise pendant ce processus. La littérature suggère que cette progression contribuerait au développement de la firme, créerait de la valeur pour celle-ci et serait susceptible de faire émerger des possibilités d'affaires qu'une équipe de gestionnaires compétents consciente de son environnement pourrait exploiter pour créer de la valeur pour les actionnaires (Zadek, 2006).

Un tel modèle pourrait également être susceptible d'avoir des externalités positives en matière de développement pour le pays en formant un cercle vertueux. Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, les bailleurs bilatéraux se sont engagés à aligner leurs pratiques sur les stratégies nationales de lutte à la pauvreté, fréquemment des DSRP, et à harmoniser leurs interventions et leurs exigences, notamment en termes de reddition de comptes. En pratique, cela suppose que :

Les donateurs s'engagent à : Faire reposer l'ensemble de leur soutien - stratégies-pays, dialogue sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement - sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies (OCDE, 2005, p. 4).

En se situant à l'intérieur de cette logique, si les investissements en matière de RSE s'appuyaient également sur ces stratégies nationales, cela encouragerait les pays dits en développement à s'investir davantage dans le processus d'appropriation reposant sur un large consensus social

sur lequel sont fondés, en principe, ces documents stratégiques. Cela inciterait également davantage tous les groupes sociaux à s'impliquer dans l'élaboration de ces documents afin de s'assurer que leurs préférences sociales y sont représentées. Cela aurait le potentiel de renforcer le consensus social en matière de choix de stratégies de développement et de favoriser la mobilisation des ressources nationales. Évidemment, il en irait de même pour les bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux) qui auraient davantage intérêt à appuyer, par leur expertise technique ou leur soutien financier, les processus d'appropriation nationale des stratégies de lutte à la pauvreté et à inscrire leurs politiques d'aide dans celles-ci. De surcroît, si les bailleurs bilatéraux et les entreprises privées, par leurs stratégies de RSE, contribuaient tous à la réalisation de la même stratégie de développement en s'inscrivant dans l'approche adoptée par le régime de l'aide pour accroître l'efficacité de l'aide, cela amplifierait la cohérence et la stabilité dans les pratiques et serait susceptible de générer des synergies. À leur tour, ces synergies et cette dynamique de développement favoriseraient un environnement de transformations dynamiques créant des occasions à saisir pour les firmes, surtout celles qui disposent d'une vision plus claire des évolutions en marche. Enfin, un tel alignement de la part de ces acteurs externes sur une stratégie déterminée nationalement renforcerait les dynamiques endogènes dans le développement, un aspect qui continue à faire cruellement défaut dans les stratégies de développement depuis plus d'un demi-siècle de coopération.

4 / **Le secteur extractif et le développement**

Une approche comme celle que nous décrivons ici nous semble particulièrement adaptée au secteur extractif en raison de ses caractéristiques inhérentes. Il s'agit d'un secteur très propice aux externalités négatives, ce qui augmente la nécessité d'obtenir et de maintenir une acceptabilité sociale (« license sociale » ou *social licence to operate*) qui reflète le consentement des institutions et des populations affectées, souvent appelées parties prenantes, à accueillir cet investissement (Thomson et Boutilier, 2011). Cette approbation sociale est distincte du droit formel d'exploitation d'un gisement particulier par une entreprise et elle est un des facteurs principaux qui expliquent pourquoi la majorité des entreprises dans ce secteur adoptent une stratégie de RSE.

Pour les pays riches en ressources, l'exploitation du secteur extractif diffère également de celle des autres secteurs économiques, du fait qu'elle génère un flux de revenus en utilisant, et éventuellement épuisant, un stock de richesses fini et non renouvelable. En bref, parce qu'un pays n'a qu'une chance de bénéficier de la mise en valeur de ses ressources extractives, il est particulièrement crucial qu'il s'assure d'en bénéficier au maximum. De même, il s'agit d'un secteur dont la mise en valeur peut générer des risques économiques ou politiques comme le « mal hollandais » (*Dutch disease*) ou la « malédiction des ressources », dont les implications seront examinées ci-après.

Dans le secteur extractif, la RSE est fréquemment utilisée par les firmes de manière défensive pour mitiger les risques d'externalités les plus importants afin de protéger la réputation de l'entreprise⁶. Cette dernière est primordiale, car elle est directement liée à la capacité d'accès aux capitaux nécessaires à l'exploitation et qu'elle assure la préservation de l'autorisation sociale de fonctionner. Sachant que ces dépenses en RSE doivent être réalisées, il serait bénéfique pour les entreprises d'adopter une vision stratégique et de considérer ces dépenses comme des investissements. En alignant leurs stratégies de RSE sur les stratégies nationales de développement, les entreprises pourraient bénéficier des avantages traditionnels de la RSE tout en accroissant leur portée développementale, leur expertise interne et leur capacité à saisir les occasions offertes par une économie dynamisée par des investissements qu'ils sont, en définitive, *obligés* de réaliser.

Par ailleurs, l'industrie extractive est un secteur qui réalise des investissements massifs, peu mobiles et où la capacité d'une firme à faire du profit dépend de sa capacité à exploiter un gisement à long terme dans des conditions propices et stables en matière de redevances, de taxes et d'impôt, de législations environnementales et de droit du travail, mais aussi d'ouverture du pays à l'économie mondiale et de stabilité économique et monétaire. Bien qu'une stratégie de RSE de conformité, ou même défensive dans une moindre mesure, puisse contribuer à mitiger les risques d'externalités susceptibles d'encourager un raffermissement du cadre réglementaire à court terme, une approche stratégique ou civique (voir l'encadré 1.1) serait plus à même de consolider l'acceptabilité sociale de ses activités et les bonnes relations avec les autorités

6 Il est intéressant de noter que la protection de la réputation faisait également partie des objectifs que s'est fixés le Canada avec l'adoption de sa stratégie nationale en matière de RSE dans le secteur extractif dans les pays dits en développement (McCarthy, 2014).

publiques, en plus de contribuer à un environnement économique favorable au secteur extractif à long terme, une temporalité mieux adaptée aux particularités de ce secteur.

Notre argumentaire a jusqu'ici largement reposé sur la littérature en gestion des organisations, de l'État et de l'aide. Nous nous proposons maintenant d'ouvrir la réflexion en intégrant certains apports de l'économie politique avant de passer à une analyse plus empirique. L'une des manières d'évaluer si la RSE dans le secteur extractif a le potentiel d'avoir un effet développemental robuste est de vérifier si des formes plus avancées sur le plan de la qualité, stratégique ou civique, pourraient être à même de dépasser les limites à une véritable contribution développementale du secteur.

Plusieurs de ces limites ont été relevées dans le cadre du processus d'élaboration par l'UA, en collaboration avec la CEANU, de la Vision du régime minier de l'Afrique, notamment dans un rapport du groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique publié en 2011. Ce rapport mentionne plusieurs lacunes dans le fonctionnement actuel du secteur en Afrique et des pistes de solution pour combler celles-ci. Parmi les défis les plus importants liés aux entreprises, notons l'enclavement économique et géographique du secteur, la gestion des externalités, la course aux investissements par la dérégulation, le manque de transparence de l'industrie, le poids de la grande industrie sur l'exploitation artisanale et à petite échelle, ainsi que la difficulté de leur cohabitation au sein des mêmes territoires, l'obtention et le partage des recettes fiscales tirées de l'exploitation ainsi que la coordination régionale du secteur (CEANU et UA, 2011). Le rapport signale également des défis propres à la RSE dans le secteur extractif en Afrique, notamment « l'inadéquation entre les attentes des parties prenantes et ce que les compagnies font réellement » et le fait que « la coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et l'investissement dans le cadre de la responsabilité sociale, d'autre part, laisse à désirer » (CEANU et UA, 2011).

L'approche de la littérature contemporaine sur la RSE que nous avons résumée très rapidement, qui combine une approche stratégique ou civique dans une perspective à long terme et une redéfinition de la notion de valeur pour mettre en œuvre une stratégie alignée sur les priorités nationales de développement officiellement exprimées dans un DSRP, nous semble potentiellement apte à dépasser plusieurs des limites identifiées par l'UA en ce qui a trait à la RSE dans le secteur extractif, notamment en matière de cohérence de l'action publique et privée pour

le développement. De plus, cette approche serait, par sa nature même, susceptible de limiter les externalités de l'industrie, notamment grâce à l'importance qu'elle attache à dépasser la distinction traditionnelle entre la firme et son environnement.

Sur le plan de la transparence, puisque la progression dans l'échelle de Zadek implique le respect des niveaux initiaux (dont celui de la conformité), on peut considérer que le modèle demande un respect des engagements liés à l'ITIE, à laquelle adhèrent un grand nombre d'entreprises et qu'appuie le Canada dans sa stratégie nationale et par sa coopération bilatérale (Goyette, 2014). La conformité avec les engagements de cet instrument pourrait contribuer au renforcement de la transparence en ce qui a trait aux redevances versées par les entreprises et ainsi constituer une partie de la solution aux problèmes mis en évidence dans la Vision du régime minier de l'Afrique. Cependant, la littérature sur le secteur minier en Afrique montre que le manque de transparence ne se situe pas uniquement sur le plan du versement des redevances, mais aussi dans les processus politiques et de négociation qui fixent l'ensemble des conditions générales d'opération du secteur et celles qui sont propres à chaque entreprise, dont les redevances ne sont que la manifestation la plus connue (Campbell, 2009, 2013). Or, bien qu'elle constitue une avancée bienvenue qui contribue à prioriser la question de la transparence dans le secteur et bien que son mandat ait été élargi avec le temps, certaines restrictions de cette initiative ne lui permettent pas d'offrir une solution globale au manque de transparence des industries extractives, un enjeu qui est en soi une limite à une véritable obligation de rendre comptes des acteurs publics et privés.

En matière d'enclavement économique et géographique, la nature privée et fragmentée des stratégies de RSE révèle leurs limites comme outil de développement puisqu'elles sont susceptibles de ne s'attaquer qu'à une partie du problème. Si des mesures incitatives étaient introduites afin d'encourager un alignement des initiatives sur les stratégies nationales de développement dans le but d'encourager le financement de projets favorisant le désenclavement économique du secteur, il est peu probable qu'une proportion significative des projets financés par des stratégies de RSE, même stratégique ou civique, se situerait en dehors de la zone affectée par l'exploitation minière étant donné l'objectif essentiel de ces initiatives qui est d'obtenir l'acceptabilité sociale de la part des

populations affectées par les projets. Cette contrainte serait vraisemblablement moins lourde dans un secteur économique faiblement sujet aux externalités négatives.

Enfin, en ce qui a trait à la problématique de la concurrence réglementaire, la RSE ne peut avoir d'effet significatif, puisque ces activités sont mises en œuvre en aval des décisions d'investissement, influencées quant à elles par le contexte réglementaire et légal. Il en va de même avec les problématiques reconnues par l'économie politique. Le syndrome du « mal hollandais » est lié à la prépondérance d'un secteur d'activité qui crée un déséquilibre dans la balance des paiements et entraîne des hausses des taux de change nuisibles pour les autres secteurs économiques, conduisant parfois même à des poussées inflationnistes (Lee, 1997). Ce déséquilibre ne peut être réduit que par une stratégie de stérilisation monétaire qu'il incombe à l'État de mener, et non pas aux entreprises, même les mieux intentionnées. Le cas de la « malédiction des ressources » est moins tranché. Dans la mesure où les stratégies de RSE définies par notre analyse s'alignent sur les priorités nationales et impliquent une conformité stricte avec les lois nationales, et en reprenant la logique qui accompagne cette notion proposée par ceux qui adhèrent à cette perspective, elles pourraient contribuer à éviter une capture prédatrice de la rente produite par l'exploitation des ressources naturelles par les élites pour reproduire leur domination sociale et politique. Cependant, bien qu'il puisse favoriser une amélioration des processus d'appropriation à la base des DSRP, le modèle proposé ne permet pas d'éviter une capture institutionnelle du processus d'élaboration de ce dernier ou encore de l'appareil étatique par une élite (Moe, 2005) qui pourrait indirectement employer la rente pour consolider sa position sociale ou son contrôle de l'appareil étatique.

Bref, en mobilisant la littérature contemporaine sur la RSE, le modèle évoqué ici permet de dépasser plusieurs des défis traditionnellement associés au secteur extractif, tout en favorisant l'accroissement de la portée développementale des investissements en RSE des entreprises. Cela dit, cette approche ne peut régler tous les problèmes qui limitent l'incidence développementale des industries extractives, notamment en matière de gouvernance publique. De même, la RSE ne saurait avoir d'effet significatif sur la configuration des rapports commerciaux Nord-Sud ni sur la cohérence des politiques des pays bailleurs de fonds en faveur du développement, deux déterminants importants de la portée développementale des investissements dans le secteur extractif.

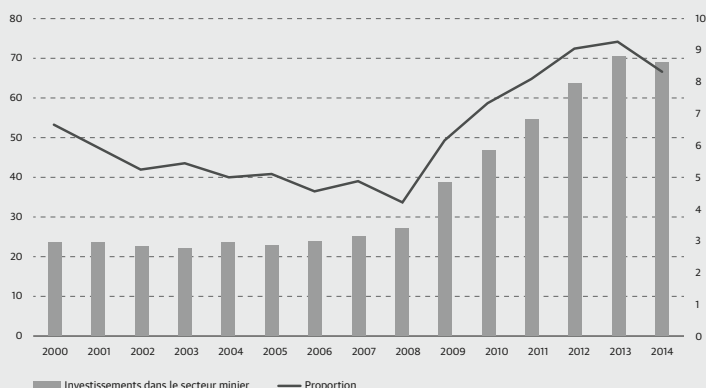
Il est essentiel de rappeler que l'approche à la RSE que nous résumons ici est un idéal type bâti avec certaines des contributions les plus innovantes de la littérature contemporaine. Elle ne correspond donc pas nécessairement aux pratiques actuelles des firmes, dont plusieurs sont analysées dans cet ouvrage et qui se caractérisent par leur grande diversité. D'ailleurs, contrairement aux mesures que nous avons évoquées d'alignement des stratégies des firmes sur les priorités nationales du pays hôte de leurs investissements, la littérature empirique suggère plutôt que ce sont les conditions dans le pays source des investissements qui, aujourd'hui, déterminent les actions réalisées en matière de RSE (Goldberg, 2008). Les exemples de pratiques de RSE recensés dans les chapitres qui suivent, particulièrement dans les cas du Mali et du Ghana, témoignent de ce type de stratégies, encore dans bien des cas déterminées sur une base *ad hoc* par les grandes sociétés minières concernées et qui ne ciblent que les parties prenantes locales affectées par le projet.

Cette divergence empirique entre l'idéal type évoqué ici et les pratiques contemporaines en matière de responsabilité sociale des entreprises, notamment dans le secteur extractif, nous invite à nous interroger sur la manière de combler ce fossé. La littérature en administration établit qu'une certaine progression qualitative en matière de RSE s'opère par l'acquisition d'expérience par les firmes (Zadek, 2006). Cependant, cette même littérature souligne que cet apprentissage est long, qu'il exige des ressources et ne suit pas une progression linéaire. Les entreprises satisfaites des bienfaits d'une stratégie de conformité n'effectueront pas nécessairement le passage vers des formes plus avancées de pratiques, surtout au vu des investissements et de l'engagement institutionnel que requiert cette progression à court terme. Connaissant l'importance que revêt aujourd'hui le secteur privé dans la vision du développement prônée par les bailleurs bilatéraux et multilatéraux et considérant que les exigences dans les pays d'origine des entreprises priment dans la détermination des stratégies de RSE, une voie à explorer pourrait être l'adoption de politiques publiques ou de stratégies au Nord pour favoriser une progression qualitative dans les pratiques de RSE de leurs firmes à l'étranger. C'est la voie qu'a favorisée le Canada avec l'adoption de sa stratégie Renforcer l'avantage canadien : stratégie de RSE pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger, récemment rebaptisée Le modèle d'affaires canadien : stratégie de promotion de la responsabilité sociale des entreprises pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger (Affaires mondiales Canada, 2014).

5 / La stratégie canadienne en matière de RSE dans le secteur extractif

Le secteur extractif, et notamment le secteur minier, est une composante importante de l'économie canadienne et représente une part non négligeable, et en forte croissance depuis 2008, du stock d'investissements directs étrangers canadiens dans le monde, comme l'illustre la figure 1.1. À ce titre, ce secteur s'impose désormais comme une composante de plus en plus importante de la politique extérieure du Canada.

FIGURE 1.1 / Évolution du stock d'investissements canadiens dans le secteur minier en milliards de dollars et en proportion des investissements totaux



Source: D'après les données du MAECD, 2014c.

L'implication du Canada en matière de RSE dans les pays dits en développement, et l'intérêt particulier du pays pour le secteur extractif, s'impose dans l'espace public et l'arène politique quand le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international présente un rapport sur les activités des minières canadiennes à l'étranger en 2005, notamment sur les pratiques de la firme TVI Pacific à Mindanao aux Philippines. En plus de soulever des préoccupations importantes quant à

ce projet précis, le comité parlementaire a saisi cette occasion pour encourager le gouvernement à élargir la réflexion à l'ensemble du secteur. Sa première recommandation était en effet de :

Mettre en place un processus, en collaboration avec les associations pertinentes de l'industrie, des organisations non gouvernementales et des experts, afin de renforcer les programmes et politiques dans ce domaine et au besoin d'en établir de nouveaux (Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, 2005, p. 2).

En réponse à cette recommandation, le gouvernement a entamé un processus de consultation publique, les Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive dans les pays en développement, auxquelles ont participé des représentants de l'industrie, des organisations de la société civile, de l'État canadien et des universitaires. Le rapport unanime du groupe de consultation, rendu public en 2007, comprenait de nombreuses recommandations parmi lesquelles l'adoption d'un cadre de référence canadien en matière de responsabilité sociale des entreprises bâti à partir des standards internationaux et incluant, à moyen terme, des obligations basées sur les droits humains, l'adoption d'un mécanisme de reddition de comptes fondé sur la Global Reporting Initiative (GRI)⁷ et la création d'un poste d'ombudsman afin de recevoir et de traiter de manière rapide et neutre les plaintes contre des entreprises canadiennes. La réponse du gouvernement viendra seulement deux années plus tard, en 2009, sous la forme de la stratégie Renforcer l'avantage canadien : stratégie de RSE pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger (Goyette, 2012).

Cette stratégie repose sur quatre piliers : la création d'un centre d'excellence en RSE, la nomination d'un conseiller à la RSE (plutôt que d'un ombudsman comme le recommandait le rapport unanime issu de la consultation nationale), l'encouragement aux entreprises canadiennes à adopter des standards élevés en matière de RSE (basés sur les lignes directrices de l'OCDE) et le renforcement de la capacité des pays dits en développement à gérer les redevances qu'ils perçoivent de l'exploitation de leurs ressources extractives et à tirer profit pour réduire la pauvreté (ACDI, 2011). Le gouvernement a confié la responsabilité de

7 Organisme à but non lucratif multipartite fondé en 1997, la GRI a pour mandat d'élaborer des normes en matière de reddition de comptes (*reporting*) dans le domaine du développement durable. Elle a publié en mai 2013 la quatrième génération de ses lignes directrices, appelées G4.

ce dernier pilier à l'ACDI, aujourd'hui au MAECD, parce qu'une forte proportion des pays retenus par le Canada comme pays de concentration d'aide au développement sont des pays riches en ressources extractives où sont présentes les compagnies minières canadiennes.

Nous porterons une attention particulière à ce quatrième pilier, car il est directement lié aux enjeux de développement et parce qu'à travers celui-ci le gouvernement interpelle directement les stratégies de RSE des entreprises extractives canadiennes et qu'il s'engage à appuyer certaines de leurs activités. Pour réaliser cet objectif, les activités de l'ACDI, et maintenant du MAECD, se déploient sur quatre plans : multilatéral, bilatéral, en termes de projets de RSE et au niveau canadien.

Sur le plan multilatéral, le Canada appuie les standards internationaux en matière de RSE. À titre d'illustration, l'ACDI avait choisi de soutenir l'ITIE en lui octroyant directement 10 millions de dollars entre 2012 et 2016. Le Canada soutient également des projets de mise en œuvre de cette stratégie par sa coopération bilatérale (ACDI, 2012).

Dans l'opérationnalisation de la stratégie canadienne, une place importante a été accordée à l'ACDI et au rôle que pouvait jouer la coopération bilatérale. Cet engagement est concrétisé par l'Initiative régionale andine pour la RSE, un programme mis sur pied en 2011 qui visait la Colombie, le Pérou et la Bolivie. Disposant d'un budget de 20 millions de dollars sur une période de cinq ans, il vise à

renforcer les capacités des administrations et des collectivités locales pour mettre en œuvre des projets de développement durable qui amélioreront le bien-être des personnes qui vivent près des opérations d'extraction, et qui faciliteront le dialogue entre les collectivités et le secteur privé (ACDI, 2011).

Pour la mise en œuvre des projets, le Canada a décidé d'établir des partenariats entre organisations non gouvernementales (ONG) et entreprises extractives, partenariats appuyés par la coopération canadienne. Ces projets sont brièvement décrits dans le tableau 1.2 sur la base des informations fournies par le gouvernement du Canada.

TABLEAU 1.2 / **Projets mis en œuvre par la coopération canadienne dans le secteur extractif depuis 2011**

Partenaires du projet	Pays	Intervention	Budget associé
Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC) Rio Tinto Alcan	Ghana	<ul style="list-style-type: none"> • Formation professionnelle directe (400 jeunes) • Accès à l'eau potable (134 000 personnes) • Renforcement des capacités locales (éducation) 	Total: 928 000 \$ MAECD: 500 000 \$ (54 %) EUMC/Rio Tinto Alcan: 428 000 \$
Plan Canada IAMGOLD	Burkina Faso	Formation (13 communautés) pour le secteur minier	Total: 7,6 M\$ MAECD: 5,7 M\$ (75 %) Plan: 0,9 M\$ IAMGOLD: 1 M\$
Vision mondiale Barrick Gold	Pérou	Accroissement du niveau de vie/revenus de mille familles affectées par le projet minier (via le soutien financier direct (agriculture))	Total: 1 M\$ MAECD: 500 000 \$ (50 %) VM/Barrick: 500 000 \$

Source: ACDI, 2011.

Enfin, à l'échelle du pays, le MAECD finance la mise en place d'un Institut canadien international pour les industries extractives et le développement⁸. S'inscrivant dans la stratégie de développement du secteur privé, cet institut a pour objectif d'«aider les pays en développement riches en ressources à mieux tirer parti de leur secteur extractif et à en générer plus de bénéfices pour réduire la pauvreté et stimuler la croissance économique durable» (MAECD, 2014b).

Quand on analyse les aspects de cette stratégie directement liés à la RSE pour identifier le type de pratiques promues et financées en faisant appel à l'échelle de Zadek, on constate qu'il s'agit de formes très rudimentaires de stratégies d'entreprise qui demeurent sur le plan défensif (projets), de conformité (multilatéral), voire qui représentent une simple promotion des intérêts canadiens en ce qui concerne l'Institut canadien, comme c'est d'ailleurs souvent le cas avec la nouvelle politique d'aide *de facto* du Canada (Goyette, 2011; 2014). Par exemple, bien que le gouvernement soit particulièrement fier du projet au Burkina Faso qui vise la formation de personnel pour travailler dans le secteur extractif, et qu'il le cite en exemple dans la réponse au sixième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international, ce

8 Il sera renommé par la suite Institut canadien international des ressources et du développement (ICIRD).

projet, tel que présenté par le MAECD, constitue en fait une dépense normale de fonctionnement en formation de personnel pour l'entreprise, dont les coûts seront supportés par les budgets décroissants de l'aide publique canadienne au développement et qui sera présentée comme une activité de responsabilité sociale des entreprises. Enfin, lorsque l'on examine la composition des projets présentés par le gouvernement canadien, les ONG partenaires semblent essentiellement reléguées à des rôles d'exécution plutôt qu'à ceux d'acteurs ou de responsables de la planification stratégique. Dans une telle configuration, il n'est pas certain que l'expertise développementale de ces organisations soit véritablement employée sur le plan substantif pour maximiser la portée développementale de ces projets. On assiste plutôt à une utilisation de leur expertise en matière de mise en œuvre pour accroître l'efficacité des projets dans une perspective procédurale caractéristique de l'agenda de l'efficacité de l'aide tel qu'il est mis en œuvre dans la coopération canadienne depuis le tournant du millénaire (Brown, 2012).

En prenant du recul, lorsque l'on examine les différents projets en partenariat public-privé à la lumière des défis et des problèmes identifiés dans la Vision du régime minier de l'Afrique, il semble clair que ces projets ne sont pas de nature à surmonter les limites identifiées et associées aux stratégies du passé, par exemple en contribuant à un désenclavement économique ou géographique du secteur ou à un dépassement des stratégies traditionnelles de philanthropie, telles que présentées par exemple dans les deux prochains chapitres de cet ouvrage. Cependant, quand on élargit l'analyse pour prendre en compte l'ensemble de la gamme des interventions de l'État canadien en matière de RSE, on doit reconnaître que l'engagement multilatéral de ce dernier en faveur de l'ITIE contribue au renforcement de la transparence dans le secteur extractif à l'intérieur des limites définies plus tôt et que l'Initiative régionale andine pour la RSE pourrait contribuer au renforcement des capacités de gestion des redevances.

En définitive, il semble que les dimensions multilatérale et bilatérale de la programmation en matière de RSE soient les deux composantes les plus robustes de la stratégie gouvernementale canadienne dans la mesure où elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur des problématiques reconnues comme importantes par la littérature et par les pays dits en développement eux-mêmes.

Cependant, à la lumière des contributions contemporaines de la littérature sur la RSE et des leçons que nous pouvons en tirer en matière de maximisation de l'effet développemental de la RSE dans le secteur

extractif, la programmation en matière de projets apparaît inadaptée aux objectifs et représente en ce sens une occasion manquée. D'abord, elle s'appuie sur une vision très conservatrice de la valeur et sur une conception dépassée de la responsabilité sociale des entreprises qui ne permettent ni la maximisation de la portée sociale des investissements réalisés ni la maximisation de la valeur pour les actionnaires des entreprises puisqu'elles réalisent avec cette approche, des dépenses plutôt que des investissements stratégiques. Ensuite, si la place faite aux ONG de coopération dans ces projets permet de profiter de leur expertise dans la mise en œuvre d'interventions dans les pays dits en développement, confiner ces dernières dans un rôle d'exécutant de projets déterminés par d'autres acteurs ne possédant pas leur expertise en matière de développement ne permet pas de maximiser leur effet substantif sur les pratiques. De même, cette approche est contraire aux engagements canadiens dans le cadre du programme pour l'efficacité de l'aide établi par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, le Programme d'action d'Accra et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, qui reconnaissent l'importance des organisations de la société civile comme acteurs du développement. Bref, cette composante de la programmation est importante, puisqu'elle interpelle directement la qualité des pratiques des minières canadiennes en matière de RSE pour le développement et qu'elle constitue une innovation centrale dans le dispositif mis en place par le gouvernement canadien en matière d'aide au développement. Pourtant, parce qu'elle ne vise *in fine* qu'à financer des dépenses normales que les entreprises auraient faites malgré tout pour obtenir et conserver l'acceptabilité sociale ou, de manière plus défensive, pour se protéger de risques pour leur image d'entreprise et qu'elle promeut une forme classique de RSE sans favoriser une progression qualitative des pratiques, cette politique nous apparaît inadaptée et inapte à accroître la portée développementale de la RSE ou à favoriser une création supérieure de valeur pour l'entreprise et ses actionnaires.

Toujours dans le but de dresser un bilan de la contribution au développement des stratégies de RSE que nous venons de résumer, il est utile de faire appel aux contributions de spécialistes de l'évaluation de politiques publiques. Comme le souligne par exemple Scharpf dans ses travaux, il n'est pas aisé d'analyser l'efficacité d'une politique publique, puisqu'il est méthodologiquement très complexe d'isoler l'effet de la politique publique de celui des autres facteurs affectant les extrants constatés et mesurés. Scharpf propose donc d'effectuer une analyse

procédurale de la politique publique en se basant sur trois critères : l'inclusivité de son processus de développement, sa soutenabilité et son optimalité sociale (Scharpf, 1989). Si le faible niveau d'engagement financier et institutionnel sur lequel reposent les projets du Canada en matière de RSE fait en sorte qu'ils sont financièrement abordables, il ressort clairement des analyses indépendantes faites du processus d'adoption de ces stratégies qu'elles ne furent pas toujours aussi inclusives qu'on aurait pu le croire (Gailloux, 2013). De plus, comme le révèle l'analyse ici présentée de l'optimalité de cette politique par rapport à l'état des connaissances actuelles sur la RSE, ces stratégies représentent une occasion manquée d'appuyer les entreprises extractives canadiennes pour accroître à la fois leur portée développementale et leur capacité à identifier et à saisir des possibilités d'affaires pour croître, générer de la valeur pour leurs actionnaires et assurer leur pérennité. Il est néanmoins possible, comme le souhaitait le gouvernement canadien, que la nouvelle mouture de cette stratégie présentée en 2014 favorise effectivement la protection de l'image du Canada, un objectif associé à une stratégie défensive.

Conclusion

Bien que la responsabilité sociale des entreprises soit aujourd'hui au centre de nombreuses discussions dans les services gouvernementaux et internationaux, au sein des entreprises, dans le milieu des ONG et celui de la recherche, elle demeure une notion polysémique au sujet de laquelle il est fort difficile de tirer des conclusions générales tant les pratiques qu'elle désigne sont variées et complexes. Nous avons vu comment la réflexion des experts sur cette thématique a contribué à faire émerger des visions et des outils conceptuels qui permettent d'entrevoir un rôle plus robuste pour la RSE comme outil pour accroître la portée développementale des investissements dans les pays dits en développement, notamment dans le secteur minier. Nous avons également cherché à expliquer comment l'adoption d'une conception différente de la valeur suggérée par Porter et Kramer (2011) et d'une approche stratégique ou civique de la RSE qui serait alignée sur les stratégies nationales de développement permettrait d'améliorer la contribution au développement de ce secteur sans accroître le coût de ces stratégies tout en offrant des avantages comparatifs aux firmes qui s'engagent dans cette voie.

Cependant, une telle contribution ne pourra survenir si les entreprises continuent à appréhender leurs stratégies de RSE uniquement comme un instrument de gestion du risque, de promotion de l'image d'entreprise, voire en adoptant une vision philanthropique, aussi altruiste soit-elle, mais désarticulée des priorités nationales de développement et s'appuyant sur une expertise limitée en la matière.

La RSE a le potentiel de contribuer à l'amélioration de l'effet développemental des investissements privés dans les pays dits en développement, notamment dans le secteur extractif. Cependant, pour dépasser la situation actuelle et réaliser les promesses de la RSE, il faudra une évolution dans les conceptions, dans les pratiques des firmes et dans celles des pays qui sont l'objet de ces initiatives. De telles transformations exigent à la fois vision, leadership et engagement de la part des dirigeants des entreprises (Dashwood, 2014), pour que ces stratégies bonifiées ne soient pas traitées comme extérieures aux activités de l'entreprise, mais qu'elles procèdent, comme on le détaillera davantage dans la conclusion de ce livre, d'une transformation de l'approche de management et d'un engagement réel de l'ensemble des fonctions de la firme.

Cela implique également de renverser une tendance actuellement présente dans la littérature voulant que les stratégies de RSE soient déterminées en fonction des conceptions de la RSE dans les pays d'où proviennent les firmes plutôt que par les conditions dans ceux qui accueillent leurs investissements. Toutefois, considérant la situation actuelle, il est manifeste que les gouvernements des pays d'origine des entreprises ont un rôle à jouer pour favoriser la progression qualitative des stratégies de leurs firmes à l'étranger. À ce titre, l'exemple canadien revêt une pertinence particulière. Si la volonté de l'État canadien d'intervenir dans ce secteur peut être saluée et qu'une partie de sa programmation semble adéquatement ciblée, il nous apparaît évident que le fait d'appuyer financièrement des formes traditionnelles de RSE ne constitue pas une politique publique susceptible d'accroître la portée développementale de ces dépenses, d'aider les entreprises canadiennes à améliorer leurs pratiques ou à obtenir un avantage comparatif. Par ailleurs, le fait d'utiliser des sommes budgétées au titre de l'aide au développement officielle pour financer ces dépenses qui auraient été réalisées, vraisemblablement de manière similaire et aux mêmes fins sans cette intervention publique, réduit l'efficacité de l'aide canadienne, constitue une instrumentalisation de celle-ci au service des intérêts commerciaux intérieurs et une violation, au moins dans l'esprit, de la

Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle⁹, puisque l'objectif premier est de financer les activités normales d'une entreprise canadienne à l'étranger, bien plus que de contribuer à la réduction de la pauvreté.

Enfin, bien que l'amélioration des pratiques des firmes en matière de RSE puisse accroître la portée développementale des investissements privés et contribuer à un cercle vertueux en renforçant dans les pays dits en développement les incitations à élaborer des stratégies de développement robustes, inclusives et précises qui constituent la base du modèle contemporain d'efficacité de l'aide, on ne doit pas surestimer son incidence potentielle. Car, en dernière instance, ces pratiques se situent à l'intérieur de stratégies de développement qui reposent essentiellement sur la promotion de l'investissement en l'absence de politiques publiques pour les encadrer. Or ces stratégies ont démontré leurs limites et font actuellement l'objet de vifs débats. La question qui se pose, toutefois, est non seulement celle du choix du programme de développement, mais aussi celle de l'existence des conditions politiques nécessaires pour favoriser leur renouvellement. Ainsi, de la théorie de la modernisation à l'institutionnalisme et à l'ajustement structurel, l'histoire du développement est truffée d'approches et de prescriptions qui devaient offrir «la» solution aux problèmes du développement, mais qui, le plus souvent, se sont avérées des solutions dérivées d'un modèle qui se voulait universel. Pour éviter le piège de l'universalité, il est important de ne pas répéter les erreurs du passé et de reconnaître ce que peut - et ne peut pas - faire la RSE pour les pays dits en développement.

Ainsi, la RSE, par sa nature, ne saurait avoir d'effet significatif sur tous les défis du développement ni même du seul secteur extractif. Elle ne permet évidemment pas de transformer les rapports de pouvoir asymétriques entre pays dits développés et en développement, ni même à l'intérieur de ces derniers entre groupes privilégiés et marginalisés. Elle ne saurait non plus exercer d'influence structurelle sur les rapports commerciaux, financiers et économiques mondiaux ni sur les modalités d'insertion des pays dans le système commercial international qui influent fortement sur la portée développementale des industries comme l'industrie extractive. Enfin, même si elle devait progresser de manière qualitative, s'aligner davantage sur les priorités nationales de développement et encadrer de manière plus efficace les actions des firmes dans les pays du Sud, la responsabilité sociale des entreprises ne

9 Loi adoptée par le Parlement canadien en 2008 (Gouvernement du Canada, 2008).

saurait se substituer à un encadrement réglementaire et législatif approprié, notamment parce que la reddition de comptes au sein de la firme s'exerce envers les actionnaires, et non envers les citoyens affectés par ses activités. En dernière analyse, parce qu'ils sont responsables démocratiquement, c'est aux États concernés par ces pratiques qu'il revient de fixer les cadres législatifs qui réglementent la RSE et d'en assurer le respect.

Références

- AFFAIRES MONDIALES CANADA. (2014). *Le modèle d'affaires canadien: stratégie de promotion de la responsabilité sociale des entreprises pour les sociétés extractives canadiennes présentes à l'étranger*. Récupéré le 21 février 2016 de <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre/csr-strat-rse.aspx?lang=fra>>.
- AFFAIRES MONDIALES CANADA. (2016). *Responsabilité sociale des entreprises*. Récupéré le 25 mai 2016 de <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre/csr-rse.aspx?lang=fra>>.
- AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL – ACIDI. (2010). *Favoriser une croissance économique durable. Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable*. Récupéré le 15 novembre 2015 de <[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/EconomicGrowth/\\$file/Sustainable-Economic-Growth-f.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/EconomicGrowth/$file/Sustainable-Economic-Growth-f.pdf)>.
- AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL – ACIDI. (2011, 29 septembre). *La ministre Oda annonce des initiatives visant à accroître les retombées positives de la gestion des ressources naturelles pour la population de l'Afrique et de l'Amérique du Sud* [Communiqué]. Récupéré le 9 décembre 2014 de <<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/CAR-929105317-KGD>>.
- AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL – ACIDI. (2012). *Project Profile: Extractive Industries Transparency Initiative*. Récupéré le 11 décembre 2014 de <<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjEn/5513583B67EE77D5852579CA0035B46C>>.
- AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL – ACIDI. (2013). *Le Canada encourage le développement mené par le secteur privé pour aider les personnes les plus vulnérables du monde*. Récupéré le 11 décembre 2014 de <<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/ANN-61112024-LSB>>.
- BAUGHN, C., BODIE, N. et MCINTOSH, J. (2007). Corporate Social and Environmental Responsibility in Asian Countries and Other Geographical Regions. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 14(4), 189-205.
- BOOTH, D. (dir.). (2003). *Fighting Poverty in Africa: Are PRSP's Making a Difference?* Londres: Overseas Development Institute.
- BOWEN, H. (2013). *Social Responsibilities of the Businessman*. Iowa City: University of Iowa Press. (Ouvrage original publié en 1953).
- BROWN, S. (2012). *Struggling for Effectiveness: CIDA and Canadian Foreign Aid*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's Press University Press.
- CAMPBELL, B. (dir.). (2005). *Qu'allons-nous faire des pauvres?* Paris: L'Harmattan.

- CAMPBELL, B. (dir.). (2009). *Mining in Africa: Regulation and Development*. Londres: Pluto Press, Ottawa: CRDI et Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- CAMPBELL, B. (dir.). (2013) *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CARROLL, A. (1999). Corporate Social Responsibility: Evolution of a definitional construct. *Business & Society*, 38(3), 268-295.
- CHANDLER, D. et WERTHER, W. (2014). *Strategic Corporate Social Responsibility: Stakeholders, Globalization, and Sustainable Value Creation*. Los Angeles: Sage.
- COASE, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- COLLIER, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It?* Oxford: Oxford University Press.
- COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. (2005). *L'exploitation minière dans les pays en développement – La responsabilité sociale des entreprises* (14^e rapport). 38^e législature, 1^{re} session. Récupéré de <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Committee/381/SDEV/Reports/RP1901089/FAAE_Rpt14/FAAE_Rpt14-f.pdf>.
- COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE DES NATIONS UNIES – CEANU ET UNION AFRICAINE – UA. (2011). *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*. Addis-Abeba: Publications de la Commission économique pour l'Afrique.
- CRAIG, D. et PORTER, D. (2003). Poverty Reduction Strategy Papers: A new convergence. *World Development*, 31(1), 53-69.
- DASHWOOD, H. (2014). *The Rise of Global Corporate Social Responsibility: Mining and the Spread of Global Norms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DOBERS, P. et HALME, M. (2009). Corporate Social Responsibility and Developing Countries. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 16(5), 237-249.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL – FMI. (2016). *Fiche technique. Stratégies de réduction de la pauvreté dans les programmes appuyés par le FMI*. Récupéré le 7 avril 2016 de <<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pdf/prspf.pdf>>.
- GAILLOUX, C. (2013). Évaluation du processus de consultation pour consultation pour l'Institut canadien international pour les industries extractives et le développement par l'Agence canadienne de développement international. *Les Cahiers du CIRDIS*, 2013-05, collaboration spéciale.
- GOLBERG, M. (2008). Measuring the Immeasurable? Constructing an index of CSR practices and CSR performance in 20 countries. *Scandinavian Journal of Management*, 25(1), 10-22.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. (2008). *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle*. Récupéré le 15 décembre 2015 de <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/O-2.8/>>.
- GOYETTE, G. (2011). Les transformations de l'aide canadienne: quelle efficacité pour quel développement? *Techniques financières et développement*, 105, 71-85.
- GOYETTE, G. (2012, juin). *Canada: CSR, Development and the Extractive Sector; For Who's Development?* Communication présentée à l'atelier de travail du Congrès de l'African Mining Vision, Accra, Ghana.
- GOYETTE, G. (2014). Charity Begins at Home: The extractive sector as an illustration of changes and continuities in the new de facto Canadian aid policy. Dans S. Brown, M. den Heyer et D.R. Black (dir.), *Rethinking Canadian Aid* (p. 259-275). Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.

- JENKINS, R. (2005). Globalization, Corporate Social Responsibility and Poverty. *International Affairs*, 81, 525-540.
- KEOHANE, R. (2005). *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press. (Ouvrage original publié en 1984).
- LANCASTER, C. (2007). Why Foreign Aid? Setting the stage. Dans C. Lancaster (dir.), *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (p. 1-25). Chicago: The University of Chicago Press.
- LEE, J. Y. (1997). *Sterilizing Capital Inflows*. Washington, DC: Fonds monétaire international (FMI).
- MANNE, H. G. et WALLICH, H. C. (1972). *The Modern Corporation and Social Responsibility*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- MCCARTHY, S. (2014, 14 novembre). Ottawa Vows to Protect "Canada Brand" with Social Responsibility Policy. *The Globe and Mail*. Récupéré le 9 décembre 2014 de <<http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/energy-and-resources/ottawa-vows-to-protect-canada-brand-with-social-responsibility-policy/article21579511/>>.
- MEILLEUR, K. (2010). Les pratiques de la RSE revisitées par un examen de la malédiction des ressources. Contribution de la littérature sur la région du delta du Niger. *Revue canadienne des études africaines*, 44(2), 362-396.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT DU CANADA - MAECD. (2014a). *Le ministre Paradis et la revue Global Health and Diplomacy invitent des dirigeants du secteur privé à une rencontre en vue de sauver la vie des femmes et des enfants*. Récupéré en ligne le 11 décembre 2014 de <<http://www.international.gc.ca/media/dev/news-communiqués/2014/11/19b.aspx?lang=fra>>.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT DU CANADA - MAECD. (2014b). *Profil de projet. Création de l'Institut canadien international pour les industries extractives et le développement*. Récupéré le 9 décembre 2014 de <<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/vLUWebProjFr/3276F50AD0899A9485257B510035A843>>.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT DU CANADA - MAECD. (2014c). *Statistiques sur l'économie, le commerce et l'investissement*. Récupéré le 9 décembre 2014 de <<http://www.international.gc.ca/economist-economiste/statistics-statistiques/index.aspx?lang=fra>>.
- MOE, T. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, 3(2), 215-233.
- NORTH, D. (1984). Transaction Costs, Institutions, and Economic History. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140(1), 7-17.
- OKOYE, A. (2009). Theorising Corporate Social Responsibility as an Essentially Contested Concept: Is a definition necessary? *Journal of Business Ethics*, 89(4), 613-627.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE. (2005). *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra*. Récupéré le 1^{er} décembre 2014 de <<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>>.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES - ONU. (2002). *Consensus de Monterrey*. New York: Secrétariat des Nations Unies, A/CONF.198/2.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES - ONU ET PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT - PNUD. (septembre 2003). *Évaluation du rôle du PNUD dans le processus des DSRP [Rapport principal]*. Récupéré le 9 décembre 2014 de <<http://web.undp.org/evaluation/documents/PRSP-French.pdf>>.

- POGGE, T., KÖHLER, G. et CIMADAMORE, A. (2013). Poverty and the Post-2015 Development Agenda: A reaction to the high-level panel report. *Poverty brief. Comparative Research Programme on Poverty*. Récupéré le 25 novembre 2014 de <<http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=486>>.
- PORTER, M. et KRAMER, M. (2011, janvier-février). Creating Shared Value. *Harvard Business Review*. Récupéré le 9 décembre 2014 de <<https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>>.
- RAFFINOT, M. (2010). L'appropriation (*ownership*) des politiques de développement: de la théorie à la pratique. *Mondes en développement*, 1(149), 87-104.
- SCHARPF, F. (1989). Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices. *Journal of Theoretical Politics*, 1(2), 149-176.
- SCHUMPETER, J. (2008). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Classics. (Ouvrage original publié en 1942).
- THÉRIEN, J.-P. (2012). The United Nations and Human Development: From ideology to global policies. *Global Policy*, 3(1), 1-12.
- THOMSON, I. et BOUTILIER, R. (2011). *Modelling and Measuring the Social License to Operate: Fruits of a Dialogue Between Theory and Practice*. Communication présentée à la International Mine Management Conference 2012, Vancouver, Canada. Récupéré le 6 avril 2016 de <<http://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf>>.
- UNION AFRICAINE. (2009). *Vision du régime minier de l'Afrique*. N° AU/EXP/CAMRMRD/2(I). Récupéré le 9 décembre 2014 de <http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_french.pdf>.
- WILLIAMSON, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- ZADEK, S. (2004, décembre). The Path to Corporate Responsibility. *Harvard Business Review*. Récupéré le 10 mars 2016 de <<https://hbr.org/2004/12/the-path-to-corporate-responsibility>>.
- ZADEK, S. (2006). *The Civil Corporation*. Londres: Routledge.

Responsabilité sociale des entreprises minières et développement communautaire dans les zones minières au Mali

Du volontariat à l'obligation juridique, une perspective du terrain

*Amadou Keita*¹

Le présent chapitre a pour objet de contribuer à la réflexion en cours sur les enjeux de régulation des initiatives de responsabilité sociale des entreprises (RSE) en tirant des enseignements des évolutions récentes du secteur minier au Mali. La réflexion doit être resituée dans un contexte où le développement du secteur soulève beaucoup de controverses, tant les perspectives d'approche et d'analyse des divers acteurs (administration d'État, sociétés minières, organisations non gouvernementales [ONG], responsables des collectivités territoriales, communautés locales) sont différentes et le plus souvent contradictoires.

Le Mali a mis en place, au cours des dernières années, des politiques vigoureuses de soutien à la valorisation du secteur minier national. En effet, depuis l'adoption du Programme de développement du secteur minier en 2005, un long processus d'études, de réflexions et de discussions a abouti à l'adoption du nouveau Code minier en janvier 2012. Pendant ce temps, le Mali a pu attirer un nombre important d'investisseurs, notamment sud-africains et canadiens. Selon les données de la Chambre des mines, il existe actuellement dans le pays neuf mines en exploitation et 339 titres de recherche étaient en cours de validité en 2012 (République du Mali, 2015). Le secteur minier, dont l'importance

1 Les réflexions menées dans ce chapitre se fondent sur les recherches de terrain conduites par Kadari Traoré et Harouna Diallo dans le cadre du programme de recherche GRAMA-GERSDA sur la mise en œuvre de la responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier au Mali, composante du projet Contribution des activités minières au développement en Afrique: Stratégies privées, publiques et multilatérales, financé par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Elles ont bénéficié de l'appui méthodologique et des suggestions de Moussa Djiré.

est reconnue par les documents stratégiques de croissance et de réduction de la pauvreté, est appelé à jouer un rôle significatif dans le développement du pays et le bien-être de la population. C'est pourquoi, depuis quelques années, le ministère chargé des mines organise les « Journées minières du Mali », destinées à informer sur les possibilités d'investissement dans le secteur. Ces journées se sont tenues plusieurs fois déjà.

Cependant, malgré les discours des autorités sur l'apport du secteur minier, les ONG et d'autres observateurs n'ont eu de cesse de dénoncer le faible apport de l'exploitation minière à l'économie nationale de manière générale et au développement communautaire dans les zones affectées par l'exploitation minière de manière particulière (Keita, Traoré et Djiré, 2008; Keita, Traoré et Doumbo, 2012).

Faisant écho aux débats portés par les organisations de la société civile sur le plan national et par les instances sous-régionales, le nouveau Code minier, tout en mettant l'accent sur les intérêts mutuels des intervenants (État et sociétés minières), introduit pour la première fois à l'égard des promoteurs de projets miniers des obligations en matière de développement communautaire. Cependant, ce qui paraît comme une innovation s'inscrit en réalité dans un contexte déjà marqué depuis plusieurs années par des interventions directes des sociétés minières en faveur des communautés, dans une démarche volontaire de RSE. Par ailleurs, l'installation des mines a, pour les communautés locales, une implication foncière qui n'est pas toujours adéquatement traitée par les instruments juridiques. Il apparaît donc nécessaire de réfléchir sur les changements récents apportés au régime d'encadrement du secteur en le replaçant dans son contexte politique et social propre. Il semble que la politique minière du Mali reste en effet aujourd'hui fondamentalement ancrée dans une perspective *investment-led*, au détriment d'une approche plus marquée par la prise en compte effective des intérêts des acteurs nationaux, particulièrement ceux qui vivent dans les zones minières².

2 Cette perspective *investment-led* qui a caractérisé les approches passées en matière de développement du secteur minier dans la plupart des pays africains concernés se définit principalement en fonction de l'importance d'attirer des investisseurs étrangers et d'offrir en priorité à ces derniers des conditions favorables pour la conduite de leurs activités. Cette perspective induit notamment une conception limitée du rôle de l'État, vu comme un administrateur de ressources publiques et non comme un agent stratégique de développement (voir Jacobs, 2013, p. 33). Notons que différentes initiatives, telles que la Vision minière africaine, en ont récemment appelé à une remise en cause fondamentale du modèle de développement du secteur minier africain axé sur la dépendance à l'égard des investissements étrangers (Union africaine, 2009).

Dans ce chapitre, nous nous proposons, d'une part, de rendre compte de l'évolution des arrangements institutionnels qui se sont établis entre les sociétés minières et les communautés et qui ont été fondés sur la démarche RSE et, d'autre part, d'examiner de nouvelles dispositions contraignantes découlant du Code minier et leur incidence possible sur les processus nationaux et locaux concernant le secteur.

Concrètement, il s'agira de voir les raisons de la formalisation des pratiques de RSE dans la législation malienne et son influence en matière de développement communautaire. Nous examinerons également en quoi cela va encadrer les activités des sociétés minières de façon bien particulière et, ultimement, leur accorder une certaine légitimité. En effet, la question de la responsabilité sociale des entreprises est souvent vue sous un angle particulier par les instances bilatérales d'aide au développement, à l'exemple du gouvernement canadien, qui mettent l'accent sur le fait que la RSE permet aux entreprises d'accroître leurs chances de succès et rapporte des avantages certains aux pays où les activités sont réalisées (Gouvernement du Canada, 2015). L'analyse présentée ici permettra d'interroger de tels présupposés afin de mieux contextualiser les stratégies qu'ils sous-tendent.

Il sera notamment démontré dans ce chapitre que, premièrement, la mise en œuvre par les entreprises de mesures volontaires sur les plans économique, social et environnemental leur permet d'opérer dans des contextes plus ou moins calmes, d'obtenir ainsi une certaine légitimité et d'atteindre leurs objectifs financiers; deuxièmement, cette démarche, compatible avec la politique de l'État basée sur l'attrait des investisseurs, n'apparaît cependant pas de nature à assurer un développement soutenable des communautés locales; troisièmement, alors que l'introduction de normes contraignantes en matière de responsabilité des entreprises est susceptible d'accroître potentiellement les possibilités de reddition de comptes des entreprises et les avantages des communautés, le processus comporte des limites qui sont susceptibles de faire peser certaines hypothèques sur le développement communautaire.

Afin d'illustrer ce qui précède, le chapitre est structuré autour de trois sections, précédées d'une section exposant la méthodologie employée. La première aborde la problématique de la RSE dans la politique et la législation minière du Mali. Elle analyse les différents aspects de la question et son évolution, de la *soft law* à des normes contraignantes. La deuxième section s'intéresse à la réalité de la RSE dans les zones minières et les différents modes d'intervention des sociétés minières. Quant à la troisième section, elle analyse les implications du

caractère obligatoire du développement communautaire, les pièges que cela pourrait cacher pour les communautés, les possibilités et les limites qui y sont liées.

1 / **La méthodologie**

Ce chapitre repose sur des enquêtes conduites sur deux sites miniers (un ancien et un nouveau), dans une perspective comparative. En choisissant la mine de Sadiola, ancienne mine, et celle de Faboula, nouvelle mine, il s'agissait de voir comment, dans les deux sites, la question de la RSE a été prise en charge. Il fallait alors tenir compte du fait que la mine de Faboula s'est installée dans un contexte où la problématique de la RSE était de plus en plus mise en avant par les ONG, qui dénonçaient désormais les répercussions négatives de l'activité minière dans les forums qu'elles organisaient ou dans ceux organisés par les autorités et en appelaient à une prise en compte des intérêts des communautés dans la politique minière. Par la suite, les enquêtes ont été élargies aux sites de Loulo, Tabakoto et Kéniéba, en raison de leur proximité avec Sadiola. Sur cette base, des guides d'entretien ont été élaborés en fonction des catégories d'acteurs sur les différents sites retenus.

Pour atteindre les objectifs fixés, la méthode a consisté, dans un premier temps, à chercher à identifier, par l'analyse de sources documentaires et par le recours à des entrevues semi-dirigées auprès de représentants concernés, le rôle des différents acteurs (privés, publics, communautés, ONG) impliqués dans la politique minière et le développement des projets miniers, ainsi qu'à faire l'état des lieux des questions liées à la problématique de la responsabilité sociale des entreprises minières.

1.1 / **Les étapes de la recherche**

Les enquêtes de terrain se sont déroulées en deux phases. La première phase a été réalisée en mars et avril 2013 et la deuxième phase en juillet 2014. Les enquêtes ont été menées à Bamako et sur les sites miniers.

1.2/ **Les acteurs interviewés sur les différents sites**

À Bamako, les personnes interrogées étaient des responsables des services administratifs chargés de la gestion des différents aspects afférents à la question minière ainsi que des responsables des sociétés minières et des acteurs de la société civile, notamment des responsables de la Direction nationale de la géologie et des mines, des responsables d'ONG intervenant sur la question minière, des responsables de la Direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances (DNACPN), des responsables du Conseil national des opérateurs miniers et des responsables des sociétés minières à Bamako.

1.3/ **Les acteurs interviewés sur les sites miniers**

Sur les sites miniers, plusieurs acteurs ont été interviewés: des responsables des sociétés minières, les autorités coutumières des villages (chefs de village, chefs coutumiers, conseillers de village), les représentants des femmes et des jeunes, les autorités communales, les sous-préfets et les antennes locales des services techniques, des responsables du Conseil régional de Kayes, des travailleurs des mines, les ONG travaillant sur les questions minières et les responsables des radios locales.

2/ **La question de la RSE dans la politique et la législation minières du Mali**

2.1/ **Une politique minière d'orientation *investment-led* qui se reflète dans la législation**

La politique minière du Mali se reflète dans les documents de politique et se traduit dans la législation minière, à travers le Code minier et ses textes d'application, mais aussi à travers les dispositions d'autres textes applicables au secteur minier, qu'il s'agisse du Code domaniale et foncier (CDF) ou des textes sur l'environnement.

2.1.1/ **Les retombées financières du secteur minier et la question de la fiscalité**

De l'accession à l'indépendance du pays en 1960 jusqu'à aujourd'hui, la politique minière du Mali a évolué, passant d'une tendance nationaliste socialiste à une tendance libérale, voire très libérale. Le premier texte

législatif du Mali indépendant relatif aux substances minérales prévoyait que seuls l'État du Mali, par l'intermédiaire soit de ses administrations, soit d'entreprises d'État existantes ou qui viendraient à être créées pour les besoins de la cause, et les collectivités rurales organisées en coopératives minières pouvaient faire des recherches minières ou des explorations pétrolières ainsi qu'exploiter des substances minérales ou des gisements d'hydrocarbures liquides ou gazeux³. Les autorités maliennes étaient cependant conscientes des difficultés de mobilisation des ressources financières par l'État et de ses démembrements. C'est pourquoi la loi énonçait que «les entreprises d'État et les collectivités rurales constituées en coopératives minières titulaires d'un permis pourraient passer des contrats en vue d'exécuter par des tiers des travaux de recherche, d'exploration ou d'exploitation⁴».

En 1964 fut créée la Société nationale de recherche et d'exploitation minière (SONAREM) avec pour objectif d'appliquer la politique minière préconisée par les autorités politiques du pays. C'est ainsi qu'au début des années 1960 la SONAREM entreprit des actions de recherche grâce à l'assistance technique et financière de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). C'est également grâce à l'appui soviétique que sera créée la Société générale d'exploitation de la mine d'or de Kalana (SOGEMORK), société pionnière dans l'exploitation aurifère au Mali (Keita, Traoré et Djiré, 2008).

Après le coup d'État de 1968, le régime militaire adopta les premières mesures de libéralisation dans le secteur minier. Cela se passait dans un contexte de libéralisation de l'économie du pays en général. Ainsi, la nouvelle loi minière, tout en affirmant les droits de l'État et des collectivités, accordait ces mêmes droits à toute personne physique ou morale ou à tout groupe de personnes possédant les capacités financières nécessaires pour la recherche et l'exploitation des substances minérales. Les titulaires des permis de recherche et d'exploitation bénéficiaient même de la stabilité du régime fiscal et douanier qui était appliqué aux permis du jour de la signature des conventions à leur expiration définitive⁵.

La tendance libérale axée sur la protection des investisseurs sera renforcée dans les codes miniers successifs, notamment dans ceux de 1991 et de 1999 ainsi que dans le dernier Code adopté en 2012. En fait, la politique minière du Mali est fondée sur une démarche consistant à

3 Article 8 de la loi n° 63-51 du 31 mai 1963 portant régime des substances minérales au Mali.

4 Article 9 de la loi n° 63-51 du 31 mai 1963 portant régime des substances minérales au Mali.

5 Ordonnance n° 34/CMLN du 3 septembre 1970 portant Code minier en République du Mali.

attirer les investisseurs en leur accordant des avantages fiscaux importants. Qui plus est, la fiscalité minière au Mali est très complexe et difficilement compréhensible pour les non-initiés. Il existe en effet plus d'une quarantaine de types d'impôts et de taxes que les sociétés minières doivent payer. Dans le même temps, les sociétés minières et leurs sous-traitants bénéficient d'importantes exonérations fiscales et douanières. Ces compagnies sont ainsi exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pendant une période de trois ans à compter de la date de démarrage de la production (République du Mali et Ministère des Mines, 2012, article 127). Elles profitent également de la réduction du taux de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ou impôt sur les sociétés (IBIC-IS) à 25% sur quinze ans suivant la date de démarrage de la production (République du Mali et Ministère des Mines, 2012, article 128).

Si l'État obtient la part la plus importante des revenus de l'exploitation aurifère, les collectivités territoriales⁶ ont également une part au titre de divers impôts et taxes. La répartition des impôts et taxes entre les trois niveaux de collectivités est fixée par la loi n° 00-044 du 17 juillet 2000 portant sur la détermination des ressources fiscales des communes, des cercles et des régions. Ainsi, le montant de la contribution des patentes perçues sur les entreprises industrielles est réparti selon le barème suivant : 60% pour la commune, 25% pour le cercle et 15% pour la région. Le montant de la taxe sur l'exploitation artisanale de l'or et des carrières est réparti selon des quotes-parts qui font revenir 80% à la commune, 15% au cercle et 5% à la région.

Au cours d'un atelier organisé par le ministère des Mines en partenariat avec le Fonds monétaire international (FMI) et portant sur la fiscalité minière et pétrolière, qui s'est tenu en juin 2014, il a été dévoilé qu'en 2013 le secteur minier a contribué à hauteur de 218 milliards de francs CFA⁷ de ressources fiscales et parafiscales au Trésor public, constituant 7% du produit intérieur brut (PIB) et 70% des recettes d'exportation (Dembélé, 2014).

La complexité de la fiscalité minière rendrait cependant difficile le recouvrement total des différents impôts et taxes, notamment ceux dus aux collectivités, en raison d'un manque de moyens humains et matériels. En ce qui concerne la patente dont 60% revient aux communes, la

6 On compte trois niveaux de collectivités territoriales au Mali : les régions (au nombre de huit), les cercles, collectivités territoriales regroupant plusieurs communes, et, enfin, les communes, représentant le niveau le plus local d'organisation administrative au pays (regroupant diverses communautés villageoises).

7 En décembre 2015 : 1 USD = 599,76 francs CFA.

coalition malienne Publiez ce que vous payez (PCQVP-Mali) a réalisé, en 2012, une étude dans la commune de Sadiola qui a révélé que la commune ne recouvre pas tout le montant de la patente qui doit lui être payé (Coalition malienne Publiez ce que vous payez, 2013). Selon cette étude, sur 1,5 milliard de francs CFA que la société minière paie annuellement aux collectivités, la part de la commune devrait s'élever à 900 000 millions de francs CFA. Cependant, en 2010, la commune n'a perçu que 505 millions de francs CFA. L'étude a par ailleurs notamment révélé que c'est la société minière elle-même, et non les agents des impôts, qui calcule le montant de la patente à verser (Coalition malienne Publiez ce que vous payez, 2013, p. 13).

2.1.2 / **L'installation des mines et les droits fonciers des communautés locales**

Les dispositions du Code minier concernant les droits fonciers qui entourent l'établissement de projets d'exploration et d'exploitation sont complétées, dans la juridiction malienne, par celles du Code domanial et foncier (CDF). Celui-ci règle notamment la question de l'accès à la terre et celle de la propriété foncière par les dispositions relatives aux titres formels et aux droits de détention coutumière. En ce qui a trait aux titres formels, le CDF stipule que «la cession des terrains de l'État peut se faire à l'amiable ou par adjudication publique» (République du Mali, 2000, article 35). Celle-ci peut également intervenir après la mise en valeur, à la suite de la transformation d'une concession rurale, d'un permis d'occuper ou d'un bail avec promesse de vente en titre définitif de propriété.

Quant aux droits coutumiers, ils sont reconnus et confirmés par le CDF, qui stipule que «les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés. Aucun individu, aucune collectivité, ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation» (République du Mali, 2000, article 43).

Cependant, la question qui se pose est de savoir quelle est la force des droits coutumiers face à l'installation des sociétés minières. De ce point de vue, le Code minier précise de son côté que «nul droit de recherche ou d'exploitation découlant des titres miniers ne vaut sans le consentement du (des) propriétaire(s) foncier(s), de ses (leurs) ayants droit, en ce qui concerne les activités impliquant la surface ou ayant un effet sur celle-ci» (République du Mali et Ministère des Mines, 2012, article 73, alinéa 1^{er}).

Il ne faut pas croire que cette disposition confère une garantie absolue aux détenteurs des droits fonciers. Il y a en effet un double bémol à apporter à ce qui apparaît comme une garantie des droits. Le second et le troisième alinéa de l'article précité énoncent en effet ce qui suit :

Si l'intérêt général l'exige, l'exploitation des immeubles nécessaires aux travaux et installations peut être poursuivie tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre d'un titre minier moyennant déclaration d'utilité publique dans les formes prévues par la réglementation en vigueur, à la demande du détenteur de ce titre, pour son compte ou celui d'une personne physique ou morale désignée à cet effet. Une déclaration d'utilité publique peut également être prononcée dans les mêmes formes pour les canalisations et installations destinées au transport et au stockage des produits de l'exploitation jusqu'aux points de traitement, de grosse consommation ou d'exportation, pour aménagements et installations nécessaires au plein développement de la mine et notamment pour les cités d'habitation du personnel et des usines ainsi que les centrales, postes et lignes électriques y compris les installations destinées au transport, au stockage ou à la mise en dépôt des produits ou déchets qui résultent de l'activité de ces usines (République du Mali et Ministère des Mines, 2012, article 73, alinéas 2 et 3).

De plus, l'article 74 du Code minier de 2012 témoigne sans ambiguïté de l'importance qu'accorde l'État du Mali à l'activité minière. Ainsi,

en l'absence du consentement du propriétaire foncier, ou de ses ayants droit, celui-ci peut se voir imposer, conformément à la réglementation en vigueur et moyennant une adéquate et préalable indemnisation, l'obligation de laisser effectuer les travaux sur sa propriété et de ne pas les entraver.

On peut donc en déduire que les droits conférés par le titre minier prévalent sur les droits des propriétaires fonciers. Il convient alors de s'interroger sur ce qui confère le caractère d'intérêt général aux travaux et installations liés à l'activité minière : la présence de l'État détenant 20% des capitaux de la société minière (dans la phase d'exploitation) ou les revenus que l'exploitation est censée rapporter au Trésor public?

En réalité, avant le Code de 2012, les droits fonciers locaux étaient fortement minorés par rapport aux investisseurs miniers puisque les paysans étaient compensés à la suite de négociations dans lesquelles ils étaient bien souvent désavantagés⁸. Ce fut le cas, par exemple, au moment de l'installation de la mine de Morila où les propriétaires de deux parcelles d'une superficie de 3,5 hectares et de 2,5 hectares situées dans le périmètre de la mine ont reçu respectivement 153 000 francs CFA (234 euros) et 100 000 francs CFA (153 euros) après avoir été évincés de leurs terres, montants qui demeurent éloignés des prix réels pratiqués sur le marché foncier, ce qui a provoqué l'indignation des propriétaires concernés (Keita *et al.*, 2008).

Dans de tels cas, le recours aux normes et pratiques internationales n'est effectué que lorsqu'un acteur du projet minier est une organisation internationale. Ce fut le cas à Sadiola où les normes de la Banque mondiale en matière de réinstallation involontaire⁹ ont été appliquées, la Société financière internationale (SFI) détenant une part dans le capital de la société minière au départ. Autrement, les négociations pour l'accès au territoire sont la plupart du temps conduites de manière volontaire par les représentants des sociétés minières concernées, sans encadrement particulier du processus d'un point de vue légal ou réglementaire.

2.1.3 / **La protection de l'environnement: des dispositions appropriées dont l'application pose problème**

La préoccupation pour un environnement sain a fait l'objet d'une disposition constitutionnelle, selon laquelle « toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'État » (République du Mali, 1992, article 15). Sur le plan pratique, cette préoccupation a été exprimée dans deux textes, à savoir la loi n° 01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances et le décret n° 08-346/P-RM du 26 juin 2008 relatif à l'étude des contrecoups environnementaux et sociaux, modifié par le décret n° 09-318/PRM du 26 juin 2009.

Selon l'article 3 de la loi précitée, toute activité susceptible de porter atteinte à l'environnement et à la qualité du cadre de vie est soumise à une autorisation préalable du ministre chargé de l'environnement sur la base d'un rapport d'étude sur l'environnement. Quant à l'article 5, il soumet obligatoirement à un audit environnemental tout travail, tout

⁸ Voir la section 2.2.3.2 pour un résumé des modifications apportées sur cette question par le Code de 2012.
⁹ Politique opérationnelle 4.12 sur la réinstallation involontaire des populations.

aménagement et tout ouvrage industriel, agricole, minier, artisanal, commercial ou de transport, dont l'activité peut être source de pollution, de nuisance ou de dégradation de l'environnement. Différentes dispositions de la loi ont trait à la réglementation de la production de déchets domestiques (liquides et solides), agricoles, biomédicaux et industriels, de l'utilisation des substances chimiques ainsi que de la pollution atmosphérique, des bruits et des nuisances.

La loi institue le droit des citoyens au libre accès aux informations environnementales, auquel s'appliquent cependant deux restrictions. En premier lieu, une autorisation est nécessaire pour l'accès aux informations dont la publication pourrait affecter les relations internationales, la défense nationale, la confidentialité ou provoquer un grave danger pour la sécurité. En second lieu, la demande d'information environnementale est refusée si elle porte sur la transmission de dossiers qui ne sont pas encore clos, de données dont le traitement n'est pas encore achevé ou de communications administratives internes. Il reste entendu que les autorités demeurent les seules à pouvoir juger de l'opportunité de l'application de ces restrictions.

La loi n° 01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances et le décret n° 08-346/P-RM du 26 juin 2008 définissent l'étude des contrecoups environnementaux et sociaux comme « l'identification, la description et l'évaluation des effets des projets sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, y compris les interactions entre ces facteurs, le patrimoine culturel, socioéconomique et d'autres biens matériels ».

L'article 2 du décret n° 08-346/P-RM du 26 juin 2008 précise l'objet de l'étude des contrecoups environnementaux et sociaux qui consiste, entre autres, à prévenir la dégradation de l'environnement et la détérioration du cadre de vie, de même qu'à optimiser l'équilibre entre le développement économique, social et environnemental.

À l'expérience, la question environnementale s'est révélée une préoccupation permanente tant des services étatiques que des autorités des collectivités et, surtout, des communautés vivant dans les zones minières. Il s'avère que les services de l'État chargés du contrôle du respect des normes environnementales ne sont pas bien outillés pour faire ce travail. À cet égard, il a notamment été reconnu que ces services ne disposent pas des ressources nécessaires pour effectuer régulièrement les missions de contrôle. À côté, donc, des informations parcelaires fournies par les services de l'État, on constate une abondance

d'informations contradictoires fournies soit par les sociétés minières, qui affirment par exemple qu'elles sont dotées de la certification ISO (International Organization for Standardization), soit par les ONG qui font souvent cas des nombreux problèmes environnementaux liés à l'activité minière (Oxfam America, 2004). Quant aux communautés, leurs préoccupations traduisent une inquiétude constante quant à la présence du cyanure dans l'atmosphère, sur la terre et dans le sous-sol¹⁰.

L'émergence de la question de la responsabilité sociale des entreprises sur fond de dénonciation des méfaits environnementaux de l'activité minière et de son faible poids sur l'économie du Mali va affecter le débat national et les orientations des autorités nationales dans le secteur minier. En effet, les ONG nationales, comme la Fondation pour le développement au Sahel (FDS), Guamina et d'autres, qui avaient pris fait et cause pour les communautés locales des zones minières, avaient mis en place des campagnes de plaidoyer. Elles ont bénéficié du soutien d'organisations internationales comme Oxfam America, Oxfam Novib et la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme. La FDS, par exemple, avec l'appui de ses partenaires, a réalisé des études dans les zones minières et y a déployé des parajuristes qui avaient pour rôle de conseiller les populations sur des questions juridiques et de faciliter les relations avec la mine. Parallèlement, pour donner plus de poids à leurs actions, les ONG nationales se sont constituées en coalition. Les revendications allaient désormais au-delà des seules conditions de vie dans les zones minières et exigeaient plus d'équité dans le partage des revenus miniers et plus de transparence de la part du gouvernement. C'est ainsi qu'est née le 30 avril 2008 la PCQVP-Mali. À partir de ce moment, les ONG ont mené des actions individuelles et collectives pour la prise en compte de la démarche RSE par les sociétés minières, notamment dans le processus de relecture du Code minier. Particulièrement active sur la question, la FDS, dans le cadre d'un partenariat avec le Groupe d'études et de recherche en sociologie et droit appliqué (GERSDA) de l'Université de Bamako, a mis en relation ce groupe de chercheurs universitaires et la Commission des mines de l'Assemblée nationale du Mali. Le GERSDA a ainsi eu une séance de travail avec la commission parlementaire au moment des débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant Code minier et a fait part de ses observations sur le texte (Keita, Djiré et Cotula, 2014).

10 La presse a ainsi révélé qu'à Djidjan-Loulo (région de Kayes), un tuyau servant de conduite de cyanure et traversant le village a éclaté et déversait du produit toxique, un incident qui est à l'origine de tensions entre les villageois et la société minière (voir *L'œil du Mali* du 12 mars 2015).

2.2/ **La responsabilité sociale des entreprises et le développement communautaire: de la *soft law* à des normes contraignantes**

Posées par les organisations de la société civile et parfois par les communautés elles-mêmes, les questions liées à la responsabilité sociale des entreprises étaient, jusqu'en 2012, prises en charge au Mali par les sociétés minières sans que la notion soit clairement et consciemment formulée dans les discours des différents acteurs.

2.2.1/ **La responsabilité sociale des entreprises: le scepticisme lié au concept**

La problématique de la RSE pourrait être considérée comme seulement émergente au Mali. En réalité, la question a longtemps tourné dans un cercle d'initiés avant que l'ambassade du Canada ou Oxfam n'organise des rencontres pour mieux informer les différents acteurs à ce sujet. Le 29 janvier 2009, la représentation diplomatique canadienne a en effet mis sur pied, en collaboration avec le ministère des Mines, un séminaire sur la responsabilité sociale des entreprises. La démarche de l'ambassade du Canada reflétait la vision du gouvernement canadien estimant que le comportement responsable des entreprises canadiennes assure leur succès en même temps qu'il procure plus d'avantages aux pays où leurs activités sont réalisées¹¹.

Cependant, la notion de responsabilité sociale des entreprises, comme plusieurs autres de la terminologie développementaliste des dernières années, laissait encore sceptiques plusieurs personnes, y compris au sein de l'administration nationale malienne. Selon un responsable de la Direction nationale de la géologie et des mines, la RSE «*n'impose pas a priori des obligations contractuelles, mais suppose des actions que les compagnies posent dans un but d'apaisement du climat social. Elle reste une question qui n'est pas clairement expliquée aux communautés*¹²». Ce responsable affirme encore que, pour les entreprises minières, les différents aspects de la RSE sont pris en charge dans leurs politiques et leurs activités concrètes.

Un autre responsable de la même organisation affirme pour sa part que la RSE n'est pas tellement connue, car elle demeure une notion technique qui est discutée entre des initiés. Selon lui, il est possible que chaque compagnie ait sa stratégie de RSE qui n'est pas diffusée. Dans ces

11 L'ambassade du Canada a renouvelé son initiative en organisant un autre atelier sur la RSE le 25 mars 2015.

12 Entretien du 15 mars 2013 à Bamako.

conditions, il faudrait alors garantir une bonne circulation de l'information sur ces questions au niveau local (les élus, l'administration, les populations, etc.).

Les organisations de la société civile, quant à elles, dénoncent généralement les lenteurs du processus de prise en compte de la RSE et estiment que la responsabilité pour les ratés en matière de développement communautaire n'incombe pas seulement aux sociétés minières¹³. En effet, elles accusent l'État de ne pas jouer son rôle. Celui-ci, selon elles, doit assumer sa part de responsabilité en mettant en place des dispositifs législatifs et réglementaires suffisamment protecteurs des droits des communautés ainsi que des mécanismes de suivi et de contrôles efficaces. Il doit en outre, à leur avis, créer des institutions suffisamment outillées et compétentes pour assurer la mise en œuvre des initiatives de RSE des entreprises.

Pour ce qui concerne les sociétés minières, le discours qui semble dominer suggère que celles-ci n'ont pas attendu le débat sur la RSE pour mettre en place des politiques tenant compte des questions environnementales et sociales. Ces sociétés affirment que les normes nationales maliennes n'étant pas suffisamment protectrices de l'environnement, elles s'imposent le respect des standards internationaux pour bénéficier des certifications environnementales. Un responsable d'une société minière, par exemple, a expliqué que, quand « *les standards nationaux sont moins contraignants que les [leurs, ils] applique[nt] alors les [leurs]*¹⁴ ». D'après lui, cette approche demeure indispensable pour que l'entreprise puisse être cotée à la bourse.

Ainsi, nous assistons aujourd'hui au Mali à ni plus ni moins que des tirs croisés entre les sociétés minières et les organisations de la société civile sur ce thème bien précis de la RSE. Les premières, dans une démarche de recherche d'acceptation sociale de leurs activités, profitent de toutes les tribunes pour mettre en avant les programmes qu'elles ont instaurés dans le cadre de la RSE. L'une des meilleures occasions pour elles à ce titre demeure l'événement des Journées minières et pétrolières du Mali, qui sont organisées depuis quelques années par le

13 La PCQVP-Mali qui regroupe plusieurs ONG avait lancé une campagne en ce sens. Elle s'est par la suite jointe à des initiatives internationales, comme les actions de plaidoyer organisées dans le cadre du projet CRAFT (Capacités de recherche et de plaidoyer pour une fiscalité équitable) soutenu par Oxfam et visant à instaurer une fiscalité équitable. Elle a également été active dans la relecture du Code minier en vue de la prise en compte des préoccupations des communautés locales dans le nouveau texte.

14 Un responsable de la Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola (SEMOS-SA), entretien du 20 mars 2013.

ministère des Mines. Quant aux organisations de la société civile, elles ne manquent aucune occasion de soulever la question¹⁵. La Fondation pour le développement au Sahel, par exemple, a exercé de fortes pressions sur l'État et les sociétés minières au cours du processus de révision du Code minier élargi à l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire depuis la tenue du séminaire de concertation et d'information sur la relecture du texte, organisé par les autorités en 2010, jusqu'à l'adoption du texte en 2012. C'est également dans cette optique que l'ONG a financé une étude réalisée par le GERSDA et dont l'objectif était de dresser l'état des lieux de la problématique du développement communautaire à Morila et des actions entreprises pour faire face à la période de l'après-mine dans cette localité.

Comme on le verra plus loin, c'est précisément cette position des organisations de la société civile qui va prévaloir à divers égards lors du processus de relecture du Code minier durant cette période.

2.2.2/ **Le développement communautaire dans les zones minières : question centrale de la RSE**

Le développement communautaire est en réalité la question qui a toujours été au centre des préoccupations des communautés et des organisations de la société civile. L'apparition de la problématique de la RSE n'a fait qu'accroître les attentes dans ce domaine. En fait, la question a longtemps fait l'objet d'une certaine rhétorique tant de la part de l'État que des sociétés minières. Lorsqu'on examine les textes juridiques, on se rend compte que ni le Code minier ni la loi sur la fiscalité des collectivités ne prévoient que les communautés villageoises doivent percevoir une quelconque partie des revenus de l'exploitation minière, comme d'ailleurs de tous les autres types de ressources fiscales. On le comprend bien quand on sait que les villages ne sont pas des entités administratives dotées de la personnalité morale, mais plutôt des communautés de base à partir desquelles ont été érigées les communes rurales.

En l'absence de retombées financières revenant de droit aux communautés des zones minières, l'État et les sociétés minières se sont en général employés à démontrer les bienfaits de l'activité minière sur les populations, à travers ce qui était désigné comme les programmes de développement communautaire des sociétés minières. Dans le même temps, les organisations de la société civile, préoccupées par le sort des

15 Ce fut tout particulièrement le cas dans les suites du séminaire organisé conjointement par ce ministère et l'ambassade du Canada en janvier 2009.

communautés des zones minières, n'avaient de cesse de dénoncer une situation qui se caractérisait à la fois par la dégradation de l'environnement dans ces zones avec les risques de maladies que cela entraînait et par la persistance de la pauvreté.

La question du développement n'était donc pas abordée dans une perspective d'ensemble, mais plutôt à partir des actions que voulaient bien réaliser les sociétés minières, sans que l'on prenne le temps de voir si ces actions contribuaient à réunir les conditions de création de richesses par les communautés, suscitant des changements dans les structures économiques et sociales de ces communautés susceptibles de pérennisation à plus long terme.

Parce qu'il n'existait pas, avant 2012, de cadre formel pour l'intervention des mines auprès des communautés, chaque société minière mettra en place, comme on le verra dans la section 3, son propre programme de développement en fonction des relations tissées avec les communautés et parfois au gré des conflits qui émailleront ces relations.

2.2.3 / **Le Code minier de 2012 et l'adoption de normes contraignantes en matière de RSE**

Le nouveau Code minier (République du Mali et Ministère des Mines, 2012) a été adopté à la suite de débats intenses entre les différents acteurs du secteur minier. C'est ainsi que, lorsque le projet de loi portant Code minier a été déposé devant l'Assemblée nationale, la Commission des mines de l'organe législatif a effectué plusieurs auditions pour mieux préparer les débats parlementaires. Le texte de loi qui a été voté comporte un certain nombre d'innovations, du fait, notamment, que certains aspects de la RSE débordent désormais le cadre du volontariat pour s'imposer aux sociétés minières en tant que normes du droit positif.

2.2.3.1 / *Les obligations juridiques en matière de développement communautaire: forces et faiblesses*

Le nouveau Code consacre son chapitre IV au développement communautaire. L'ambiguïté de cette notion était liée au fait que les codes miniers précédents l'ignoraient. La question était seulement soulevée par l'article 125 de l'ancien Code qui imposait des obligations aux

sociétés minières dans les domaines de la santé et de l'éducation au profit de leurs travailleurs et de leurs familles. Les sociétés minières devaient en effet

contribuer à partir de la date de première production à l'implantation ou l'amélioration d'infrastructures sanitaires ou scolaires à une distance raisonnable du gisement correspondant aux besoins normaux des travailleurs et de leurs familles, ainsi qu'à l'organisation, sur le plan local, d'installations de loisirs pour leur personnel et leurs familles¹⁶.

Les programmes de développement mis en place dans ce cadre relevaient, comme cela a déjà été évoqué, de la bonne volonté des sociétés minières.

Le Code minier de 2012 donne une définition du développement communautaire selon laquelle celui-ci doit entraîner un changement dans les structures de la communauté consécutivement à la production de richesses. En donnant une définition du développement communautaire, même si elle reste à parfaire, le Code met fin à la rhétorique qui consistait à présenter les actions réalisées par les sociétés minières comme relevant du développement, même si, en définitive, ces actions n'avaient pas une incidence décisive sur les structures économiques et sociales des communautés. D'ailleurs, dans la plupart des zones minières au Mali, l'activité minière tend à détourner les populations des activités rurales traditionnelles et il s'ensuit une paupérisation dramatique qui fait craindre l'après-mine (Keita, Traoré et Doumbo, 2012)¹⁷.

Le développement communautaire figure donc désormais comme une obligation formelle pour les sociétés minières. C'est ainsi que tout postulant à un permis d'exploitation ou à une autorisation d'exploitation de petite mine doit fournir à l'administration chargée des mines un plan de développement communautaire. Élaboré en concertation avec les communautés et les autorités locales et régionales, ce plan doit être

16 Article 125 de l'ordonnance n° 99-032/P-RM du 19 août 1999 portant Code minier en République du Mali. Cette disposition a été reprise par l'article 141 du Code de 2002.

17 Il est à noter que les processus de révision de leur législation minière engagés par d'autres États dans la région incluent également la présentation d'une définition précise du développement communautaire, qui va même, dans le cas du Burkina Faso par exemple, jusqu'à intégrer la question du respect des droits humains. L'avant-projet du Code minier burkinabé prévoit en effet notamment que « les titulaires de titres miniers ainsi que les autres entités commerciales impliquées dans l'exploitation minière sont tenus de respecter, protéger et promouvoir les droits humains, [particulièrement les] droits des populations et des communautés locales » (Norton Rose Fullbright, 2013).

harmonisé et intégré au Programme de développement social économique et culturel (PDSEC) des trois niveaux de collectivités (République du Mali et Ministère des Mines, 2012, article 150).

Le plan de développement communautaire doit couvrir les secteurs d'intervention prioritaire suivants : la mise en place d'infrastructures de désenclavement (aménagement de pistes rurales, construction et aménagement de routes, ponts et digues), le développement d'infrastructures et d'équipements de base (construction ou renforcement des adductions d'eau), l'amélioration des services sociaux de base (construction de centres de santé, d'établissements scolaires), la promotion de l'emploi (mise en place d'un système de recrutement privilégié pour les emplois subalternes chez les populations riveraines, promotion de la formation professionnelle des employés) et l'appui aux activités rurales et de reboisement instaurées par les populations¹⁸. Comme on peut le constater, ces secteurs recourent l'essentiel des programmes de développement des collectivités locales.

Pour l'approbation, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre du plan de développement communautaire, le Code prévoit la création, dans les zones minières, d'un comité technique de développement communautaire et local élargi aux représentants de l'administration chargée des mines et de la société titulaire du titre minier. Pour l'heure, les modalités de création de ce comité et sa composition précise n'ont été déterminées ni par le Code ni par son décret d'application.

Il est important de souligner que le Code de 2012 rompt avec une pratique qui consistait pour les sociétés minières à mettre en place des structures de participation qu'elles contrôlaient. En outre, les programmes de développement communautaire mis en œuvre par les compagnies, avant l'adoption du Code de 2012, n'étaient pas, dans la plupart des cas, harmonisés avec les plans de développement des collectivités territoriales, particulièrement pour ce qui concerne les cercles et les régions, qui n'avaient ainsi aucun moyen de les influencer en vue de les rendre cohérents avec leurs actions. En effet, s'agissant de la planification en matière de développement local, il n'existe pas de système harmonisé. Il n'y a presque pas de dialogue entre la région et les sociétés minières quant à la planification du développement local, car ces dernières s'adressent directement aux communes partenaires, c'est-à-dire les communes qui abritent les sites miniers et dont les villages

18 Article 141 du décret n° 2012-311/P-RM du 21 juin 2011 fixant les conditions et les modalités d'application de la loi portant Code minier.

sont directement affectés par l'exploitation minière. Cette question de l'importance de la planification du développement des régions concernées par l'activité minière *au-delà de la région directement affectée par la mine* est également au cœur des réflexions entourant la contribution du secteur au développement ailleurs en Afrique, notamment au Ghana (Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 137, 142). Dans le cas qui nous concerne, les propos suivants, recueillis auprès du conseil régional de Kayes, témoignent des problèmes qui se posent pour une meilleure concertation entre les compagnies minières et les autorités en place au-delà de la commune concernée :

Il n'y a quasiment aucun contact entre la mine et nous [parlant du conseil régional]. Même si nous sommes conviés à des rencontres annuelles, je n'appelle pas ça collaboration. On n'est en amont associé à aucune activité initiée par la mine. La mine a compris qu'elle n'a rien à faire avec tout ce qui n'est pas service répressif. Même si on doit acheminer une correspondance à la mine, si on ne passe pas par le préfet, elle ne passera jamais. Il y a une seule fois dans l'histoire où la mine de Loulo nous a approchés au départ lorsqu'elle voulait commencer le projet d'agro business. Ils veulent lutter contre l'orpaillage en créant un centre de formation agricole. Nous, on n'a pas décidé de créer, c'est eux qui l'ont fait et nous ont mis devant le fait accompli... Je pense d'ailleurs qu'on nous a invités parce qu'on avait besoin de notre présence... Il y a un besoin important de mise en cohérence de la planification des actions de développement¹⁹.

À la lumière de ces propos, on peut donc dire que les dispositions du Code minier de 2012 sur le développement communautaire répondent à un besoin de planification des actions de développement qu'appelaient de leurs vœux les autorités décentralisées.

Ces propos sont corroborés par d'autres acteurs qui considèrent que les mines n'élaborent pas en général leurs programmes de développement communautaire en fonction des PDSEC. Les défaillances dans la définition de ces programmes sont souvent présentées par les compagnies minières concernées comme une raison expliquant que leurs propres programmes ne soient pas alignés sur le contenu des PDSEC :

19 Un responsable administratif du conseil régional de Kayes, entretien du 14 août 2014 à Kayes.

[L]es PDSEC ne prennent pas en compte tous les problèmes de développement des communautés. Ainsi, pendant cinq ans, on s'est rendu compte au niveau des sociétés minières qu'il fallait refaire les diagnostics dans le domaine des besoins de développement local, car la plupart des plans de développement des collectivités sont des copier-coller [...] À Sadiola par exemple, la mine fait du bon travail à travers le PADI²⁰, mais ne communique pas assez bien. Les actions de développement du PADI ne sont pas prises en compte dans le PDSEC de la commune, même là, les collectivités ne l'ont pas mentionné, c'est la mine qui l'a soulevé elle-même²¹.

En réalité, il existe un véritable problème d'expertise du côté des collectivités territoriales pour une élaboration des programmes de développement. Il est vrai qu'elles sont le plus souvent appuyées par des ONG nationales ou internationales ou même des organismes de développement. Au sujet de la défaillance des PDSEC quant à la prise en compte des préoccupations des communautés locales, certains acteurs sont très critiques :

[L]a prochaine équipe sera obligée d'élaborer un vrai PDSEC, car on sait comment ces plans ont été élaborés. Les anciens animateurs du Centre de conseil communal ont habitué les gens à la paresse. C'était des copier-coller sans enquête et le même cabinet devait élaborer plusieurs PDSEC²².

Du côté des mines, on reconnaît que les différents programmes de développement ne sont pas élaborés en s'inspirant des plans de développement des collectivités territoriales et qu'il n'y a pas de niveau d'arbitrage en vue de leur harmonisation, même si l'on reconnaît, par ailleurs, que les mines interviennent sur des questions pertinentes de développement local. «*Il n'y a jamais eu de réalisation en décalage avec les besoins locaux en matière de développement²³*».

Ces propos d'un responsable du Conseil de cercle de Kayes renforcent les déclarations de l'entreprise SEMOS-SA concernant la planification du développement communautaire dans les 17 villages qui connaissent la répercussion de la mine et qui bénéficient des actions du PADI à Sadiola.

20 Le plan d'action pour le développement intégré (PADI) est présenté plus en détail à la section 3.2.1.

21 Un superviseur de programme dans une ONG à Kayes, entretien du 14 août 2014 à Kayes.

22 Un responsable administratif commune de Kéniéba, entretien du 19 août 2014 à Kéniéba.

23 Un responsable administratif, conseil régional de Kayes, entretien du 14 août 2014 à Kayes.

Les acteurs rencontrés admettent que les programmes de développement conçus par les mines sont malgré tout soumis à la concertation du côté des villages et des communes : « *Les plans de développement font l'objet de concertations locales au niveau communal, souvent la mine recrute des animateurs. Elle passe par la commune, qui mobilise les chefs de villages*²⁴ ».

En définitive, il faut dire que, pour que les nouvelles dispositions du Code minier soient appliquées efficacement, il apparaît essentiel que les collectivités territoriales puissent maîtriser la planification de leur développement. Or, pour le moment, leurs capacités techniques semblent à cette fin insuffisantes. Les nouvelles dispositions en question répondent bien à un besoin clairement exprimé par les acteurs sur le terrain pour une garantie plus formelle de cohérence entre les projets de développement communautaire mis en avant par une compagnie minière et les objectifs socioéconomiques des communautés locales. Elles ne permettent pas pour autant de résoudre la question des modalités selon lesquelles ces objectifs socioéconomiques peuvent être définis par les communautés elles-mêmes, en amont de l'adoption de plans de développement communautaire par les compagnies et de leur présentation devant l'administration des mines²⁵.

2.2.3.2 / *La question du renforcement des droits fonciers des communautés*

Concernant les droits fonciers, au regard de diverses dispositions de la nouvelle législation, il est possible de noter une certaine avancée par rapport à l'ancien code en ce qui a trait à la garantie des droits des détenteurs de terres, sans que le nouveau texte intègre explicitement les bonnes pratiques internationales en matière de compensation²⁶.

Le Code minier, en son article 4, dispose que « les substances minérales soumises au régime des mines dans le territoire de la République du Mali appartiennent à l'État ». Il faut souligner que l'affirmation de la propriété de l'État s'accompagne de celle relative à la propriété des titulaires des titres miniers sur les substances qu'ils extraient, comme le

24 *Ibid.*

25 Cette question fait d'ailleurs écho à un élément d'analyse soulevé dans le chapitre 3 de cet ouvrage portant sur le Ghana qui concernait le manque de données socioéconomiques de base à la disposition des assemblées de district pour définir, tant sur le plan stratégique que financier, des plans de développement local qui permettent de mettre les retombées de l'exploitation des ressources naturelles à contribution (voir Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 141-142).

26 Ces bonnes pratiques comprennent, par exemple, des mesures de compensation qui tiennent compte des pertes réelles et des manques à gagner que subit le détenteur de terre évincé, de même que des mesures de réinstallation pour cause de déplacement involontaire.

reconnaît d'ailleurs la directive de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur l'harmonisation des politiques minières²⁷. En ce qui concerne la question de la compensation en cas d'occupation d'un terrain pour une activité minière, on note quelques changements notoires. Il s'agit d'abord de l'éventualité de la déclaration d'utilité publique pour la mise en place des infrastructures nécessaires à l'activité minière, qui inclut désormais un mécanisme de compensation. L'absence de dispositions similaires dans l'ancien code donnait lieu à des abus de fait, car les droits des propriétaires terriens s'en trouvaient minorés. Ensuite, en vertu du nouveau code, la compensation pour le terrain ou pour les droits concernés doit être planifiée de la même manière que ce qui est prévu en matière d'expropriation. Cela suppose qu'il existe une garantie judiciaire concernant la compensation. Troisièmement, pour les carrières, le propriétaire du sol peut soit refuser de laisser l'exploitation se réaliser sur son sol, soit vendre sa propriété au demandeur, soit la mettre à sa disposition pour une durée déterminée. En théorie, toutes ces nouvelles dispositions impliquent une certaine garantie des droits des communautés. Mais c'est à la pratique que l'on verra leur portée réelle, qui dépendra d'ailleurs de la capacité des communautés à prendre connaissance des nouvelles dispositions juridiques pour en tirer tout le bénéfice possible. La connaissance des textes par les communautés était d'ailleurs l'objectif du programme Legal Tools for Citizen Empowerment que le GERSDA et l'International Institute for Environment and Development (IIED) avaient mis en œuvre en direction des communautés locales et dans le cadre duquel le groupe de recherche organisait des caravanes juridiques dans les zones minières (Keita, Djiré et Cotula, 2014).

2.2.3.3 / *Les nouvelles dispositions en matière environnementale : les questions de fermeture et de réhabilitation des sites*

Dans le Code minier, les différentes questions liées à l'environnement sont traitées au titre III dans trois chapitres distincts. À quelques variations près, les dispositions reprennent les obligations imposées dans les codes précédents. Cependant, l'insertion d'un chapitre sur la fermeture des mines est une véritable innovation. Ainsi, tout postulant à un permis d'exploitation ou à une autorisation d'exploitation doit désormais

27 Adoptée le 27 mai 2009, la directive C/Dir.3/5/09 sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques du secteur minier impose des obligations applicables aux sociétés minières et aux gouvernements, notamment en promouvant les droits de l'homme, la transparence, l'équité sociale, la protection des communautés locales ainsi que de l'environnement.

soumettre un plan de fermeture et de réhabilitation qui indique les méthodes prévues de démantèlement et de récupération de toutes les composantes des installations minières et qui prévoit la réalisation de travaux de réhabilitation progressifs en cours d'exploitation et pas seulement à la cessation de l'exploitation.

Le Code rend responsables les titulaires d'un permis d'exploitation ou d'une autorisation d'exploitation de petite mine pour les dommages et accidents qui pourraient être provoqués par les anciennes installations après la fermeture de la mine. Le plan de fermeture doit également faire une place aux communautés alors que l'exploitant et les autorités administratives sont tenus de présenter, au cours de l'année de la prise de décision de fermeture d'une mine, une stratégie de dévolution et d'utilisation des installations et équipements à d'autres fins socioéconomiques.

Le Code minier de 2012 a été adopté dans un contexte où, comme nous l'avons vu, les sociétés minières mettaient déjà en place des plans de développement communautaire dans leurs communautés d'accueil, plans qui relevaient cependant alors essentiellement de la démarche RSE. Il convient à ce stade de voir comment ces plans étaient appliqués dans les zones de l'étude en vue de pouvoir interroger les changements que la mise en application de la nouvelle législation pourrait apporter dans les pratiques en la matière.

3 / **La responsabilité sociale et le développement communautaire: la réalité dans les zones de l'étude**

L'étude a été menée dans trois zones minières: Sadiola où intervient la SEMOS, les communes de Sitakily et de Kéniéba où interviennent la Segala Mining Corporation (SEMICO) et la Société des mines d'or de Loulo (SOMILO), ainsi que Faboula, zone d'intervention de Wassoul'or.

3.1 / **Une brève présentation des sociétés minières**

3.1.1 / **La SEMOS-SA (Sadiola)**

Cette société a démarré à Sadiola en 1994 et a sorti le premier lingot d'or en 1996. Elle occupe une superficie totale estimée à 1 400 hectares (complexe minier et concession) avec deux concessions (Yatela et Sadiola). Ses capitaux sont détenus par deux sociétés (IAMGOLD avec 40% et AngloGold Ashanti avec 40%) et par l'État malien, qui possède 20% des parts de la société. Celle-ci emploie environ 2 395 personnes.

La mine de Sadiola est en fin d'exploitation, mais une nouvelle carrière est ouverte pour un an. Actuellement, il existe un projet de construction d'une nouvelle usine pour l'exploitation du sulfuré en sous-sous-sol. Mais le projet a accusé du retard en raison de la situation politique du pays. Si la prorogation est acquise, la durée du projet sera prolongée jusqu'en 2025.

Quant à la mine de Yatela, satellite de la mine de Sadiola, elle avait démarré en 2001 pour six ans et devait arrêter sa production en 2007. La durée de vie de la mine a été prolongée jusqu'en avril 2014 et elle est maintenant en voie de fermeture. La mine emploie encore 1 046 travailleurs, répartis en 686 sous-traitants, 5 expatriés, 298 employés permanents et 77 travailleurs temporaires. Selon les chiffres produits par SEMOS-SA et Yatela-SA, 20 % de la population active de la zone est employée par la mine. Pour ce qui est de la production d'or, Sadiola a enregistré 295 onces en 2011. En 2012, la production avait sensiblement baissé.

Au regard des communautés affectées par l'exploitation minière, la mine travaille sur 17 villages, 15 qui sont directement riverains et 2 qui sont des villages pilotes. Elle appuie la commune rurale de Sadiola, avec sa population de 39 305 habitants et un taux de croissance de 6,6%.

3.1.2 / **La SEMICO et la SOMILO (Sitakily et Kéniéba)**

La mine de SEMICO a commencé ses activités en 2006 et a produit son premier lingot d'or en 2007. La Tambaroua Mining Company (TAMICO) et la SEMICO, qui exploitaient alors la mine, ont ensuite fusionné avec l'Avion Gold Corporation. La société a conservé le nom de SEMICO. Plus tard, c'est l'Endeavour Mining Corporation qui a acquis la mine. Installée à Tabakoto, cette mine occupe une superficie totale de 156 kilomètres carrés et touche deux communes, Sitakily et Kéniéba.

La mine d'or de Loulo, exploitée par la SOMILO-SA, une filiale de Randgold Resources, a quant à elle été ouverte en 2008. Également située dans la commune de Sitakily, elle couvre une superficie totale de 372 082 kilomètres carrés. Sa production d'or est récemment passée de 11,5 tonnes en 2010 à 9,74 tonnes en 2011 et à 6,27 tonnes en 2012.

3.1.3/ **La Wassoul'or-SA (Faboula)**

Wassoul'or-SA, créée par un Malien, est la première société minière nationale d'une certaine importance. Un investisseur étranger, Pearl Gold, y détient 25 % des actions. La mine, située à Kodiéran dans le village de Faboula, a commencé l'exploitation en 2012.

L'usine est située à 300 kilomètres au sud de Bamako. Installée sur une colline, la mine est à ciel ouvert et s'étend sur deux kilomètres carrés. Outre la colline de Kodiéran, quatre autres gisements d'or à très fort potentiel sont situés dans la concession. Le permis s'étend sur une superficie de 100 kilomètres carrés, avec un potentiel en ressources géologiques existantes « de 33 078 400 tonnes à une teneur d'or de 1,78 g/t pour environ 900 000 onces d'or de réserves minières » (Pearl Gold AG, 2012). L'usine a une capacité de traitement du minerai de 11 000 tonnes par jour.

Les quatre mines qui font l'objet de ce chapitre ayant été créées avant l'adoption du Code minier de 2012, elles ont mis en œuvre des programmes de développement communautaire en fonction des réalités des localités et des relations nouées avec les communautés.

3.2/ **Les programmes de développement communautaire des sociétés minières**

Avant de nous pencher sur les stratégies propres à chacune des mines étudiées, il convient de souligner que celles-ci se sont installées, chacune à leur manière, dans un contexte caractérisé par une faible intervention de l'État et des représentants des collectivités territoriales dans les localités. De fait, les entreprises minières sont aussitôt apparues comme des acteurs devant pallier les insuffisances des autorités nationales et décentralisées. Désormais, les revendications des populations relatives aux infrastructures, à leurs réparations, sont donc essentiellement portées devant les sociétés minières. Ainsi, pour répondre, d'une part, aux nombreux appels liés à la réalisation des infrastructures et pour calmer, d'autre part, les tensions liées à leurs activités, les trois sociétés minières qui nous intéressent ont mis en place, au cours des dernières années, des programmes de développement communautaire. Ces programmes, répondant à une démarche de RSE, fonctionnent selon des modalités différentes : à travers une structure mise en place par la société minière (dans le cas de la SEMOS à Sadiola ou de la SEMICO et de la SOMILO) ou à travers un système dit de résolution ponctuelle des problèmes locaux (dans le cas de Wassoul'or).

3.2.1 / **La mise en place de structures pour le développement communautaire ou la résolution ponctuelle de problèmes locaux**

D'abord, dans le cas de Sadiola, il est à noter que la construction et l'agrandissement de la mine ont occasionné le déplacement de deux villages (Sadiola et Farabakouta). L'entreprise a ainsi adopté divers programmes sociaux et mesures visant à limiter les conséquences de ce déplacement. Dans un premier temps, ces mesures ont principalement consisté à reconstruire les maisons des deux villages. En 2003, un PADI a par ailleurs été préparé par la SEMOS-SA. La même année, son partenaire, la Société financière internationale de la Banque mondiale, a posé les bases et les termes de référence des actions sociales qu'elle allait entreprendre pour appuyer le développement de l'ensemble des communautés touchées par l'extraction minière. Il faut souligner qu'entre l'ouverture de la mine et cette date, le contexte de la zone était marqué par les travaux de reconstruction des villages déplacés et par les discussions qui avaient cours quant aux diverses mesures de compensation. En 2004, les études de faisabilité ont été effectuées alors qu'étaient installés les bureaux, les instances et l'équipe de mise en œuvre. Les activités de développement ont ainsi officiellement démarré en 2005.

Le PADI appuie des projets de développement communautaire dans trois domaines précis : l'octroi de microcrédit pour des petites entreprises (magasins de village, tailleurs, moulins à grains, jardins irrigués, élevage de volaille, etc.), des projets d'infrastructure (puits, forages, digue, barrages, etc.) et des ateliers de formation pour les entrepreneurs locaux.

Le programme vise à satisfaire aux objectifs de mise en place d'actions de développement susceptibles de survivre après la mine et d'appui et de consolidation des organisations de la société civile en encourageant les initiatives de développement durable. Les populations sont représentées au sein du conseil d'administration du PADI, notamment par les chefs de village, des jeunes et des organisations féminines.

Depuis le démarrage des activités en 2005, le PADI compte plusieurs réalisations dans divers secteurs de production comme l'agriculture, l'élevage, la pêche et l'apiculture. Entre 2007 et 2012, le programme a permis de construire des barrages dans plusieurs villages de la commune, des centres d'alphabétisation, de financer des projets d'empoissonnement des rivières et lacs, d'insémination d'animaux et de volaille, etc.

Dans la commune rurale de Sitakily, deux sociétés minières, la SOMILO et la SEMICO, sont installées respectivement à Loulou et à Tabakoto. Ces sociétés versent un fonds annuel pour le développement communautaire des villages touchés par l'activité industrielle des entreprises. Ce fonds est mis à la disposition d'un comité de liaison créé par les entreprises minières et piloté par le sous-préfet. La réalisation des actions de développement communautaire passe par un comité de concertation regroupant le sous-préfet, le maire de la commune, le chargé de développement communautaire de la mine, les chefs de village des zones touchées par la mine, les représentants des femmes des villages touchés ainsi que les représentants des jeunes des villages touchés.

Ce comité se réunit une fois par mois ou par trimestre selon les localités. Il débat des questions de développement communautaire et de la réalisation des infrastructures locales en fonction des fonds accordés par les entreprises minières, en considération des réalités et des priorités locales. Le processus passe par deux étapes. Dans un premier temps, les villages soumettent leurs demandes en fonction des problèmes et des besoins des différentes communautés villageoises représentées dans le comité. La seconde étape consiste à opérer un choix pour retenir certaines demandes à satisfaire durant l'année. Ce choix se fait selon les critères tenant compte de la première des priorités, puis de la deuxième, et ainsi de suite jusqu'à épuiser la caisse allouée au titre de l'année d'exercice. Les actions prioritaires retenues par ce choix seront réalisées par les responsables des sociétés minières.

Malgré l'existence d'une telle structure, la déclaration suivante d'un responsable de la commune de Kéniéba pour ce qui concerne les interventions de la mine dans cette commune témoigne des lacunes qui demeurent en matière d'arrimage avec les stratégies de développement des communautés :

Chaque année, elle adopte un budget pour le développement communautaire et demande à chaque village de présenter deux projets. Sur la base de ces projets, elle fait des investissements. Mais ces réalisations ne sont pas inspirées du PDSEC et certaines le sont sans consultation préalable des autorités locales. En 2012, la mine a rénové une école privée, l'école Teriya, à l'insu du maire et du directeur de CAP [Centre d'animation pédagogique], et elle l'a capitalisée dans le

développement communautaire. En 2010, elle a réalisé deux forages, un à Kéniéba et un à Kéréko. En 2014 elle a construit trois salles de classe à Djoulafoundo²⁸.

Quant à Wassoul'or, son intervention dans le cadre du développement communautaire n'est pas structurée. En outre, il n'y a pas de montant déterminé au titre de l'année pour soutenir la réalisation des infrastructures locales. Les actions de développement communautaire sont négociées entre les responsables locaux (maire, chefs de village) et les responsables de la société Wassoul'or. Il s'agit, entre autres, de réhabilitation de mosquées, de construction d'écoles, de réalisations d'infrastructures rurales, notamment des digues et retenues d'eau (Diarra, 2012).

3.2.2 / **Les caractéristiques de l'investissement minier dans les zones d'exploitation**

Malgré l'injection de sommes importantes dans le développement communautaire, quatre problèmes se posent quant à la gestion de ces fonds et à leurs effets sur le développement économique de ces localités.

Premièrement, l'investissement des fonds alloués au développement communautaire ne concerne très souvent que les villages riverains, c'est-à-dire ceux touchés directement par les activités de l'industrie minière. Par exemple à Sadiola, pour la mise en place du PADI, les études de faisabilité ont concerné seulement 15 villages. Aujourd'hui, les responsables du PADI affirment que les réalisations se font à l'échelle communale. Mais, à l'assemblée générale, 17 villages seulement sont représentés. En faisant une capitalisation des réalisations du PADI, on s'aperçoit que celles-ci sont concentrées dans les 17 villages représentés à l'assemblée générale. À Fabula, les concertations mensuelles entre les acteurs ne concernent que les représentants des trois villages riverains (Fabula, Noufara et Dalagouè) en plus des autorités locales déconcentrées, des autorités décentralisées et des représentants de Wassoul'or. Cela est à l'origine d'inégalités entre des villages d'une même commune et peut créer des rivalités sur le territoire communal.

Deuxièmement, les investissements miniers, bien que considérables à l'échelle locale, peuvent ne pas être conséquents par rapport au chiffre d'affaires de ces entreprises. Ils n'ont pas non plus de lien de

proportionnalité avec le préjudice causé à l'environnement. En effet, l'activité industrielle des mines, qu'elle soit bien gérée ou pas, a toujours des conséquences négatives sur les populations en zone agricole. L'installation des industries minières nécessite des expropriations des terres agricoles. Même s'il y a dédommagement, l'expropriation a pour conséquence la réduction des espaces agricoles. Cette réduction des espaces limite le temps de jachère qui joue à son tour sur la fertilité des sols et limite la rentabilité. En plus, il convient de rappeler que la réduction des espaces a une incidence sur les relations entre l'agriculture et l'élevage. Désormais, la cohabitation agriculture/élevage est devenue difficile dans la plupart des localités concernées par les projets miniers qui nous intéressent. Dans les sites à l'étude, les problèmes de terre agricole font ainsi partie des revendications prioritaires des populations locales. Avec l'arrivée des industries minières, les permis d'exploitation couvrent dans certains cas la presque totalité du territoire des villages touchés. À Loulo, la SOMILO occupe un espace de 372 kilomètres carrés, tandis que Wassoul'or occupe 100 kilomètres carrés à Fabula. Dans ces conditions, les agriculteurs doivent aller le plus loin possible pour pratiquer leurs activités. Au-delà de l'agriculture, l'arboriculture est une autre activité pratiquée dans certaines localités. C'est le cas, par exemple, de la zone de Fabula où les agriculteurs ont perdu des milliers de pieds d'arbres. Globalement, il faut dire que l'industrie minière réduit le revenu individuel des populations locales que l'investissement minier n'est pas en train de compenser. En effet, en se détournant de l'agriculture, principale activité agricole, alors que l'emploi dans le secteur de la mine ne concerne que quelques villageois, les populations ont du mal à faire face à l'augmentation du coût de la vie dans les zones minières, en plus d'être confrontées aux problèmes qui en découlent en matière d'accès à la terre et de sécurité alimentaire.

Troisièmement, l'investissement ne tient pas compte des aspects démographiques. L'un des plus importants contrecoups de l'industrie minière est le déplacement des travailleurs (et de leurs familles) vers les sites miniers. Cela est une réalité dans les zones de l'étude et pose la question des infrastructures et équipements collectifs. À titre d'illustration, la croissance démographique dans les environs des sites miniers a engendré une demande plus forte d'approvisionnement en eau potable. Les quelques infrastructures hydrauliques en place ne peuvent plus satisfaire la demande toujours croissante. Face aux problèmes d'eau, les femmes réclament régulièrement le renforcement des capacités des infrastructures d'approvisionnement en eau potable.

Quatrièmement, à l'instar de ce qui est observé dans le chapitre sur le Ghana, notre enquête nous permet de constater que les investissements miniers sont peu porteurs de développement communautaire durable, selon la définition qu'en donne le nouveau Code minier de 2012, c'est-à-dire un développement qui entraîne un changement dans les structures de la communauté consécutivement à la production de richesses. Ces investissements se concentrent en effet en général sur la résolution des problèmes ponctuels (construction de barrages, adduction d'eau, construction de centres d'accueil) et non sur les perspectives plus larges et à plus long terme de développement économique. Ils négligent très souvent les activités génératrices de revenus capables de soutenir l'économie locale après la mine. On a rappelé dans la section 3.2 les actions réalisées par les sociétés minières dans le cadre de leurs différents programmes de développement communautaire. Ces investissements, bien que considérables²⁹, ne prennent par ailleurs pas en compte le souci d'autonomisation des populations locales après la mine. Au contraire, ils encouragent souvent la dépendance de ces populations vis-à-vis des entreprises extractives auxquelles elles sont liées. Aujourd'hui, la seule intervention structurée est celle de la SEMOS avec la mise en place du PADI.

Aussi convient-il de s'interroger sur les effets éventuels de l'introduction de l'obligation, pour les sociétés minières, d'adopter et de présenter des plans de développement communautaire en vertu du Code de 2012 dans les conditions institutionnelles et réglementaires existantes.

4 / **L'obligation du développement communautaire et les pièges du renforcement de la dépendance à l'égard de la mine**

4.1 / **Le plan de développement communautaire: une obligation qui risque d'accroître la posture de rente chez les communautés et les collectivités territoriales**

En s'imposant des normes et des pratiques afin de satisfaire les exigences internationales et de rendre plus acceptables leurs activités, les sociétés minières ont, dans le même temps, créé des attentes chez les

29 Selon, un responsable de la SEMICO-SA, la compagnie a par exemple déjà injecté plus de 400 millions de francs CFA dans le développement communautaire à Tabakoto.

communautés qui les considèrent désormais comme le principal moteur de leur développement, en dédouanant l'État et les collectivités territoriales de ces obligations. Un responsable administratif du Conseil de cercle de Kayes décrit ainsi la situation :

Pour les acteurs, la première chose à faire, c'est de savoir qu'est-ce que l'État doit faire. Dans les discussions, les gens mettent tout sur le compte des sociétés minières [...] Il existe des actions importantes que la mine a réalisées, mais que l'État tait sciemment, car il n'a pas intérêt à la transparence. Quand on dit « publiez ce que vous payez », l'État malien ne veut pas qu'on sache ce qu'il a reçu des mines³⁰.

Ces propos sont appuyés par ceux d'une autre personne, travaillant pour le compte d'une ONG nationale, qui soutient que,

a priori, les sociétés sont conscientes de leur responsabilité sociale, mais l'État et les autres acteurs ne le sont pas. En termes de responsabilité sociale, le rôle de chaque acteur n'est pas bien défini. Les sociétés minières ne sont pas là que pour faire des profits, elles peuvent aussi contribuer au développement social et économique des communautés. Jusqu'ici, on n'arrive pas à faire la distinction entre le rôle de l'État et celui [des représentants locaux] des collectivités [territoriales]. Mais les collectivités entretiennent volontairement ce flou pour montrer que la mine doit tout faire, y compris la création d'emplois. Il n'est pas rare d'entendre des élus dire ici « moi-même je n'ai pas pu trouver un emploi pour mon enfant », alors que ce sont eux qui doivent créer les emplois. Il existe un déficit d'information entretenu par les autorités locales elles-mêmes. Les gens revendiquent la construction des routes aux sociétés minières, alors que cela relève de l'État, même si les mines peuvent contribuer. Ici, la population ne sait pas comment le budget de la commune est élaboré et comment il est dépensé. Il n'y a pas de restitution publique de la gestion³¹.

Il existe un autre discours qui tend à incriminer les sociétés minières pour tous les problèmes qui se posent aujourd'hui aux communautés. Ces propos du chef de village de Sadiola sont éloquentes à cet égard :

30 Entretien du 14 août 2014 à Kayes.

31 Entretien du 13 août 2014 à Kayes.

[l]e service de l'environnement doit résoudre les problèmes de la communauté. Nos enfants ne trouvent pas du travail, ils font venir leurs parents qu'ils recrutent à la place de nos enfants. Notre village est installé grâce à l'orpaillage. On nous a enlevé ces espaces; nous n'avons plus de champs ni de bêtes, tous nos bétails ont été décimés du fait de la présence de la mine. Avec les Blancs, on avait un accord pour les compensations, les Africains qui sont arrivés n'ont pas respecté ces accords, même si ce n'était pas écrit. On nous a promis l'eau, l'électricité, nos préoccupations ne sont pas prises en compte. Le projet a pris toutes nos parcelles et on n'a plus d'espace pour nous nourrir. Avec la nouvelle mine satellite, au lieu de faire 4 km pour aller au champ, nous en parcourons actuellement 11 à cause de la déviation [...] J'ai écrit au préfet et au sous-préfet, mais au Mali, les gens se taisent lorsqu'ils passent à la mine³².

En définitive, le risque qui se pose dans un tel contexte est que l'obligation de développement communautaire contenue dans le Code de 2012 renforce les perspectives des populations quant au flou entourant les responsabilités respectives de l'État et des entreprises à leur égard, car ce qui était considéré comme un *don* provenant des sociétés minières pourrait désormais être assimilé à un *dû*. Par ailleurs, la responsabilisation des collectivités territoriales dans le processus pourrait inciter celles-ci à adopter la même posture de rente que les communautés, alors qu'elles perçoivent déjà la patente sur les entreprises.

4.2/ **Le lien entre le développement des communautés et celui des collectivités: une occasion à saisir**

La caractéristique principale de l'intervention des sociétés minières dans les zones concernées actuellement au Mali est qu'elle tend à mettre ces sociétés directement en dialogue avec les populations locales. Si cette position, par moments, peut paraître confortable pour la mine, elle tend cependant également, comme nous l'avons vu, à diriger l'essentiel des demandes et doléances en matière de développement communautaire à leur endroit. L'introduction, avec le nouveau Code minier, des collectivités territoriales dans le processus du développement communautaire, en même temps qu'elle les met face à leur responsabilité, permet de donner plus d'efficacité aux actions qui vont prendre place.

Ainsi, les actions de RSE des sociétés minières ne dépendraient plus seulement d'une initiative volontaire et unilatérale de la part de ces sociétés ou, encore, d'une concertation avec les seules communautés locales concernées, mais bien d'une mobilisation des différents paliers de représentativité politique locale et régionale autour d'actions concertées de développement.

À cet égard, un certain nombre de considérations importantes s'appliquent. En premier lieu, il ressort de notre enquête que le développement communautaire devrait reposer sur des actions réfléchies impliquant les communautés et les autorités locales à travers un processus de concertation. Ces actions devraient pouvoir être harmonisées avec les programmes de développement des trois niveaux de collectivités (PDSEC). Ensuite, si la composition du Comité technique de développement communautaire et local devant être créé dans les zones minières n'est pas précisée par le Code, on comprend qu'il n'est pas contrôlé par les sociétés minières, qui n'y seront que représentées, à l'exemple du ministère chargé des mines. Cependant, la société minière assume encore une grande responsabilité dans la mesure où c'est elle qui exécute le plan de développement communautaire, le comité technique étant chargé de l'approbation, du suivi et du contrôle de la mise en œuvre. En tout état de cause, c'est un véritable dialogue axé sur les priorités des communautés et des objectifs de développement des collectivités territoriales qui devra s'instaurer. Dans cette optique, une plus grande transparence dans la gestion des revenus tirés des patentes est nécessaire pour rendre plus efficaces les actions des collectivités à l'échelle de leurs territoires respectifs.

En responsabilisant les collectivités territoriales, ce sont des autorités susceptibles de rendre des comptes qui sont désormais impliquées dans les processus de RSE des entreprises minières, au contraire des chefs communautaires dont les comportements, par endroits, sont décriés et auxquels on ne peut demander de rendre des comptes sans risquer de mettre en péril l'équilibre social dans les villages. Les résultats de l'enquête présentée ici indiquent que l'efficacité des nouveaux principes inclus dans le Code minier de 2012 en matière de développement communautaire dépend tout particulièrement d'une meilleure concertation entre les différents paliers de représentativité gouvernementale (communes, cercles, régions) et d'une certaine clarification de leurs responsabilités respectives en matière de développement local. Sans pour autant permettre de régler l'ensemble des enjeux associés aux quatre problèmes posés par les pratiques actuelles de RSE dans le secteur

et présentés à la section 3.2.2, les nouvelles dispositions légales et réglementaires pourraient en ce sens favoriser la mise en place de pratiques transparentes, notamment en matière de reddition de comptes.

Conclusion

La politique minière du Mali, longtemps basée sur l'attraction des investisseurs en vue de pourvoir le budget de l'État de ressources financières capables de soutenir le développement national, a créé un environnement des activités minières favorable aux sociétés minières, souvent au détriment des communautés vivant dans les zones concernées.

La fiscalité minière, dont une partie est versée aux collectivités territoriales, n'est pas destinée à compenser les multiples problèmes économiques et environnementaux auxquels sont confrontées les communautés des zones minières. Les sociétés minières, dans le but d'assurer l'acceptabilité sociale de leurs activités, ont instauré des plans de développement communautaire fondés sur la démarche RSE. Cependant, en l'absence de cadre normatif précis et déterminé localement, leurs interventions ont pris des formes variées. Notre enquête nous a permis de constater que la démarche RSE qu'elles ont mise en place en direction des communautés et selon des modalités qu'elles définissaient elles-mêmes, a fonctionné d'une certaine manière à court terme, même si les attentes des communautés sont en général loin d'être pleinement satisfaites.

En réalité, il importe de reconnaître que c'est la politique minière fortement *investment-led* qui a beaucoup fragilisé la situation des populations, dans la mesure où la question foncière n'a jamais été adéquatement traitée dans les zones minières. De fait, les communautés se sont souvent retrouvées dépossédées de leurs terres de culture. En se détournant de l'agriculture et en se tournant vers la mine qui ne les emploie le plus souvent que pour les emplois non qualifiés, elles sont confrontées à une paupérisation croissante. Sur le plan environnemental, les difficultés financières et matérielles de l'État et des collectivités font en sorte que ces acteurs ne peuvent assurer un contrôle effectif du respect des normes environnementales par les sociétés minières. Dans beaucoup de localités, ce sont les sociétés minières elles-mêmes qui pratiquent l'autocontrôle. Elles affirment qu'elles sont obligées de respecter les normes internationales par acquit de conscience, mais aussi dans une perspective d'efficacité en matière de stratégie d'entreprise.

Il faut à la vérité reconnaître que c'est le combat des organisations de la société civile qui a amené le législateur au Mali à chercher à conférer un caractère obligatoire aux actions que les sociétés minières réalisent dans le cadre de la RSE. Cependant, au terme de notre analyse, nous suggérons que les nouvelles dispositions contraignantes découlant du Code minier sur ces questions recèlent tout de même certains pièges. Au premier chef, ce combat de la société civile a semblé s'être déroulé sans que les communautés concernées aient pu cerner tous les contours de la question³³. C'est pourquoi l'obligation de définir un plan de développement communautaire et la responsabilisation des collectivités territoriales à cet égard peuvent paradoxalement aussi conduire à une certaine déresponsabilisation de fait des communautés si celles-ci ne s'approprient pas la question en vue de sortir de la dépendance systémique à l'égard des sociétés minières. Par ailleurs, les collectivités territoriales, qui ont du mal à mobiliser les ressources fiscales nécessaires, ne peuvent pas présenter de résultats probants de leurs programmes de développement, malgré la perception de la patente sur les entreprises que l'État leur a cédée. Il y a donc le risque que le plan de développement communautaire devienne un enjeu politique entre les communautés et les responsables des collectivités territoriales, dans une perspective de captage de rente.

Sur un autre plan, le caractère obligatoire du développement communautaire introduit dans le Code de 2012 ne doit pas occulter le fait que le Mali n'a pas introduit dans sa législation les dispositions de la directive de la CEDEAO sur l'harmonisation des politiques minières³⁴. Ce texte issu d'un consensus régional contient des dispositions tendant à garantir les droits des communautés sur leurs terres. Il prévoit par exemple que celles-ci doivent exprimer leur consentement libre, préalable et éclairé avant le démarrage des activités minières. Toujours selon cette directive, en cas d'occupation des terrains pour l'exploitation minière une compensation appropriée et rapide doit être payée au propriétaire ou à l'occupant légitime. Le calcul de cette compensation doit tenir compte des pertes subies, des désagréments dûment évalués, des pertes et des dégâts causés aux immeubles et à leurs dépendances, du manque à gagner, y compris les éventuelles pertes de revenu agricole et autres

33 Ces actions, principalement portées par les élites, continuent d'être mises de l'avant. En 2015, a par exemple vu le jour l'Institut RSE Mali, qui se dit compétent pour l'évaluation de la norme ISO 26000 et la certification de GRI G4 et se propose de faire la promotion du développement durable, de la labélisation, de l'élaboration de charte et de la normalisation (communication présentée par son directeur au cours de l'atelier sur la RSE organisé le 25 mars 2015 par l'ambassade du Canada au Mali).

34 Directive C/DIR3/05/09 sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier.

pertes raisonnablement prouvées, en versant une indemnité compensatrice conformément aux meilleures pratiques internationales en vigueur dans ce domaine. Il s'agit là manifestement de questions qui demeurent non résolues malgré les quelques avancées offertes par le Code minier de 2012. Par ailleurs, notons que le Mali n'a pas non plus adopté les bonnes pratiques internationales en matière de déplacement des populations. Tout cela tend à limiter les effets bénéfiques des innovations contenues dans le Code de 2012, qui portent entre autres sur l'obligation de cohérence entre les programmes de développement communautaire des compagnies et les plans des communautés en matière de développement. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'innovation laisse cependant non résolus les problèmes associés aux difficultés techniques et politiques auxquelles doivent faire face les représentants des collectivités dans la définition de ces plans. En découle la tendance pour les entreprises minières à ne pas chercher à y arrimer leurs propres stratégies en matière de responsabilité sociale des entreprises.

Il reste donc à espérer que les innovations apportées par le Code minier de 2012 ne constituent que le premier pas vers une plus grande prise en compte des intérêts des communautés vivant dans les zones minières.

Références

- COALITION MALIENNE PUBLIEZ CE QUE VOUS PAYEZ. (2013). *Les causes et les conséquences du recouvrement non intégral de la patente dans le cadre de l'exploitation minière dans la commune rurale de Sadiola - région de Kayes*. Rapport final de recherche-action. Bamako: Publiez ce que vous payez.
- DASHWOOD, H. S. et BUENAR PUPLAMPU, B. (2014). Multi-Stakeholder Partnerships in Mining: From engagement to development in Ghana. Dans J. A. Grant, W. R. N. Compaoré et M. I. Mitchell (dir.), *New Approaches to the Governance of Natural Resources: Insights from Africa* (p. 131-153). Londres: Palgrave Macmillan.
- DEMBÉLÉ, D. M. (2014, 2 juillet). Séminaire sur la fiscalité minière et pétrolière: afin de faire profiter aux populations locales. *L'Informateur*. Récupéré le 11 décembre 2015 de <http://malijet.com/actualite_economique_du_mali/105881-seminaire-sur-la-fiscalite-miniere-et-petroliere-afin-de-faire-p.html>.
- DIARRA, L. (2012, 20 novembre). Mines: Wassoul'or pratique le bon voisinage. *Journal L'Essor*. Récupéré le 11 décembre 2015 de <<http://www.maliweb.net/economie/mines-dor-societes/mines-wassoulor-pratique-le-bon-voisinage-106652.html>>.
- GOUVERNEMENT DU CANADA. (2015). *Responsabilité sociale des entreprises*. Récupéré le 18 juin 2015 de <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/other-autre/csr-rse.aspx?lang=fra>>.
- JACOBS, J. (2013). An Overview of Revenue Flows from the Mining Sector: Impacts, debates and policy recommendations. Dans B. Campbell (dir.), *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining* (p. 16-46). Londres: Palgrave Macmillan.

- KEITA, A., DJIRÉ, M. et COTULA, L. (2014). *Des caravanes juridiques à la relecture du Code minier. Capitalisation des expériences en matière de développement des capacités juridiques des communautés touchées par l'activité minière au Mali*. Londres: International Institute of Environment and Development (IIED) et Bamako: Groupe d'études et de recherche en sociologie et droit appliqué (GERSDA).
- KEITA, A., DJIRÉ, M., TRAORÉ, K., TRAORÉ, K., DEMBELÉ, D., DEMBELÉ, A., SAMASSE KOU, M. ET DOUMBO, M. (2008). *Communautés locales et «manne aurifère»: les oubliées de la législation minière malienne*. Londres: International Institute of Environment and Development (IIED) et Bamako, Mali: Groupe d'études et de recherche en sociologie et droit appliqué (GERSDA).
- KEITA, A., TRAORÉ, K. et DJIRÉ, M. (2008). *Recherches sur les industries extractives en Afrique (Ghana, Mali, Sénégal)*. Rapport du Mali. Bamako: Oxfam America et INFAN.
- KEITA A., TRAORÉ, K. et DOUMBO, M. (2012). *Morila maintenant et après. Où va l'argent de la mine?* Bamako: GERSDA et Fondation pour le développement au Sahel.
- NORTON ROSE FULBRIGHT. (2013). *Briefing sur le projet de réforme du Code minier burkinabé*. Récupéré le 18 novembre 2015 de <<http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/109596/briefing-sur-le-projet-de-reforme-du-code-minier-burkinabe>>.
- OXFAM AMERICA. (2004). *Un héritage entaché: analyse sociale et environnementale de la mine d'or de Syama au Mali*. Boston: Oxfam America.
- PEARL GOLD AG. (2012). *Investissement. Wassoul'Or SA - Kodieran*. Frankfurt: Pearl Gold AG. Récupéré le 30 mars 2016 de <<http://www.pearlgoldag.com/fr/exploitation.php>>.
- RÉPUBLIQUE DU MALI. (1992). *Constitution du Mali du 25 février 1992*. Décret n° 92-0731 P-CTSP portant promulgation de la constitution.
- RÉPUBLIQUE DU MALI. (2000). *Code domanial et foncier*. Ordonnance n° 00-027 du 22 mars, modifié par la loi n° 02-008 du 12 février 2002. Récupéré le 30 mars 2016 de <<http://www.droit-afrique.com/upload/doc/mali/Mali-Code-2000-domanial-et-foncier-MAJ-2002.pdf>>.
- RÉPUBLIQUE DU MALI. (2015). *Chambre des mines du Mali. Une ambition en or pour le Mali*. Récupéré le 18 juin 2015 de <<http://www.chambredesminesdumali.org/>>.
- RÉPUBLIQUE DU MALI et MINISTÈRE DES MINES. (2012). *Code minier*. Loi n° 2012-015 du 27 février 2012 portant code minier. Récupéré le 25 mai 2016 de <<http://www.droit-afrique.com/upload/doc/mali/Mali-Code-2012-minier.pdf>>.
- UNION AFRICAINE. (2009). *Vision du régime minier de l'Afrique*. N° AU/EXP/CAMMRD/2(I). Récupéré le 11 décembre 2015 de <http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_french.pdf>.

Contribution de la responsabilité sociale des entreprises minières au développement des communautés locales au Ghana¹

Abdulai Darimani

Dans l'objectif d'améliorer la compréhension du domaine de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), ce chapitre s'appuie sur une recherche empirique visant à rendre compte de la portée locale des stratégies de RSE adoptées par quatre compagnies minières étrangères au Ghana. Dans l'ensemble, ces stratégies ont été mises en œuvre afin de favoriser le développement social et économique au sein des communautés locales touchées par leurs opérations. De nos jours, il est généralement admis que le modèle de développement basé sur les investissements directs étrangers, introduit sous l'influence des institutions financières internationales à la suite des réformes de libéralisation des années 1980 et 1990, a entraîné une diminution des capacités réglementaires des institutions dans le secteur minier (Akabzaa, 2009). En parallèle, ce modèle a aussi mené à l'établissement et à la perpétuation de rapports de force et d'autorité asymétriques dans la mise en œuvre du processus d'encadrement de l'industrie minière ghanéenne, et ce, du début des réformes jusqu'à ce jour (Campbell, 2013). Pour les communautés rurales des zones minières, ces rapports asymétriques se sont traduits, en partie, par des conditions de pauvreté et une certaine paralysie de leur organisation sociale. Dans ce contexte, les projets de RSE entrepris

1 Ce chapitre a été traduit de l'anglais par Damien Hatcher. Les travaux de recherche sur lesquels se base ce chapitre ont été effectués dans le cadre du programme Contribution des activités minières au développement en Afrique : stratégies privées, publiques et multilatérales, dirigé par le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) et appuyé par le financement du Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

par les compagnies minières sont souvent perçus comme un élément qui peut avoir un effet positif sur les communautés confrontées à de tels rapports asymétriques.

La responsabilité sociale des entreprises est ici envisagée comme la façon dont les compagnies gèrent leurs processus d'affaires en vue d'avoir un effet positif global sur la société. La RSE est un moyen de parvenir à une fin, ce qui signifie aller au-delà de l'étape des simples mesures d'atténuation et trouver des moyens et des solutions pour améliorer les conditions sociales, économiques et environnementales dans les zones d'activités. Elle requiert la création d'espaces et de possibilités pour les individus et les groupes, en particulier les groupes socialement marginalisés ou les personnes déplacées par le projet minier, afin qu'ils puissent dépasser le niveau de subsistance minimal ou celui de la période de préinvestissement. La création de tels espaces demande de s'assurer que la stratégie de RSE d'une entreprise donnée reconnaît et incorpore les différentes mentalités, pratiques culturelles, normes sociales et relations de production des acteurs qui ne jouent pas un rôle prédominant dans la société. Cette définition nous aide à comprendre deux importants facteurs sous-jacents qui façonnent les projets mis en œuvre dans le cadre d'une stratégie de RSE. Premièrement, la réalisation de ces projets requiert l'interaction d'acteurs qui peuvent avoir des intérêts distincts, voire opposés, ainsi que différents niveaux de pouvoir et de ressources (entreprises minières, autorités locales, organisations de la société civile, représentants communautaires, organismes de coopération internationale, etc.). Deuxièmement, prendre part à la réalisation des projets de RSE peut tenir à la fois du choix délibéré et de l'exercice de coercition dans les relations entre les acteurs, notamment entre une communauté et une entreprise minière. Ainsi, la qualité de la contribution des projets de RSE au développement local dépend non seulement de la capacité des communautés concernées à saisir les possibilités d'investissement offertes en vue d'améliorer leurs conditions de vie à court, moyen ou long terme, mais également du contexte politique et social dans lequel ces projets s'insèrent et qui est susceptible d'influencer les relations à l'œuvre entre les acteurs concernés, par exemple en renforçant les asymétries de pouvoir qui caractérisent ces relations ou, au contraire, en les corrigeant en partie.

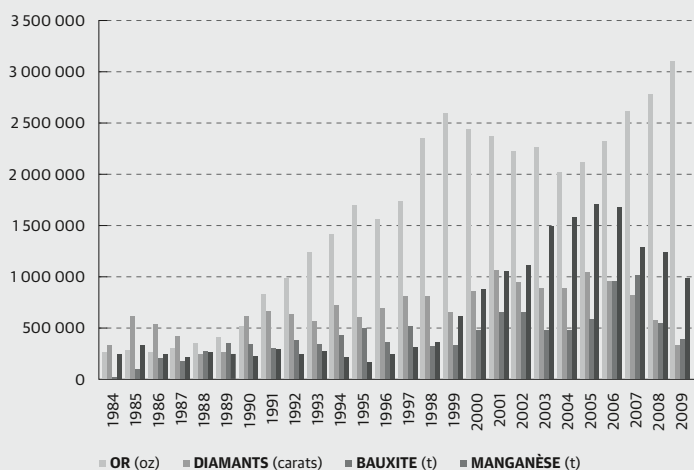
Ce chapitre est divisé en trois sections principales. La première dresse un portrait du contexte politique et légal de l'exploitation minière et de la RSE au Ghana et présente les concepts clés auxquels nous aurons recours pour cerner l'enjeu des *conditions de vie durables* en tant

qu'objectif des projets de RSE dans le secteur minier ghanéen. Nous décrirons ensuite les études de cas relatives aux activités et aux stratégies de RSE de quatre compagnies minières étrangères actives au Ghana. Enfin, l'analyse présentée dans la troisième partie a pour but de déterminer dans quelle mesure les stratégies de RSE examinées ont pu jouer un rôle dans l'amélioration des conditions de vie des communautés dans une perspective de développement durable. Nous nous attarderons également aux retombées plus larges, notamment pour ce qui concerne la définition des politiques publiques, de la tendance à la valorisation de la RSE dans le secteur minier ghanéen. L'originalité de cette étude réside dans le fait qu'elle s'est appuyée sur un ensemble d'entrevues visant à mettre en lumière les perspectives des communautés affectées par les activités minières. Ces entretiens ont été réalisés avec des employés de la Newmont Ghana Gold Limited (NGGL) et de la Ghana Bauxite Company (GBC), avec des membres d'assemblées de districts qui accueillent les projets d'investissement qui nous intéressent (l'assemblée du district Asutifi North, l'assemblée municipale de Tarkwa-Nsuaem, l'assemblée du district Bibiani-Anhwiaso-Bekwai, l'assemblée municipale d'Obuasi) ainsi qu'avec des hommes et des femmes venant de communautés visées par les initiatives de RSE mises en œuvre par les entreprises dans les zones d'étude. L'analyse se base aussi, entre autres, sur les perspectives d'autres bénéficiaires potentiels ciblés par les initiatives de RSE et sur celles de représentants d'entreprises minières, d'organisations non gouvernementales, de la Commission des ressources minières (Minerals Commission) et de l'Agence pour la protection de l'environnement (Environmental Protection Agency). Cette étude se termine par quelques observations sur les enjeux de responsabilité des acteurs quant à l'optimisation de la contribution de l'industrie minière aux conditions de vie et au développement des communautés locales.

À ce jour et depuis les années 1990, la nature du régime minier en place au Ghana a suscité un intérêt grandissant, de même qu'une participation accrue, à l'égard de divers projets d'exploitation des ressources minières. Dans le contexte de la libéralisation du commerce et de l'investissement promue par la Banque mondiale, le régime de politiques minières instauré au Ghana depuis le milieu des années 1980 a eu tendance à faire primer les intérêts des compagnies minières étrangères en leur offrant des protections et de généreuses mesures incitatives pour leurs portefeuilles d'investissements (World Bank, 1992). Par conséquent, depuis le début des réformes en 1983 et jusqu'à ce jour, le secteur minier a connu un boom considérable en matière d'investissements.

En effet, selon la Commission des ressources minières, les flux d'investissements directs étrangers pour l'exploitation minière auraient atteint 10,8 milliards de dollars américains en 2010 (Minerals Commission, 2011). Le résultat s'est traduit par une augmentation significative des activités et de la production minières (voir la figure 3.1).

FIGURE 3.1/ Données relatives à la production minière en onces (1984-2009)



Source: D'après les données de Minerals Commission, 2011.

Le boom minier du Ghana a été accompagné d'une répartition inéquitable des coûts et des bénéfices liés à l'exploitation minière entre les différents acteurs concernés par l'exploitation des ressources minières. Au-delà de ses effets sur l'économie ghanéenne, l'investissement minier a souvent eu des retombées environnementales et sociales négatives. Parmi les plus visibles, on trouve l'aliénation des terres, la destruction de la végétation, la pollution de l'eau et de l'air, le déplacement de populations et la violation de droits humains, notamment de personnes habitant dans les zones minières. Les initiatives de RSE ont dans bien des cas été lancées pour tenter de corriger les déséquilibres économiques et sociaux notamment créés par les modes d'opérationnalisation de la législation en place, laquelle, en donnant ouvertement priorité à l'exploitation minière sur tout autre type d'utilisation d'un territoire

dont le potentiel géologique serait révélé, tend à renforcer les asymétries de pouvoir préexistantes entre acteurs concernés (Gagné-Ouellet, 2013). Dans le secteur minier du Ghana, la RSE s'est présentée sous une variété de formes et de modèles et à différentes échelles. Depuis peu, la question qui se pose dans le domaine ne porte pas tant sur la présence ou l'absence de projets de RSE dans les politiques et les pratiques des entreprises actives au pays, mais plutôt sur la mesure dans laquelle une stratégie de RSE peut contribuer de manière durable aux conditions de vie et au développement des communautés rurales dans les zones minières. À ce sujet, Amponsah-Tawiah et Dartey-Baah (2011) soulignent que la RSE dans l'industrie minière du Ghana, qui a longtemps été conçue comme une réaction et un mécanisme de défense pour faire suite aux plaintes de membres de communautés et de nombreuses organisations de la société civile œuvrant dans le secteur, est maintenant devenue une stratégie d'engagement proactive. Les entreprises minières qui mènent des activités dans le pays ont désormais des services de relations communautaires qui participent à une variété de travaux de développement, y compris le financement et le soutien de programmes d'appui aux communautés. Considérant que les initiatives de RSE se multiplient dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie des communautés et le développement dans les zones minières, il apparaît essentiel de se pencher sur le contexte politique et légal dans lequel ces initiatives s'inscrivent dans le secteur minier du Ghana.

1/ **Contexte**

1.1/ **Contexte politique et légal de la RSE au Ghana: un débat national**

Les régimes politiques et légaux en place dans un pays fournissent les éléments nécessaires pour définir les modalités et le cadre normatif relatifs aux opérations des entreprises privées et notamment des compagnies minières. De plus, ils déterminent et influencent les pouvoirs des institutions étatiques et leurs relations avec les citoyens, ainsi que les normes prédominantes de fonctionnement et de responsabilité. Au Ghana, les communautés rurales se trouvent souvent dans une situation de marginalisation sur le plan de l'accès aux infrastructures sociales et économiques, telles que les soins de santé et l'éducation de qualité, l'eau potable, les infrastructures routières et l'énergie. Afin que la RSE puisse contribuer à l'amélioration de la situation des communautés rurales des zones minières, l'État doit mettre en place les politiques appropriées.

Au cours des années 1980, le Programme de relance de l'économie (PRE), inspiré par la Banque mondiale et les acteurs bilatéraux de l'aide au développement, a été lancé au Ghana et a engendré de très importantes réformes législatives conçues principalement dans le but d'attirer des investissements directs étrangers (IDE). En 1986, le gouvernement du Ghana a créé la Commission des ressources minières en vertu de la Minerals Commission Law (PNDCL 154) avec l'objectif de réguler et de promouvoir l'investissement minier au Ghana. La loi sur la société de commercialisation des minéraux précieux (*Precious Minerals Marketing Corporation*) (PNDCL 219) a quant à elle été adoptée en 1989 dans le but de créer un monopole sur l'achat de l'or et d'autres minerais précieux auprès des producteurs miniers à petite échelle. Sur le plan des réformes législatives, la Loi sur les minerais et les mines (*Minerals and Mining Law*) a été adoptée en 1986 (PNDCL 153) afin de fournir un cadre légal permettant d'attirer des IDE dans le secteur. D'autres textes législatifs ont été introduits ou amendés, y compris la Loi sur l'Agence de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency Act*) en 1994 (loi 490), la Loi sur l'exploitation minière à petite échelle (*Small-Scale Mining Law*) en 1989 (PNDCL 218), les Règlements relatifs aux minerais et aux redevances (*Minerals and Royalty Regulations*) en 1987 (L.I.1349) ainsi que la Loi sur l'imposition des bénéfices supplémentaires (*Additional Profit Tax Law*) en 1985 (PNDCL 122). En 2006, la Loi sur les minerais et les mines de 1986 a été modifiée et une nouvelle version est entrée en vigueur (*Minerals and Mining Act* [loi 703]). Un examen de toutes ces lois démontre qu'il n'y a pas eu, dans le passé, de dispositions relatives à la RSE dans les politiques et les obligations légales des compagnies actives dans le secteur minier du Ghana et qu'il n'y en a toujours pas. En vertu de la réforme du secteur minier poursuivie par les gouvernements successifs, le PRE a fait office de politique officielle, son but premier demeurant de créer un climat susceptible d'attirer des IDE (Akabzaa, 2004, 2009). Trois décennies après les réformes de libéralisation des codes miniers sous l'égide de la Banque mondiale, le Ghana ne possède toujours pas de politique minière nationale et encore moins de cadre pour régir la RSE. La Commission des ressources minières de ce pays a récemment préparé un projet de politique minière nationale qui est en attente d'examen public avant de pouvoir être révisé et soumis à l'approbation du Cabinet. Le projet de politique ne contient toutefois pas de dispositions relatives à la RSE. L'accent mis par les réformes sur la nécessité d'attirer des IDE représente certainement l'une des causes de l'absence de considération pour la RSE

dans le cadre politique et légal du Ghana, l'adoption de règlements contraignants pouvant être perçue comme l'imposition d'un fardeau additionnel pour les compagnies minières étrangères (World Bank, 1992).

La RSE est aussi absente du régime législatif relatif à l'impôt sur le revenu au Ghana. La version amendée de la Loi interne sur les recettes (*Internal Revenue Act*) de 2000 (loi 592) impose une taxe sur les revenus devant être versée annuellement à l'autorité fiscale du Ghana (Ghana Revenue Authority). La section 13 de la loi 592 prévoit des déductions en stipulant que

for the purposes of ascertaining the income of a person for a basis period from any business, employment, or investment there shall be deducted a) all outgoings and expenses wholly, exclusively and necessarily incurred during that period by that person in the production of the income; b) any other deductions as may be prescribed by Regulations made under section 114.

Aucune section de cette loi ne rend expressément la RSE déductible d'impôt. Lors d'un entretien, des responsables de l'autorité fiscale du Ghana ont expliqué que la RSE ne répondait pas aux critères de la sous-section (a) parce que les dépenses de RSE ne sont pas liées à la production de revenus. De façon similaire, la liste de déductions prévues par les Règlements internes sur les recettes (*Internal Revenue Regulations*) de 2001 (L.I. 1675 avec amendements) ne mentionne pas explicitement la RSE. Cependant, ces règlements prévoient des déductions particulières sur les revenus d'entreprises, y compris pour les sociétés minières. Ces déductions comprennent les contributions aux organismes de bienfaisance, les bourses, les dons pour le développement urbain ou rural, les dons pour la promotion et le développement des sports, les dons au gouvernement pour des causes louables, les créances irrécouvrables des banques radiées conformément aux normes de la Banque du Ghana et la capitalisation relative aux pertes de change. Par conséquent, même si ces règlements ne mentionnent pas expressément la RSE, la liste des dépenses déductibles est suffisamment large pour inclure des dépenses relatives à la RSE.

Il importe toutefois de souligner que cette absence de précision sur les dépenses en matière de RSE dans le régime en place est susceptible d'ouvrir la porte à l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire qui permettrait aux sociétés minières de transférer en partie le fardeau financier des projets de RSE à l'État. Entre 2005 et 2011, la Goldfields

Ghana Limited (GGL) a apporté un soutien financier d'un million de dollars américains aux Black Stars of Ghana, l'équipe nationale de football du pays, par l'entremise de la Ghana Football Association. De 2009 à 2011, la NGGL a de son côté fourni des bourses d'études totalisant 1,1 million de dollars américains à des étudiants dans huit communautés de la concession minière d'Ahafo. En 2005, la société AngloGold Ashanti (AGA) a quant à elle mis sur pied un programme de lutte contre le paludisme couvrant environ 90 000 foyers dans la ville d'Obuasi et dans les villages de la municipalité du même nom. Le coût de ce programme s'est élevé à 1,7 million de dollars américains pour la première année et à 1,3 million pour les années suivantes. Tous ces financements ont été qualifiés de projets de RSE, mais ils ont aussi été admissibles à des exemptions fiscales en vertu des Règlements internes sur les recettes. En effet, le parrainage de l'équipe nationale de football et les bourses pour les étudiants sont sujets à des exemptions explicites conformément à ces règlements. De plus, même si les Règlements L.I. 1675 ne mentionnent pas expressément la lutte contre le paludisme, on peut aisément concevoir qu'un programme de lutte contre le paludisme sera considéré comme « une cause louable » ou comme une « aide au développement urbain ou rural », motifs pour lesquelles la société AGA pourrait également bénéficier d'exemptions fiscales². Le manque de clarté en matière de RSE dans les politiques et les lois peut donc représenter une perte de recettes potentielle et réelle dans le secteur minier du Ghana.

Le vide politique et législatif lié à la RSE a d'ailleurs suscité des débats publics quant à la nécessité de veiller à ce que la RSE contribue à améliorer les capacités de production et les conditions de vie des communautés touchées par les activités minières. Ces débats tendent à s'organiser principalement autour de deux opinions diamétralement opposées : l'une qui fait la promotion d'un encadrement légal formel pour la RSE et l'autre qui propose plutôt le maintien du *statu quo* quant à la marge de manœuvre discrétionnaire des entreprises en la matière. Il existe aussi un troisième point de vue qui est une version hybride de ces deux opinions contradictoires.

Les acteurs en faveur d'un encadrement légal de la RSE soutiennent que la nature volontaire de la RSE limite son potentiel sur le plan du développement communautaire. En l'absence d'une politique et de

2 Au Ghana, le paludisme serait l'une des cinq principales causes de décès chez les enfants de moins de cinq ans. Le paludisme serait aussi l'une des cinq principales maladies constatées dans le cadre de visites au Open Patient Department dans les hôpitaux ruraux et urbains ainsi que dans les centres de santé du Ghana.

dispositions légales, les axes de responsabilité pour l'élaboration, la mise en œuvre et le maintien à long terme de la RSE demeurent flous. C'est aussi le cas pour la fixation de « limites » quant aux activités pouvant être considérées à titre de RSE ainsi que pour les domaines d'investissement de RSE. Laisser ces questions fondamentales à la discrétion de compagnies minières privées, qui sont essentiellement motivées par le désir de maximiser les profits de leurs actionnaires, ne satisfait pas selon cette vision l'objectif de veiller à ce que la RSE contribue de façon optimale aux conditions de vie des communautés rurales concernées. Rockson (2009) soutient à ce titre que la nature discrétionnaire de la RSE a incité les entreprises privées à isoler certains aspects de la RSE pour les utiliser comme des stratégies de relations publiques dans le but de « *looking good rather than doing good* ». On considère ainsi que d'inclure formellement la RSE dans les politiques gouvernementales et la rendre obligatoire mettrait fin à cette nature discrétionnaire et fournirait des normes de performance, des obligations et un cadre pour veiller à la mise en œuvre fructueuse de la RSE par les compagnies minières. Les partisans de la RSE *obligatoire* ou encadrée font remarquer que les objectifs des politiques de l'industrie minière en matière de développement durable ne devraient pas se limiter à des distributions de cadeaux et à des cérémonies d'inauguration de travaux, mais qu'ils devraient chercher à répondre aux besoins à court et à long terme des communautés vivant près des mines et des usines de traitement de minerais en ce qui a trait aux conditions de vie, à la culture et à l'environnement. D'une manière générale, les organisations de la société civile qui ont été consultées pour cette étude estiment qu'il est nécessaire de fournir une base juridique pour la mise en œuvre des projets de RSE afin que les entreprises cessent d'utiliser ces projets à des fins de relations publiques.

Le deuxième point de vue, qui obtient un grand soutien de la part de l'industrie minière, suggère en revanche que la RSE devrait demeurer volontaire. Selon les défenseurs de cette opinion, la réglementation de la RSE par l'entremise de politiques et de lois limiterait la créativité, l'innovation et la flexibilité de l'industrie sur le plan de la contribution au développement communautaire. Au cours d'un entretien, un représentant de la direction de la Chambre des mines du Ghana³, a par exemple soutenu que si la RSE était encadrée légalement, les « *private mining companies will always go for the minimum rather than aiming for*

3 Entretien réalisé par l'auteur en mars 2013 à Addis-Abeba, Éthiopie.

the best». Un cadre de la NGGL a tenu des propos similaires lors d'un entretien⁴ au cours duquel il a affirmé que les sociétés minières privées créent de nombreuses occasions en matière de développement communautaire et de ressources humaines par la mise en œuvre de la RSE. L'encadrement légal de la RSE équivaldrait donc à une diminution ou à l'élimination de plusieurs de ces occasions, les compagnies pouvant alors avoir tendance à se limiter à satisfaire aux normes juridiques, sans faire d'efforts supplémentaires même si ceux-ci pouvaient s'avérer cruciaux à un moment bien précis pour les bénéficiaires visés.

Le troisième point de vue, que l'on associe généralement, entre autres, aux institutions réglementaires étatiques du secteur minier ghanéen, préconise pour sa part une combinaison de règles discrétionnaires et de règles obligatoires pour la RSE. Selon ce point de vue, la meilleure stratégie pour profiter au maximum des avantages de la RSE serait en effet de combiner les stratégies volontaires des compagnies privées avec un certain cadre juridique pour la réalisation des projets de RSE. La Commission des ressources minières et l'Agence pour la protection de l'environnement du Ghana, qui sont les principales institutions réglementaires étatiques du secteur minier, ont par exemple toutes deux soutenu qu'elles possédaient de nombreuses années d'expérience sur le plan de la combinaison de mécanismes volontaires avec des exigences obligatoires, et ce, en ce qui a trait à la promotion des conditions de vie des communautés ainsi qu'à la conduite et aux pratiques des entreprises. Dans un entretien, Richard Afenu, directeur en matière de politiques à la Commission des ressources minières⁵, a souligné que la Commission avait recours à divers moyens administratifs pour encourager les compagnies minières à aborder les questions relatives aux conditions de vie des communautés, y compris des initiatives de RSE. En 2012, la Commission a élaboré un projet de lignes directrices sur la RSE dans le secteur minier. Celles-ci contiennent une déclaration de principes pour l'industrie minière, ainsi qu'une série de directives opérationnelles à appliquer dans des sites miniers particuliers. Selon la Commission, « *these Guidelines are designed to serve industry, regulatory agencies and other stakeholders as benchmarks for development, implementation and assessment of CSR programmes and activities by mining companies* » (Minerals Commission, 2012, p. 1). De même, en 2005, l'Agence pour la protection de l'environnement a de son côté créé un

4 Entretien réalisé par l'auteur en mai 2013 à Accra, Ghana.

5 Entretien réalisé par l'auteur en mai 2012 à Accra, Ghana.

indice de performance environnementale et un programme de divulgation publique pour inciter les compagnies à respecter les normes et améliorer leur performance environnementale. La RSE représente l'une des obligations clés de cet indice de performance.

Les organisations de la société civile perçoivent les initiatives de la Commission des ressources minières et de l'Agence pour la protection de l'environnement comme des réponses progressivement apportées dans le cadre du débat en cours devant le vide politique et juridique. Ces initiatives, en combinaison avec le débat actuel, constituent manifestement un tournant décisif dans la manière dont la RSE est mise en œuvre au profit des communautés dans les zones minières au Ghana. Les compagnies minières ne devraient donc plus s'interroger sur la nécessité de mettre en œuvre la RSE dans les zones où elles mènent des activités, mais plutôt sur la manière dont elles peuvent s'assurer que la RSE contribue de façon importante à la qualité de vie des communautés, ainsi que sur la manière de partager les responsabilités entre l'État et les compagnies en ce qui a trait au développement communautaire dans les zones minières. Il est important de souligner à cet égard le fait que, tandis que les initiatives de RSE prennent de l'ampleur en tant que moyen visant à améliorer le développement et les conditions de vie des communautés, le contexte politique et social au Ghana est aussi caractérisé par une certaine tension découlant d'une tendance, de la part des compagnies minières privées, à perpétuer d'anciennes stratégies fiscales, d'emploi et de production qui se sont révélées décevantes sur le plan de la promotion du développement social dans le passé, et de les combiner avec des mesures de RSE. Ainsi, le risque demeure que l'on en vienne à considérer l'optimisation des stratégies de RSE comme la seule avenue possible pour améliorer la contribution du secteur au développement communautaire, négligeant donc par le fait même l'importance de débattre tout autant de l'optimisation de l'ensemble des politiques et pratiques ayant un effet direct sur cette contribution, particulièrement sur le plan économique, fiscal ou environnemental.

À cet égard, bien que les projets de RSE ne soient pas nécessairement le résultat de demandes formulées par les communautés, mais plutôt une conséquence de la préoccupation croissante selon laquelle les activités minières devraient être mieux intégrées aux politiques en matière de développement et servir de catalyseur pour des changements cumulatifs intergénérationnels, d'autres initiatives intéressantes, tout aussi volontaires, mais qui vont au-delà de la seule fourniture sporadique de biens, services ou infrastructures dans le cadre de projets ciblés de

développement communautaire, ont fait leur apparition au Ghana. L'adoption de stratégies d'approvisionnement local par les compagnies minières représente un exemple de ce type d'initiative, comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre.

1.2 / **Assurer des moyens de subsistance durables en tant qu'objectif de la RSE dans le secteur minier ghanéen**

Si le concept de développement durable a contribué à la reconsidération des modèles de développement en vigueur en raison des inégalités sociales et économiques qui vont en grandissant (Estes, 1993; UNDP, 1992; WCED, 1987), il n'a pas la même signification pour tous. En effet, qu'est-ce qui devrait demeurer durable et pour qui? La définition la plus fréquemment citée du développement durable vient du rapport Brundtland, affirmant que le développement durable est «un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs» (WCED, 1987, p. 24). Selon Harris (2000), le développement durable représente une certaine volonté de modifier le but initial et la méthode du développement afin de tenir compte des limites des marchés et des besoins des personnes en manque de biens essentiels. Pour sa part, Paehlke (2004) voit le concept de durabilité comme une préoccupation à l'égard de l'optimisation du bien-être humain, combinée avec un souci permanent de limiter les dommages écologiques et l'épuisement des ressources. Enfin, un rapport de l'International Institute for Environment and Development (IIED) et du World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) affirme que «*sustainable development is about meeting locally defined social, environmental and economic goals over the long term*» (IIED et WBCSD, 2002, p. 198).

Ces définitions se rejoignent sur trois principaux thèmes. Premièrement, elles tiennent compte des considérations futures en matière de planification et de mise en œuvre du développement. Deuxièmement, elles mettent l'accent sur le besoin de reconnaître que toutes les formes de développement ont un coût humain et environnemental qui doit être considéré et réduit dans le temps et l'espace. Troisièmement, les processus de développement et les résultats qui en découlent doivent être partagés équitablement. En reconnaissant la valeur de l'ensemble de ces définitions, et considérant que «*most mining companies frame their CSR initiatives according to the global norm of sustainable development*» (Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 134), le concept de la

durabilité des projets de RSE dans les communautés minières doit être clarifié davantage afin d'illustrer comment il fonctionne concrètement pour les communautés rurales des zones minières. Comme l'indiquent Dashwood et Buenar Puplampu (2014, p. 137), «*[a]n expansive notion of CSR as contributing to sustainable development poses tensions in terms of the role of state institutions or public sector organization, and what is expected of private, profit-oriented organization*». Ainsi, assurer la durabilité des projets de RSE est un exercice à la fois économique, politique et technique qui peut s'avérer complexe et qui tend à échapper aux communautés rurales politiquement et économiquement défavorisées.

En examinant la relation entre le développement durable et la RSE, ce chapitre aborde la durabilité comme un concept au sens large présentant le cadre nécessaire pour l'évolution des stratégies de mise en œuvre de la RSE. Ainsi, cela signifie que la durabilité devrait être considérée comme l'harmonisation des produits et services d'une organisation avec les attentes des parties concernées, ajoutant ainsi une valeur économique, environnementale et sociale. La durabilité est donc vue comme étant au cœur du pourquoi et du comment une compagnie minière oriente une stratégie particulière pour le développement des communautés locales. Ce chapitre met à cet égard en lumière cinq concepts précis afin d'expliquer le fonctionnement concret du développement durable dans les communautés rurales concernées par l'exploitation minière au Ghana, soit : (1) la prise en charge, (2) le locus de contrôle, (3) les conditions de vie améliorées, (4) la continuité et (5) l'imputabilité.

La **prise en charge** signifie que 1) les populations locales doivent priser la ressource; 2) elles doivent posséder des droits de propriété sur celle-ci et 3) elles doivent construire des institutions locales pour contrôler son utilisation (Gibson et Becker, 2000). Le **locus** signifie pour sa part que les communautés bénéficiaires exercent un certain contrôle sur les projets de RSE dans leur région, et ce, sur les plans de la conception, de l'emplacement, des coûts et de l'allocation de contrats. Les **conditions de vie améliorées** signifient que les projets de RSE offrent des ressources alternatives adéquates et reconnues socialement. La **continuité** signifie quant à elle que les projets de RSE ont été intégrés dans le cadre courant de développement de la communauté et que leur mise en œuvre pourra être poursuivie après la fermeture de la mine ou au-delà du soutien de la compagnie minière. L'**imputabilité** signifie enfin que les bénéficiaires de la RSE ne font face à aucune restriction les empêchant de tenir la compagnie responsable de ses actions ou inactions.

Ces concepts sont au cœur de l'enjeu de la durabilité des projets de RSE dans les communautés rurales touchées par l'exploitation minière. De nombreux acteurs du développement, donateurs et bénéficiaires d'aide, sont sous l'illusion que le concept du développement durable est toujours favorable, peu importe sa forme. Cette perception est renforcée par le fait que les projets sont fréquemment décrits et étiquetés comme étant durables par les donateurs et les sociétés privées même s'ils sont principalement définis selon une approche descendante (ou *top-down*), laquelle, bien qu'elle assure une certaine forme de légitimité pour le promoteur, tend à ignorer les rapports de pouvoir qui sont inhérents à la mise en œuvre de tout projet de développement et qui en déterminent en partie la «durabilité» à plus long terme. Dans le contexte de ce cadre et des concepts ainsi définis, les efforts visant à mettre en œuvre la RSE dans les communautés concernées par l'exploitation minière doivent être caractérisés par des programmes et des pratiques qui garantissent et encouragent la prise en charge communautaire, l'établissement à l'échelle locale des priorités associées aux projets de RSE, des conditions de vie améliorées, la continuité des projets ainsi que des procédés qui tiennent les compagnies minières responsables envers les communautés bénéficiant de leurs projets de RSE. Autrement dit, la mise en œuvre de la RSE ne doit aucunement empêcher les communautés bénéficiaires d'interroger les pratiques des entreprises ou de revendiquer leurs droits juridiques et légitimes. De la même manière, l'application d'une stratégie de RSE dans une région donnée ne devrait pas non plus servir de prétexte pour ignorer ou restreindre les espaces politiques où non seulement la contribution des activités de RSE au développement peut faire l'objet de débats - et, s'il y a lieu, d'ajustements -, mais également la contribution propre apportée par l'activité minière elle-même (emplois, effets d'entraînement sur les industries connexes, fiscalité, etc.).

2 / Étude de cas

2.1 / Méthodologie

L'étude à l'origine de ce chapitre s'appuie sur une approche qualitative fondée sur l'économie politique, caractérisée par la conduite d'études de cas portant sur le rôle de la responsabilité sociale des entreprises dans le secteur minier du Ghana en ce qui a trait à l'amélioration des conditions de vie et du développement des communautés locales concernées. Cette étude a été réalisée entre avril 2012 et juin 2014. Un échantillon de quatre compagnies minières étrangères exerçant des

activités dans quatre différents districts du Ghana a été sélectionné pour mener l'étude de cas et l'analyse comparative. Ces entreprises ont été choisies en raison de l'importance de leur capacité de production. En janvier 2009, 225 compagnies minières possédaient des baux miniers et des droits d'exploration minière au Ghana (Minerals Commission, 2009). De ce nombre, neuf sont de grandes entreprises étrangères produisant la majeure partie de l'or, de la bauxite et du manganèse du Ghana. Les 216 autres compagnies sont de petites firmes d'exploration ou de petits exploitants répartis d'un bout à l'autre du pays. Cette étude se concentre sur les trois principaux producteurs d'or et sur le plus grand et seul producteur de bauxite au Ghana. Le tableau 3.1 présente les données de production de ces quatre compagnies pour la période de 2004 à 2011.

TABLEAU 3.1 / Production de quatre compagnies minières étrangères au Ghana (2004-2011)

Compagnie	Mine	Production (oz/mt)							
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Goldfields Ghana Limited (GGL)	Tarkwa	550 340	718 411	720 109	657 072	628 864	664 515	735 034	718 617
Ghana Bauxite Company Limited (GBC)	Awaso	-	-	-	-	694 000	490 000	512 000	750 000
AngloGold Ashanti (AGA)	Obuasi	392 626	391 382	387 093	359 962	357 152	380 490	316 615	312 595
Newmont Ghana Gold Limited (NGGL)	Ahafo	-	-	202 126	456 448	524 671	532 595	545 312	566 285

Source: D'après les données fournies par la Commission des ressources minières du Ghana en 2013.

La durée des activités des entreprises visées dans la zone d'étude (voir le tableau 3.2) et la visibilité des programmes de RSE des trois compagnies aurifères ont aussi été des facteurs de sélection importants. Au Ghana, la GGL, la NGGL et l'AGA sont réputées pour la publicisation de leurs contributions philanthropiques versées dans les domaines du sport, du développement communautaire, de la santé et de l'éducation. La NGGL est par ailleurs également reconnue pour sa politique en matière d'achat local qui permet d'envisager des effets d'entraînement sur les industries connexes.

Les données ont été obtenues de sources primaires et secondaires. Les données primaires proviennent d'hommes, de femmes et de jeunes issus des communautés bénéficiaires des projets de RSE mis en œuvre par les compagnies minières sélectionnées. Les employés de ces entreprises ont également été des répondants primaires clés. Les autres principales sources d'information sont des membres d'assemblées municipales, des chefs et des autorités traditionnelles, du personnel d'assemblées locales de la zone d'étude, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) travaillant dans la zone d'étude et sur les questions minières au Ghana, de la Chambre des mines du Ghana, de la Commission des ressources minières, de l'autorité fiscale du Ghana, de l'Agence pour la protection de l'environnement et d'autres organismes concernés. Une méthode d'échantillonnage de type « boule de neige » a été employée pour sélectionner d'autres informateurs clés pour la tenue des entretiens.

TABLEAU 3.2 / **Compagnies minières et districts sélectionnés pour l'étude**

Région	Municipalité/ District	Compagnie minière	Pays d'origine	Mine	Démar- rage	Début de production	Employés en 2011
Région occidentale	Assemblée municipale de Tarkwa- Nsuaem	GGL	Afrique du Sud	Tarkwa	1993	1993	4 024
	Assemblée du district Bibiani- Anhwiaso- Bekwai	GBC	Canada, Chine et Ghana	Awaso	1928	1941	285
Ashanti	Assemblée municipale d'Obuasi	AGA	Afrique du Sud	Obuasi	1897	1907	5 538
Brong Ahafo	Assemblée du district Asutifi North	NGGL	États- Unis	Ahafo	2002	2006	4 957

Source : Travail de terrain, 2013.

Les principaux instruments utilisés pour recueillir des données ont réuni des observations sur le terrain, des discussions de groupes ciblés et des questionnaires semi-structurés. Les questionnaires semi-structurés ont été employés principalement dans le cas des organisations officielles, telles que les compagnies minières sélectionnées, les gouvernements locaux et le personnel des institutions réglementaires du secteur

minier. Les groupes ciblés étaient composés d'individus des communautés, divisés en groupes de discussion de 10 à 15 personnes. Les données recueillies des sources primaires et secondaires étaient axées sur la **prise en charge** des communautés locales bénéficiant des projets de RSE, sur le rôle exercé par les communautés relativement au choix et aux priorités des projets de RSE (le **locus**), sur la mesure dans laquelle la mise en œuvre de projets de RSE dans la communauté contribue à de **meilleures conditions de vie**, sur le futur des projets de RSE après la fermeture des mines (la **continuité**) et, enfin, sur la contribution des stratégies de RSE à l'amélioration de l'**imputabilité** des compagnies minières étrangères.

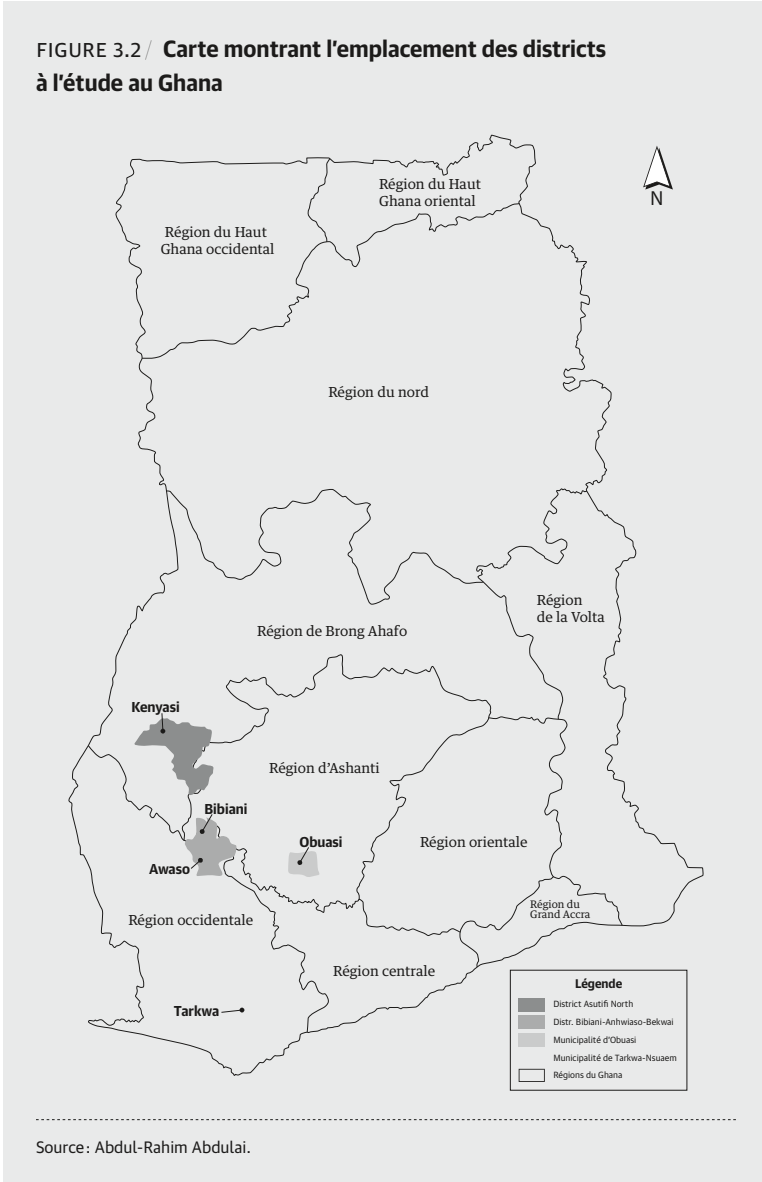
Utilisant la méthode de l'étude de cas, une analyse comparative et au cas par cas a été menée sur les stratégies de chacune des quatre compagnies et sur les implications de ces stratégies en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie des communautés et du développement durable au Ghana.

Il importe de souligner ici que l'une des principales limites de cette étude a été le refus de la part de la GGL et de l'AGA de participer officiellement aux discussions. Des représentants des deux compagnies avaient à l'origine manifesté un intérêt pour l'étude, mais ils ont ultérieurement ignoré les demandes de participer aux rencontres qui leur ont été adressées. L'étude s'est donc appuyée sur les réponses et les perspectives du personnel des assemblées municipales de Tarkwa-Nsuaeme (GGL) et d'Obuasi (AGA), ainsi que sur diverses sources secondaires et sur des entretiens réalisés auprès d'employés des deux compagnies en vue de remédier à cette lacune et d'obtenir les données pertinentes nécessaires à l'analyse comparative.

2.2/ **Zone d'étude**

La recherche a été réalisée dans quatre différents districts du Ghana où les compagnies minières sélectionnées exercent des activités (voir le tableau 3.1). La figure 3.2 situe ces districts dans le contexte national.

FIGURE 3.2 / Carte montrant l'emplacement des districts à l'étude au Ghana



De manière générale, les plus importantes activités économiques des quatre districts comprennent l'agriculture, le commerce, les services, l'exploitation minière à petite échelle et l'industrie manufacturière légère (menuiserie, tissage, brassage et traitement de l'eau pour le district), employant jusqu'à 70% de la main-d'œuvre de chaque district.

Les populations locales ont recours aux cultures vivrières et commerciales et à l'élevage, en particulier de poulets et de petits ruminants tels que les chèvres et les moutons. Les principales cultures commerciales sont les oranges, le cacao, l'huile de palme, le bois de plantation et la plantation de caoutchouc (notamment à Tarkwa), alors que les cultures vivrières comprennent le plantain, le taro, le maïs, le manioc et des légumes comme la tomate, l'aubergine, l'okra (gombo) et le poivron. En jouant un rôle central sur les plans de la création d'emplois, des revenus et des conditions de vie pour la majeure partie de la population, l'accès à la terre représente un élément essentiel de la production et des relations sociales des régions concernées. Il constitue aussi la base pour la plupart des activités économiques majeures et fournit des ressources telles que les plantes médicinales, le gibier, ainsi que des espaces pour le peuplement et l'élimination des déchets. Les terres possèdent aussi une importance culturelle et religieuse en assignant des rôles sociaux précis. Par exemple, dans chacun des districts, l'aménagement du territoire établit une distinction claire entre les agriculteurs migrants et les propriétaires terriens.

L'exploitation minière est la deuxième plus importante activité économique et la source d'emploi unique la plus importante et la plus profitable dans chacun des districts. De nombreux hommes ainsi qu'un nombre très limité de femmes sont employés directement par les grandes compagnies minières. Quelques occasions d'emploi sont aussi créées par les entreprises et les commerces qui fournissent des services aux compagnies minières exerçant des opérations dans la zone d'étude. En plus de l'exploitation minière à grande échelle, l'exploitation minière à petite échelle est une entreprise lucrative pour des centaines de jeunes dans les districts, pour la plupart non enregistrés ni réglementés. Les occasions d'emploi offertes par l'exploitation minière sont cependant différentes selon les catégories de travailleurs. En effet, les individus qui possèdent des atouts et des actifs tels que de grands lots de terre, des bâtiments, des compétences techniques, du pouvoir ou encore qui ont des liens avec des centres de pouvoir profitent davantage de l'économie minière locale, car ils sont en mesure de s'adapter aux occasions offertes par le secteur minier. Par exemple, d'importants agriculteurs commerciaux ont utilisé les sommes reçues en compensation pour de grandes bandes de terres pour diversifier leurs moyens de subsistance qui sont passés dans certains cas de l'agriculture à d'autres domaines, tels que la construction, les transports et le commerce au détail. Les chefs locaux qui se trouvent au centre de l'autorité traditionnelle ont aussi eu accès à

des contrats offerts par les grandes sociétés minières dans chacun des quatre districts. Cependant, pour les individus qui possèdent peu de terres, n'ont pas de pouvoir social ou politique et appartiennent à la main-d'œuvre non qualifiée, l'économie minière a accentué leur marginalisation et les inégalités économiques en général. Ce groupe social représente la plus grande part de la main-d'œuvre de la région. Des inégalités ont aussi été constatées entre les hommes et les femmes ainsi qu'entre les employés expatriés et les locaux dans les grandes mines. À titre d'exemple, des hommes travaillant dans des mines à petite échelle ont déclaré pouvoir gagner entre 500 et 1 000 dollars américains par mois, tandis que des femmes exerçant le même emploi ont estimé leur salaire mensuel moyen à 10 dollars américains.

Les autres activités économiques exercées dans la zone d'étude sont le petit commerce, la vente de nourriture, la coiffure, la menuiserie, la maçonnerie et la conduite de véhicules. L'importance de ces autres activités économiques varie toutefois entre les régions urbaines et rurales, et elle apparaît beaucoup plus grande à Tarkwa et à Obuasi que dans les districts Asutifi et Bibiani-Anhwiaso-Bekwai. Le peuplement de tous ces districts est essentiellement rural et la majeure partie de la population est concentrée dans les capitales de district qui sont entourées de petites villes et de villages. Dans chacun des quatre districts, de grandes différences sont visibles entre les camps miniers et les peuplements traditionnels, les camps miniers disposant de meilleurs services sociaux et de meilleures infrastructures économiques.

Une brève description des quatre districts est présentée ci-dessous dans le but de fournir un portrait plus précis du profil socioéconomique des populations concernées par les opérations minières et du contexte dans lequel chacun des projets miniers qui nous intéressent s'est intégré à son milieu social et environnemental. Dans chacun des districts, des communautés bénéficiaires de projets de RSE mis en œuvre par les compagnies minières ont été sélectionnées expressément pour cette étude.

2.2.1 / **La municipalité de Tarkwa-Nsuaem et la Goldfields Ghana Limited**

La municipalité de Tarkwa-Nsuaem est l'un des 17 districts de la région occidentale du Ghana et sa capitale administrative est Tarkwa. La municipalité s'étend sur une superficie de 2 354 kilomètres carrés, regroupe 91 communautés et sa population est estimée à 148 304 personnes (projection tirée d'un recensement de l'an 2000). La végétation est tropicale et caractérisée par la grandeur et la hauteur de ses arbres ornés

de fleurs et de lianes persistantes. Toutefois, ce paysage est en train de se détériorer rapidement en raison des nombreuses activités minières dans la région. En effet, depuis plus d'une décennie, des activités d'exploitation aurifère se déroulent dans la municipalité de Tarkwa, qui accueille actuellement trois grandes compagnies minières (deux d'or et une de manganèse) et des centaines de travailleurs miniers artisanaux, certains déclarés et d'autres non déclarés. À quelques kilomètres de la municipalité, du côté est de la route Takoradi-Tarkwa Highway, il est possible de voir plusieurs bouteurs gigantesques, des chargeurs, des compresseurs et des camions déchargeurs qui donnent une idée de l'ampleur de l'exploitation minière dans ce secteur.

La mine d'or Tarkwa, qui est vue dans cette étude, est située à Atuabo, environ 4 kilomètres à l'ouest de Tarkwa. La mine à ciel ouvert a une superficie d'environ 20 825 ha et elle est exploitée par la GGL, une compagnie active principalement dans l'exploitation aurifère souterraine ou à ciel ouvert et dans des activités connexes, y compris l'exploration, l'extraction, la transformation et la fusion. Cette compagnie a été constituée en personne morale au Ghana en 1993 en tant que titulaire des droits relatifs à la concession minière de Tarkwa. La GGL est la principale société productrice d'or au Ghana depuis 2004 (voir le tableau 3.1) et elle détient 90% des actions existantes, tandis que le gouvernement du Ghana en possède 10%, ce qui représente sa participation gratuite minimale en vertu de la Loi sur les minerais et les mines du Ghana. La GGL est une filiale de la Gold Fields of South Africa et ses droits miniers incluent la mine Tarkwa, la propriété Terebie et la mine à ciel ouvert Damang. La mine Damang a entrepris ses activités en 1997 et le bail minier devrait prendre fin en 2025, alors que les droits miniers de Teberebie ont débuté en août 2000 et arriveront à échéance en 2018. Les droits miniers de Tarkwa s'échelonnent de 1993 à 2027.

2.2.2/ Le district Asutifi North et la Newmont Ghana Gold Limited

Asutifi North est l'un des 20 districts de la région de Brong Ahafo et sa superficie totale est de 1 500 kilomètres carrés. Avec une croissance de 2,8%, la population du district était estimée à 108 682 individus en 2009 (Asutifi District Assembly, 2006) et était répartie dans un total de 117 zones d'habitation. La capitale du district, Kenyasi, est située à environ 50 kilomètres de Sunyani, la capitale régionale de Brong Ahafo. Seulement 4 des 117 zones d'habitation sont urbaines, ce qui signifie que le district est principalement rural et que l'aménagement des zones d'habitation est généralement non planifié.

Le district est situé dans une zone écologique semi-équatoriale humide. Cette zone marque aussi la frontière entre la ceinture forestière et les zones écologiques de savane guinéenne du Ghana. Certaines parties qui étaient préalablement des zones écologiques semi-équatoriales humides ont été transformées en zones de savane boisée desséchée. Ce type de zones de transition est visible dans des communautés telles que Goamu-Koforidua, Kensere et Dadiesoaba.

Le principal emploi dans ce district est l'agriculture de subsistance, qui occupe 66,7% de la population économiquement active (Asutifi District Assembly, 2006). Les autres activités économiques sont l'exploitation minière, le petit commerce, les transports et d'autres services. Une proportion non négligeable d'agriculteurs immigrants travaillent également dans ce district. Récemment, le nombre de personnes à la recherche d'un emploi a augmenté, notamment dans les zones d'activités minières à grande et à petite échelle, ce qui suscite des sentiments mitigés au sein de la population. En effet, alors que certaines personnes se plaignent de l'augmentation du coût de la vie, d'autres profitent de l'arrivée de nouveaux travailleurs pour étendre leurs activités économiques, particulièrement dans le domaine de l'hébergement.

Le projet minier Ahafo appartenait à l'origine à la Normandy Mining Limited (NML), une société australienne d'exploitation et de production d'or. En février 2002, la NGGL a racheté le projet Ahafo de la NML. La NGGL est une société à part entière de la Newmont Mining Corporation (NMC), l'un des principaux producteurs d'or au monde avec des actifs aux États-Unis, en Australie, au Pérou, en Indonésie, au Ghana, au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Mexique. La NMC est cotée en bourse, son siège est situé à Denver, au Colorado, et elle emploie approximativement 31 000 travailleurs dans le monde. Les activités de la NMC au Ghana sont très importantes pour la compagnie, car il est estimé que les réserves d'or du pays représenteraient presque 20 % de ses actifs mondiaux (Kapstein et Kim, 2011).

Le projet Ahafo a été formalisé en décembre 2003 par la signature d'un accord sur l'investissement étranger et d'un accord de stabilité fiscale conclus entre la NMC et le gouvernement du Ghana. En 2004, la NGGL avait déjà commencé à préparer le développement de la mine en entamant des négociations relatives à la réinstallation des communautés situées près de la mine, qui comprennent des centaines de foyers. Le projet aurifère Ahafo est en partie financé par un prêt de 125 millions de dollars américains de la Société financière internationale (SFI) du Groupe de la Banque mondiale. La production aurifère à Ahafo a réellement

commencé en janvier 2006 et la compagnie y a coulé de l'or pour la première fois le 18 juillet 2006. La production commerciale a débuté en août 2006. La NGGL exploite actuellement quatre mines à ciel ouvert à Ahafo et les réserves totales se trouvent dans 15 sites. La possibilité d'une exploitation souterraine est étudiée en ce moment. En date du 31 décembre 2009, les réserves d'or prouvées et probables d'Ahafo étaient estimées à 9,1 millions d'onces. Au moment où cette étude était réalisée, la compagnie développait une deuxième concession d'or, le projet aurifère Akyem situé à New Abirim, dans le district Birim North de la région orientale du Ghana.

2.2.3/ La municipalité d'Obuasi et l'AngloGold Ashanti

La municipalité d'Obuasi, dont Obuasi est la capitale, s'étend sur une superficie totale de 162,4 kilomètres carrés et compte 52 zones d'habitation. Tout comme Tarkwa-Nsuaem, Obuasi est une ville réputée pour ses mines d'or. Selon Akabzaa, Seyire et Afriyie (2007), Obuasi est un nom très connu au Ghana qui serait synonyme d'or en raison de la longue histoire d'exploitation aurifère de la municipalité, mais aussi en raison de la quantité et de la qualité de l'or qui y est produit. Jusqu'à récemment, la mine d'Obuasi produisait plus de 60% de l'or au Ghana et constituait assurément la principale source industrielle de revenus bruts en devises étrangères au pays. La compagnie AGA est la seule entreprise minière à grande échelle à exercer des activités dans cette municipalité. AGA est une compagnie internationale d'exploitation aurifère issue d'une fusion en 2004 entre l'AngloGold, une filiale de l'Anglo-American Corporation, et l'Ashanti Goldfields Company (AGC), qui mène plusieurs programmes d'exploration et de production en Afrique, en Australasie, en Amérique du Nord et en Amérique du Sud. Son siège est situé à Johannesburg, en Afrique du Sud.

La mine souterraine Obuasi était exploitée depuis 1897 par l'AGC (Akabzaa, Seyire et Afriyie, 2007). Certains habitants d'Obuasi croient que cette mine a influencé la croissance d'Obuasi et son passage de village à ville. Cela pourrait expliquer l'emplacement des installations minières au centre de la municipalité. L'AGA y possède une grande concession qui ne laisserait aucun espace aux compétiteurs pour faire de la prospection minière. En effet, elle détient les droits de concession de toute la surface de la municipalité d'Obuasi (Junner, 1935; Quashie, Pentsil, Kesse et Thompson, 1981). L'absence de terrains de prospection aide à comprendre les conflits incessants entre la compagnie et les petits exploitants miniers sans statut légal (*galamsey*) qui exercent des activités

dans la municipalité. Dans certains cas, le conflit a aussi transféré la responsabilité environnementale aux communautés, car aucune des deux parties n'est prête à accepter la responsabilité des dommages causés à l'environnement.

La municipalité est située dans la zone écologique de forêt humide semi-décidue du pays qui est caractérisée par des arbres de grande taille ainsi que par des lianes et des plantes grimpantes qui serpentent entre les arbres. La végétation naturelle de la municipalité a été profondément touchée par l'extraction de bois, l'agriculture et l'exploitation minière. Il en a résulté un étonnant paysage composé de chaînes de collines et de gigantesques dunes de stériles et de résidus miniers dispersés en divers endroits - le résultat de plus de cent ans d'exploitation minière et de traitement des minerais -, créant des contrastes dans la régularité du panorama qui s'étend du nord-est au sud-ouest.

Si la mine souterraine Obuasi est en activité depuis 1897, les activités d'exploitation minière de surface sur le site ont quant à elles débuté en 1985. Les technologies minières de surface ont engendré de gigantesques cratères à ciel ouvert (certains à plus de 50 mètres sous le niveau de la mer), des décharges de résidus miniers et des lacs de confinement de cyanure situés dans des communautés telles que Sansu, Binsere et Dokyiwaa. Les mines abandonnées et les lacs de confinement de cyanure demeurent des menaces pour la santé et la sécurité des populations de la municipalité d'Obuasi. La quantité considérable de résidus a par ailleurs une incidence sur l'accès aux terres agricoles et contribue à la perte de biodiversité ainsi qu'à la pollution de l'eau et de l'atmosphère. La concession minière active est située entre le bassin de la rivière Offin et le sous-bassin de la rivière Jimi qui répond aux besoins en eau domestique et agricole d'Obuasi et d'autres communautés dans la municipalité du même nom. La pollution minière a toutefois rendu l'eau de cette rivière non potable (Darimani, 2011). Les communautés environnantes se sont plaintes que plusieurs autres rivières de la municipalité, y compris les rivières Fena et Dokyiwaa, avaient été polluées et n'étaient plus potables. L'AGA utilise pour le traitement aurifère des produits chimiques qui constituent des sources de pollution, dont le cyanure de sodium, la chaux, l'oxyde de zinc, le nitrate de plomb, l'acide chlorhydrique, le cyanure et divers réactifs de flottation.

Tout comme NGGL, AGA a également conclu un accord de stabilité fiscale avec le gouvernement du Ghana. Notons qu'en vertu de ces accords le gouvernement renonce à la participation gratuite minimale prévue par la loi de 10% dans chacune des deux compagnies minières.

Le gouvernement a récemment nommé un comité pour renégocier les termes de ces accords et d'autres dispositions fiscales qui s'appliquent aux compagnies minières au Ghana. Les privilèges octroyés aux compagnies minières privées en vertu des accords de stabilité représentent l'une des principales questions faisant actuellement l'objet d'un débat public sur la contribution de l'exploitation minière au développement national. Alors que l'industrie minière maintient que ces privilèges sont nécessaires pour assurer sa viabilité, le public et les groupes de citoyens soutiennent qu'il devrait y avoir une date limite aux privilèges accordés après presque trois décennies d'application du régime minier libéralisé.

2.2.4 / **Le district Bibiani-Anhwiaso-Bekwai et la Ghana Bauxite Company**

Le district Bibiani-Anhwiaso-Bekwai occupe un territoire de 873 kilomètres carrés et sa population est de 103 256 habitants (GSS, 2000), répartie dans 345 zones d'habitation qui sont principalement rurales. La topographie est accidentée et montagneuse, le point le moins élevé étant à 350 mètres et le plus élevé à 660 mètres (Bibiani-Anhwiaso-Bekwai District Assembly, 2006). Le point le plus élevé du district est aussi le point culminant de toute la région occidentale du pays. Le district est alimenté par l'une des principales rivières du Ghana, la rivière Ankobra. Celle-ci est formée par des affluents tels que les rivières Awa, Krodua, Atronsu, Subriso, Kroseini, Suraw, Chira et Akataso, qui coulent plus ou moins du nord au sud pour aboutir dans la rivière Ankobra, laquelle se jette directement dans la mer.

La végétation de type forêt dense équatoriale est caractérisée par des forêts humides semi-décidues produisant diverses espèces d'arbres, y compris l'iroko, l'acajou et le sapele, qui constituent la base de l'industrie florissante du bois au Ghana. Auparavant, la rivière Ankobra servait au transport des billes de bois récoltées dans le district. Les chefs et les anciens d'Anhwiaso ont affirmé, au cours d'un entretien, que les billes étaient coupées et jetées dans la rivière qui les transportait de manière fluide jusqu'au port de Takoradi, la capitale de la région occidentale du Ghana, où elles étaient expédiées à l'étranger. Ils ont toutefois soutenu que la rivière ne pouvait plus fournir ce service aujourd'hui, sa qualité s'étant détériorée. Il est connu que le rejet d'effluents provenant de plus de neuf mines à grande échelle et de très nombreuses mines à petite échelle est l'une des principales raisons de la détérioration de la qualité de la rivière Ankobra. Au fil des ans, les habitants des environs de la Ghana Bauxite Company (GBC), dans le district Bibiani-Anhwiaso-Bekwai, se sont plaints de la pollution des affluents de la rivière Ankobra

dans leur district qui comprend aussi huit réserves forestières. La luxuriante végétation ainsi que les ressources forestières et en eau se dégradent considérablement sous l'effet des activités humaines telles que la culture sur brûlis et l'exploitation minière. Le potentiel géologique du district attire depuis des décennies des compagnies d'exploitation d'or et de bauxite, y compris l'Ashanti Goldfields Bibiani Limited (AGBL) à Bibiani, la Chirano Goldfield Limited à Chirano et la GBC à Awaso, dans la réserve forestière du groupe de collines d'Awaso.

C'est en 1928 que la British Aluminium Company a commencé à exploiter la bauxite dans la forêt d'Awaso, à la suite du succès des études de reconnaissance géologique du gisement de bauxite menées en 1921 par le Gold Coast Geological Survey. À ce moment, l'extraction d'or était également effectuée manuellement dans la région, à l'exception du perçage des trous de mines qui était accompli à l'aide de machines. La voie ferrée du corridor ouest du Ghana s'arrêtant à Dunkwa, à environ 80 kilomètres d'Awaso, le minerai devait être chargé dans des camions de cinq tonnes et transporté par voie routière jusqu'au terminal ferroviaire à Dunkwa, où il était ensuite acheminé au port de Takoradi pour être expédié à l'étranger. Le premier chargement de bauxite en provenance d'Awaso a quitté le port de Takoradi le 15 mai 1941. Dès 1944, la ligne de chemin de fer a été prolongée de Dunkwa à Awaso pour faciliter le transport de minerai jusqu'au port de Takoradi (Anaman, 2008 ; GBC, 2008).

En 1974, la British Aluminium Company concluait avec le gouvernement du Ghana un accord de coentreprise qui a donné naissance à la GBC. L'entente d'équité accordait alors 55 % des actions de la GBC au gouvernement du Ghana et 45 % à la British Aluminium Company. En 1982, la société Alcan International a pris possession de la GBC et a changé son nom pour British Alcan Chemicals. À la suite de cette prise de contrôle, le gouvernement du Ghana a perdu sa participation majoritaire dans la compagnie. En 1987, le gouvernement a finalement décidé d'émettre ses parts de la GBC dans le cadre de son programme de désinvestissement national. La société Alcan International a alors acquis la totalité des actions offertes par le gouvernement du Ghana, soit 35 % de la compagnie, et est devenue actionnaire majoritaire en 1998 avec 80 % des actions, tandis que le gouvernement du Ghana conservait une participation gratuite de 20 %. Plus tard, en 2007, le géant minier Rio Tinto,

dont les sièges sont situés au Royaume-Uni et en Australie, a conclu une entente de fusion d'une valeur de 38,1 milliards de dollars américains avec Alcan International. En février 2010, Rio Tinto Alcan a annoncé la vente de ses actions de la GBC à la société minière chinoise Bosai Minerals Group Company Limited. Celle-ci est ainsi devenue actionnaire majoritaire de la GBC, possédant 80% des actions de la compagnie. Le protocole d'entente étant signé, la société Bosai Minerals Group devrait investir 1,2 milliard de dollars américains dans la GBC par l'entremise de la création d'une usine d'aluminium moderne au Ghana. Cet investissement s'inscrivait dans le cadre d'un plan de développement d'une durée de quatre ans qui visait à augmenter la capacité de production de la GBC. Or à la fin de 2014, une enquête révélait que la mine faisait face à des difficultés financières et elle continuerait depuis de fonctionner à perte (Chown Oved, 2014).

2.3/ **Études de cas des activités et stratégies de RSE menées par les quatre compagnies minières étrangères**

2.3.1/ **Les activités et stratégies de RSE de la Goldfields Ghana Limited**

La société GGL se targue d'être un chef de file dans la mise en œuvre de la responsabilité sociale des entreprises au Ghana. Ces dernières années, la compagnie a dépensé plus de 2 millions de dollars américains annuellement pour soutenir directement ses activités de développement communautaire dans les domaines clés de l'agriculture, de la santé, de l'eau et de l'assainissement, de l'éducation et des infrastructures générales (Goldfields Ghana, 2012). Depuis qu'elle a entrepris ses activités au Ghana, plus de 20,21 millions de dollars américains ont été dépensés pour des projets de développement communautaire. Conformément à la politique de la compagnie sur l'environnement, les mines Tarkwa et Damang ont obtenu la certification ISO 14001. En collaboration avec la Commission des forêts (Forestry Commission), la GGL a par ailleurs lancé l'initiative Leadership for Conservation in Africa (LCA). La compagnie aurait aussi contribué de façon importante au parrainage de l'équipe nationale de football du Ghana.

Le tableau 3.3 présente un résumé de certaines des activités de RSE réalisées par la compagnie au cours de la période de 2008 à 2010.

TABLEAU 3.3 / Résumé des activités de RSE de la Goldfields Ghana Limited (2008-2010)

Activité	Coût total en cédis ghanéens*		
	2008	2009	2010
Éducation (construction et infrastructures, bourses, fourniture d'ordinateurs et autres matériels, dons, etc.)	713 835	473 000	400 400
Santé, eau et assainissement (construction, réparation et remise en état des infrastructures, campagnes et programmes d'éducation en matière de santé, financement des comités pour l'eau et l'assainissement, formation d'animateurs en santé communautaire)	352 183	253 960	879 059
Autres projets (construction et rénovation de centres communautaires, financement des infrastructures de transport)	229 920	565 700	1 041 880
Agriculture (subsistance basée sur l'agriculture et l'élevage, financement de programme, parrainage)	596 110	639 272	510 690

* 1 cédi ghanéen = 0,26 dollar américain / 1 dollar américain = 3,84 cédis ghanéens.

Source : Travail de terrain, 2013.

La GGL est aussi reconnue comme jouant un rôle de leadership éclairé grâce à la création de la Fondation Goldfields Ghana (Goldfields Ghana Foundation) en tant que mécanisme de financement du développement, ainsi que d'un programme phare en matière de stratégie de RSE, le programme Sustainable Economic Empowerment and Development (ou programme SEED). Ces deux initiatives représentent, conjointement avec les comités consultatifs communautaires (*community consultative committees* [CCC]) qui seront abordés ci-dessous, les mécanismes particuliers qui donnent corps à la stratégie de RSE de la compagnie.

2.3.1.1 / La Fondation Goldfields Ghana

La Fondation Goldfields Ghana a d'abord vu le jour en 2002 sous le nom de Goldfields Trust Fund, puis elle a été enregistrée en tant que fondation en 2004. Son objectif est de promouvoir le développement durable des 16 principales communautés concernées par les activités de la

compagnie. La fondation est dirigée par un conseil d'administration composé de représentants issus des communautés de la région, de l'assemblée municipale de Tarkwa-Nsuaem, de la GGL, de la Chambre des mines du Ghana ainsi que de membres du Parlement venant de la région où la compagnie mène ses opérations. Elle est présidée par la GGL et le conseil d'administration a une responsabilité de surveillance en ce qui concerne l'utilisation des fonds et les projets à financer. De plus, c'est le conseil qui reçoit et approuve les comptes audités de la fondation. Le financement de la fondation est assuré par le versement de un dollar américain par once d'or produite et de 0,5% des bénéfices avant impôt de la compagnie. Divers fournisseurs et entrepreneurs de la compagnie contribuent aussi à la fondation en espèces ou en nature.

2.3.1.2/ *Le programme SEED*

Le programme de renforcement économique et de développement durable (SEED) sert de base fondamentale aux activités de la Fondation Goldfields Ghana. Ce programme organisé en cycles de cinq ans définit précisément les secteurs et les domaines vers lesquels les investissements de RSE devraient être orientés. Au cours des cinq premières années (2008-2012), le programme a disposé d'un budget total d'environ 5 millions de dollars américains et s'est concentré sur la croissance économique, la création de la richesse, l'amélioration de la qualité de vie et l'autonomisation au moyen de l'éducation, du renforcement des capacités et du développement d'infrastructures (voir le tableau 3.3). Le programme SEED II a quant à lui été mis en œuvre pour la période de 2013 à 2017.

2.3.1.3/ *Les comités consultatifs communautaires*

La GGL a en outre créé plusieurs CCC dans les communautés touchées par ses activités. Le but premier de ces comités est d'entretenir des liens avec les membres des communautés en vue de choisir les projets qui doivent être financés conformément au programme de RSE de la compagnie durant la période donnée. La tâche des comités est donc de recommander des projets sélectionnés par la communauté et l'assemblée municipale de Tarkwa-Nsuaem au conseil d'administration de la Fondation Goldfields Ghana pour que celle-ci les approuve. Les comités sont composés de représentants issus d'une seule communauté ou encore d'un ensemble de communautés. Ce sont les communautés qui choisissent les représentants en tenant compte des conditions sociales,

politiques et démographiques des gens de la région. Essentiellement, le comité recommande des projets qui s'insèrent dans les principaux domaines et secteurs définis par le programme SEED.

La GGL utilise ainsi les CCC pour sélectionner les projets communautaires de RSE à financer. L'assemblée municipale de Tarkwa-Nsuaem détermine ensuite l'ordre de priorité des projets à faire approuver par le conseil d'administration de la Fondation Goldfields Ghana et les projets retenus sont soumis à une commission d'évaluation mise sur pied par le conseil. La compagnie surveille ensuite la mise en œuvre des projets conjointement avec l'assemblée municipale de Tarkwa-Nsuaem, et c'est finalement cette dernière qui certifie les projets avant qu'ils soient officiellement mis au service des bénéficiaires visés. La compagnie a parfois recours à des fournisseurs locaux pour obtenir des produits et des services ou pour réaliser des travaux, bien que cette pratique, jusqu'à très récemment du moins, ne fasse pas encore l'objet d'une politique officielle explicite de la part de GGL (Farole, Staritz et Winkler, 2014, p. 139).

2.3.2 / Les activités et stratégies de RSE de la Newmont Ghana Gold Limited

La responsabilité sociale des entreprises fait partie intégrante de la stratégie d'affaires de la NGGL. Un examen des activités de RSE menées par la compagnie dans le district Asutifi North de 2009 à 2011 a révélé que les principaux domaines visés étaient la construction et la rénovation d'infrastructures scolaires, la construction et la mécanisation d'infrastructures pour l'eau et l'assainissement, l'électrification, le parrainage, les bourses et le microcrédit (NADeF, 2009-2012). En 2010, le budget total consacré par la NGGL à ce type de projets dans les différentes communautés concernées s'élevait à près de 1,9 million de dollars américains (NADeF, 2010).

Le directeur des affaires extérieures de la NGGL, Randy Barnes, a affirmé lors d'un entretien mené en 2013 que la RSE incite la compagnie à exercer ses activités de façon socialement responsable en trouvant un équilibre entre les besoins et les préoccupations des parties concernées, et ce, partout où la compagnie fait des affaires. M. Barnes a également déclaré que le but premier de la stratégie de RSE de la NGGL était celui-ci : « *be good corporate citizen, measure itself about how it becomes good corporate citizen, foster good relationships, to be recognized and find ways of helping people to help themselves*⁶ ». Cet objectif serait atteint au

6 Entretien réalisé par l'auteur en mai 2013 à Accra, Ghana.

moyen de trois principales stratégies : a) la prise en charge du développement par la communauté (*community driven development*), b) les dons volontaires et c) les fonds de contrepartie.

2.3.2.1/ *La stratégie de prise en charge du développement par la communauté*

La NGGL utilise trois structures principales pour mettre en œuvre sa stratégie de prise en charge du développement par la communauté : la NADeF, les comités de développement durable (*sustainable development committees*) et le Forum de responsabilité sociale d'Ahafo (Ahafo Social Responsibility Forum [ASRF]). Ces structures sont établies pour accroître la participation relative à la réalisation de projets de RSE dans la région. En premier lieu, la NADeF a été créée en mai 2008 pour gérer les fonds octroyés par la NGGL pour mettre en œuvre des projets de RSE dans la zone des opérations du projet minier Ahafo. La NGGL effectue des versements trimestriels de un dollar américain par once d'or produite à la fondation et, de surcroît, elle donne annuellement 1% de son profit net provenant de la mine Ahafo à la NADeF. Un secrétariat composé d'un conseil d'administration et de travailleurs à temps plein a été créé pour gérer la fondation. Les membres sont des représentants des communautés situées dans la zone minière d'Ahafo, de l'assemblée du district Asutifi et de la NGGL. La fondation utilise ses fonds pour appuyer des projets de développement dans six domaines : les ressources humaines, le renforcement économique, la fourniture d'infrastructures, les ressources naturelles, le patrimoine culturel ainsi que les aménagements sportifs et sociaux. La fourniture d'infrastructures et le développement des ressources humaines, notamment les bourses pour les écoliers, semblent être les premiers domaines d'investissement.

Les projets approuvés par la NADeF sont conçus, planifiés et soumis par les communautés. Des comités de développement durable, la deuxième structure utilisée par la NGGL pour mettre en œuvre sa stratégie, ont été formés à cette fin dans chacune des communautés de la zone minière. Ce sont ces dernières qui élisent des facilitateurs pour constituer les comités. Les projets de RSE sont soumis à la NADeF par l'entremise d'une autre structure connue sous le nom d'Ahafo Social Responsibility Forum (ASRF). L'ASRF est composé de membres venant de divers comités de développement durable ainsi que de représentants des autorités traditionnelles, de l'assemblée du district Asutifi et de la NGGL.

Outre les examens menés par l'ASRF, l'assemblée du district Asutifi évalue tous les projets soumis par les comités dans le but d'éviter les chevauchements et de veiller à la complémentarité des objectifs de développement du district. Assumant ce rôle complémentaire, le district Asutifi apporte un appui en nature en utilisant son personnel pour surveiller la mise en œuvre des projets de RSE financés par la NADeF. L'assemblée est aussi chargée de fournir du personnel pour le maintien des infrastructures, notamment celles de la santé et de l'éducation, une responsabilité qui lui a été confiée avec l'objectif qu'elle prenne possession des projets de RSE après la fermeture de la mine. Dans le cadre de l'entretien accordé par Randy Barnes pour cette étude, le représentant de la NGGL a aussi expliqué qu'un déterminant important de la durabilité des projets de RSE mis en œuvre par la NGGL était la décision prise par la compagnie de mettre de côté un pourcentage du financement de la fondation dans un fonds de dotation qui pourrait seulement être utilisé après la fermeture de la mine. Au cours des cinq premières années, un montant équivalent à 5% du financement total de la fondation a été mis à la disposition du fonds de dotation. Cette contribution augmentera à 10% au cours des 10 premières années, puis à 15% au cours des 15 premières années d'exploitation de la mine Ahafo. Les parties se sont aussi entendues pour que les contributions au fonds de dotation ne soient pas distribuées avant la fermeture de la mine. De plus, la compagnie a forgé des partenariats avec les communautés dans le but de les aider à élaborer de nouvelles initiatives pour améliorer leurs conditions de vie.

2.3.2.2 / *La stratégie des dons volontaires*

La NGGL appuie aussi sa stratégie de RSE sur des dons volontaires destinés à différentes «parties concernées» dans l'ensemble de l'Afrique, le bureau ghanéen de la compagnie étant également son bureau régional africain. Ce bureau reçoit des demandes concernant une variété de projets formulées par différentes parties concernées de toutes les régions d'Afrique. La compagnie évalue habituellement les requêtes pour déterminer si elles s'insèrent dans sa stratégie d'entreprise. La gestion de cette stratégie est assurée exclusivement par le personnel de la compagnie.

2.3.2.3/ *La stratégie des fonds de contrepartie*

Les employés de la NGGL ont par ailleurs formé leur propre groupe qui offre divers services d'assistance sociale aux communautés dans lesquelles ils exercent des opérations ainsi qu'à d'autres personnes démunies. Ils ont mis sur pied un programme annuel intitulé Day of Caring, dans le cadre duquel les employés choisissent de façon indépendante un projet ou un service particulier auquel ils pourront eux-mêmes contribuer. Habituellement, la NGGL fournit environ 50% du coût total de ces projets. Ce type de soutien est appelé financement de contrepartie. Il s'agit d'une stratégie de RSE dont le but est d'encourager les employés à se préoccuper du sort d'autrui tout en leur permettant de fournir une aide financière concrète aux personnes démunies, notamment dans les communautés où ils habitent et travaillent.

2.3.2.4/ *La stratégie d'approvisionnement local de la Newmont Ghana Gold Limited*

Sur un autre plan, il est intéressant de se pencher, pour ce qui concerne les répercussions durables de l'exploitation minière sur le plan économique, sur la politique d'approvisionnement local et sur le plan d'action qui ont été mis sur pied par la NGGL en 2007. Le but premier de cette stratégie de la compagnie minière américaine était de préserver ses bénéfices tout en contribuant aux entreprises locales par l'entremise directe de ses activités courantes. Même s'il s'agit d'une des premières initiatives du genre de la part d'une compagnie minière étrangère active au Ghana, et bien que la loi 663 sur l'approvisionnement public (*Public Procurement Act*) adoptée par le parlement du Ghana en 2003 ne s'applique pas aux activités d'approvisionnement réalisées par des compagnies privées sans l'aide de fonds publics, la pratique d'approvisionnement local par des compagnies minières n'est pas entièrement nouvelle au Ghana. En effet, les compagnies minières menant des activités dans le pays emploient souvent des individus ou des petits entrepreneurs locaux pour effectuer des tâches aussi simples que le désherbage ou le ménage. Une étude menée en 2009 concluait cependant que dans d'autres domaines ces liens demeuraient alors plutôt ténus :

A number of basic services, such as laboratory testing, cleaning, security and various consultancy tasks, are still outsourced, but to foreign companies with subsidiaries in Ghana, not to locally owned companies. Likewise, there are no significant supplies of mining machinery or equipment from local companies in Ghana: everything

is imported or purchased from international dealers with established sales and service operations in the country (Morris, Kaplinsky et Kaplan, 2012b, p. 26).

Il n'en demeure pas moins, selon Bloch et Owusu (2012), que le secteur minier, et particulièrement le secteur aurifère, est en réalité beaucoup plus profondément ancré dans l'économie ghanéenne qu'on ne l'a jusqu'ici généralement reconnu, surtout pour ce qui concerne les liens en amont⁷. En fait, comme l'indiquent Morris, Kaplinsky et Kaplan,

[a]s a consequence of the very long history of gold mining in Ghana, and particularly following the rapid expansion of the industry after the mid-1980s, there has been a gradual development of a supplier industry. Ghana's leading Business Directory, the Surf Yellow Pages Ghana (2010 edition), indicates a large population of companies involved in supporting the mining sector, the vast majority of which are concerned with gold mining (2012b, p. 82).

À ce titre, il semblerait que le Ghana se positionne avantageusement par rapport à d'autres pays, particulièrement en Afrique subsaharienne (Farole et Winkler, 2014, p. 3; Morris, Kaplinsky et Kaplan, 2012b, p. 146).

En 2006, l'adoption de la Loi sur les minerais et les mines a contribué à ce qu'on puisse aller au-delà de ce qui semblait jusqu'alors essentiellement un processus d'externalisation et de spécialisation déterminé par le marché (Morris, Kaplinsky et Kaplan, 2012b, p. 84) en rendant plus contraignantes certaines mesures destinées à multiplier les possibilités de retombées sur les industries connexes et autres fournisseurs de biens et services pour l'industrie minière (Bloch et Owusu, 2012, p. 437). Cette loi exigeait en effet la présentation, par les sociétés minières, d'un plan d'approvisionnement fixant des objectifs en matière d'approvisionnement local et des mesures d'appui technique et financier au développement de fournisseurs locaux (article 105), une disposition reprise par les Règlements relatifs aux minerais et mines (*Minerals and Mining Regulations*) de 2012, qui précisaient que ce plan visant une période de cinq ans renouvelable devait être soumis à la Commission des ressources minières (CCSI, 2014, p. 4). La réglementation

7 On parle bien ici de l'économie *nationale* - et donc pas nécessairement de l'économie locale, les deux auteurs démontrant également que la plus forte croissance dans les liens d'affaires en amont de l'industrie aurifère constatée au cours des dernières années au Ghana concerne l'offre de services issue de la région du Greater Accra (Bloch et Owusu, 2012, p. 441).

de 2012 exigeait également que les propositions contenant le plus haut degré de « participation ghanéenne » soumises dans le cadre des processus d'appels d'offres présentés par les promoteurs miniers soient retenues, de même que l'établissement et le maintien, par la Commission, d'une « liste d'approvisionnement local » précisant « *the goods and services with Ghanaian content which shall be procured in Ghana by the holder of a mineral right, a licence to export or deal in minerals or a person registered to provide mine support services* » (CCSI, 2014, p. 11). Des sanctions pécuniaires, payables à la Commission, sont également prévues en cas de non-respect, de même que l'imposition de droits de douane pour l'importation de produits figurant sur la liste (article 2) (CCSI, 2014, p. 12).

Entre l'adoption de la loi en 2006, qui restait moins précise sur ces questions (Morris, Kaplinsky et Kaplan, 2012b, p. 175), et celle, en 2012, des Règlements relatifs aux minerais et mines définis par la Commission dans le cadre d'une approche réglementaire itérative s'appuyant sur une implication proactive du secteur privé - notamment par l'intermédiaire de la Chambre des mines (Farole, Staritz et Winkler, 2014, p. 137; World Bank, 2012, p. 46) -, la NGGL a fait office de pionnière au pays en élaborant une stratégie explicite d'approvisionnement en intrants locaux (Bloch et Owusu, 2012, p. 441; Farole, Staritz et Winkler, 2014, p. 139). Cette stratégie créait une certaine rupture avec les façons de faire habituelles de la compagnie, caractérisées par une gestion de chaîne d'approvisionnement avant tout centrée sur l'efficacité opérationnelle et la réduction des risques (Brakoh, 2010, p. 2), en contexte de « verrouillage » traditionnel des manières de faire pour les grandes entreprises minières, qui tend à limiter les occasions offertes pour la participation de fournisseurs locaux dans l'offre de produits et services (Hanlin et Hanlin, 2012, p. 468). La stratégie de la NGGL a essentiellement été déployée en deux temps. Il s'agit dans un premier temps de la mise sur pied, de 2007 à 2010, du Ahafo Linkages Program (ALP), en partenariat avec la SFI de la Banque mondiale (Cotts et Lamba, 2009, p. 8). Les *linkages programs* sont tout particulièrement mis en œuvre par la SFI pour certains investissements clés auxquels elle participe à travers le monde, dans l'objectif d'améliorer la participation de l'économie locale dans le projet d'investissement en cause et de permettre la création d'avantages additionnels pour les communautés avoisinantes (WBCSD, 2009, p. 3)⁸. Le Ahafo

8 Il est à noter que le rôle joué par la Société financière internationale dans la mise en œuvre du Ahafo Linkages Program était non négligeable : « *The IFC's [International Finance Corporation] role in the program involved the rapid assessment of the business environment and program design prior to implementation. The IFC team also acted as program coordinators and played a key role in recruiting implementation partners,*

Linkages Program, qui s'appuyait explicitement sur les leçons tirées d'un programme similaire implanté précédemment par la NGGL dans le cadre des activités de la mine Yanacocha au Pérou (Cotts et Lamba, 2009), présentait trois composantes distinctes : (1) l'appui au développement des fournisseurs locaux (*local supplier development*) - pour les petites et moyennes entreprises (PME) qui peuvent être impliquées dans la chaîne d'approvisionnement de Newmont ; (2) l'appui au développement économique local - pour les PME non liées au secteur minier ; et (3) l'appui au renforcement des capacités institutionnelles des entreprises locales (*institutional capacity building*) (notamment à travers les associations locales d'entrepreneuriat, dont la Ahafo Local Business Association). Par ces trois volets, le ALP visait à contribuer à améliorer la performance et la compétitivité du secteur des PME afin de stimuler la croissance, l'emploi et la génération de revenus à l'échelle locale dans un contexte où, étant donné le caractère principalement agricole de la région, « *the understanding of market practices and use of formal business tools such as planning, accounting and marketing practices, [were] very low, with little support from governmental and non-governmental institutions* » (WBCSD, 2009, p. 2). Le programme misait principalement sur des initiatives d'analyse de chaîne de valeur, de diversification des marchés, d'appui technique et de formation en pratiques d'affaires pour des entreprises locales ciblées. Il visait plus particulièrement 12 communautés situées dans la zone de concession de la mine Ahafo et sélectionnées par l'entreprise, un échantillon considéré comme « relativement petit », par comparaison avec d'autres programmes de développement des marchés de fournisseurs mis en œuvre au Ghana, pour lesquels l'intervention s'étend à l'ensemble du pays (WBCSD, 2009, p. 6).

Le Ahafo Linkages Program a fait l'objet en 2008 d'une étude basée sur une méthode adaptée de l'approche Measuring Impact Framework du World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). Cette évaluation a principalement été consacrée à mettre en lumière les effets du programme sur la génération de revenus et le développement du secteur PME dans la zone entourant la mine. Elle a révélé que des signes de croissance économique attribuables à la formalisation de PME étaient

identifying groups of SMEs [small and medium-sized enterprises] as potential beneficiaries, and the day-to-day management of the program » (World Bank, 2012, p. 52). En juin 2011, s'inspirant entre autres de cette expérience avec la NGGL, l'institution a d'ailleurs approfondi son implication en matière d'appui aux entreprises pour le développement de pratiques améliorées en matière d'approvisionnement local en rendant public un guide, produit en collaboration avec Engineers Against Poverty et qui était intitulé *A Guide to Getting Started in Local Procurement. For companies seeking the benefits of linkages with local SMEs* (IFC, 2011).

déjà observables moins de six mois après l'établissement du programme, entre autres pour ce qui concerne la délivrance de certificats d'enregistrement, l'établissement de bureaux au sein des communautés ou l'adoption de pratiques d'affaires de base, telles que la tenue de livres (WBCSD, 2009, p. 6). Il semble également que le ALP ait permis de faire passer le nombre de PME engagées dans une relation d'affaires avec la NGGL de 25 en 2006 à 52 en 2007, puis à 125 en 2008, la valeur des biens et services fournis par ces PME s'élevant alors à 4,7 millions de dollars américains (WBCSD, 2009, p. 6) (contre 1,7 million de dollars avant la mise en œuvre du programme en 2006). Au terme de la période d'implantation du programme en 2010, il semble que cette valeur atteignait environ 14 millions de dollars (World Bank, 2012, p. 52).

Dans un deuxième temps, la stratégie de la NGGL en matière d'approvisionnement en intrants locaux est également passée par la création, à l'intérieur de la structure organisationnelle de l'entreprise, d'une unité spécialisée en gestion de chaîne d'approvisionnement, la Local Suppliers and Contractors Development Unit (LS&CD), dont le mandat porte entre autres sur l'implantation d'une politique de long terme en matière de développement de fournisseurs locaux, désignée sous le nom de Politique d'approvisionnement local et plan d'action de la NGGL (NGGL Local Procurement Policy and Action Plan) (NGGL, 2010). L'un des objectifs de cette politique était le suivant : «*[I]ncrease local awareness of potential business opportunities through greater use of open tendering*» (NGGL, 2010, p. 1). L'unité LS&CD a également pour responsabilité, en collaboration avec la Chambre des mines, de développer et promouvoir une stratégie de substitution aux importations pour l'ensemble de l'industrie, en mettant particulièrement l'accent sur les produits actuellement achetés à l'étranger, mais pouvant de façon réaliste être produits au Ghana (installations de broyage par exemple). La politique de Newmont en la matière cherchait par ailleurs à intégrer un standard de fonctionnement dit «local-local», répondant en cela à l'une des faiblesses du Ahafo Linkages Program identifiées par l'étude des retombées, qui montrait que la plupart des PME visées par le programme n'avaient elles-mêmes pas recours à l'approvisionnement local pour les biens et services fournis à la NGGL (WBCSD, 2009, p. 8)⁹. S'inspirant de

9 Cette question renvoie à l'importance de la définition qui est donnée du caractère *local* d'une entreprise partenaire ou d'un lien d'affaires. À ce titre, il semble que chaque politique de stimulation de l'approvisionnement en intrants locaux adopte sa propre définition, une réalité qui complexifie l'articulation entre elles des initiatives en la matière, qu'elles soient privées, gouvernementales ou interrégionales (Afenu, 2013) et qui a une incidence significative sur les objectifs et stratégies ensuite mis en œuvre par les acteurs concernés (Farole et Winkler, 2014, p. 249; World Bank, 2012, p. viii). À ce titre, la politique d'approvisionnement local

cette politique, il semble que la Commission des ressources minières du Ghana envisagerait aujourd'hui la possibilité de rendre l'adoption de programmes de développement des entreprises locales obligatoires pour l'ensemble des compagnies minières actives au pays, tandis que la Chambre des mines travaillerait à la mise en place d'un cadre permettant de mitiger les préoccupations liées à la qualité et à la continuité de l'approvisionnement local pour les entreprises minières (Brakoh, 2011).

Certains défis demeurent associés à la mise en place d'une telle politique de soutien aux entreprises locales, particulièrement pour celles susceptibles d'être intégrées à la chaîne d'approvisionnement de l'entreprise minière. Par exemple, une disposition conditionnelle prévue par l'accord d'investissement conclu entre la compagnie et le gouvernement du Ghana peut être interprétée à certains égards comme une entrave pouvant nuire à la mise en œuvre de la politique d'approvisionnement local et du plan d'action conçus pour stimuler les biens et services produits localement. La section 13 de l'accord d'investissement précise que la NGGL

shall, to the maximum extent possible and consistent with safety, efficiency and economy... give preference to materials and goods made in Ghana, and services provided by Ghanaians or entities incorporated or formed in Ghana and owned and controlled by Ghanaians, provided that such goods and services are equal in quality, terms, delivery, service, quantity and price to, or better than, goods and services obtainable outside Ghana (Republic of Ghana et Newmont Ghana Gold Limited, 2015, p. 19).

Cette disposition fait directement écho à la politique d'approvisionnement de la NGGL, qui précise que, même si « *a Ghanaian Owned Company will be given greater preference* », ce traitement préférentiel peut facilement être retiré, car les « *Ghanaian companies will not be treated differently than the norm with regard to quality, price, expected service level or delivery, compliance with Newmont safety, environmental*

de la NGGL définit un ordre de priorisation des entreprises qui seront sélectionnées dans le cadre de ses processus d'appels d'offres en fonction de leur statut, allant des entreprises dites « local-local » en première position (définies comme « *a supplier that is situated within the mine take area or within the geographical area directly affected by the mines operations and which is more than 50% Ghanaian-owned and operated and which supplier has been duly vetted and approved as being a Local-Local Company, and, secondly, suppliers situated within a 25 km radius of the procuring operation* ») aux compagnies internationales en cinquième, en passant par les « *Ghanaian Owned Companies* » (2^e), les « *Ghanaian Participation Companies* » (3^e) et les « *Ghanaian Registered Companies* » (4^e) (NGGL, 2010, p. 2).

and other key standards and procedures [...]» (NGGL, 2010, p. 3). En fait, la compagnie reconnaît elle-même les limites de la portée de sa politique en mentionnant cinq domaines où l'approvisionnement local concurrentiel s'avère difficile, à tout le moins à court et moyen terme :

- 1 les biens et services faisant l'objet d'un droit de propriété : *à moins que des distributeurs locaux ne soient préidentifiés, il existe peu d'occasions d'ajouter de la valeur* ;
- 2 les éléments couverts par les accords et les alliances mondiales de la NMC : *la sécurité de l'approvisionnement en produits de base stratégiques et les économies d'échelle sont des facteurs clés dans ce cas* ;
- 3 les pièces de rechange et le service de soutien pour les équipements actuellement utilisés : *c'est la consolidation des avantages de la standardisation qui est ici en jeu* ;
- 4 les besoins ponctuels de faible valeur, où le coût de transaction pour traiter et livrer les commandes serait probablement prohibitif pour les entreprises locales : *les coûts de logistique fixes trop élevés et l'absence d'économies d'échelle* ;
- 5 les questions urgentes en matière de sécurité opérationnelle ou d'environnement : *lorsqu'il n'est pas possible de répondre localement aux besoins de l'entreprise, la NGGL doit posséder la souplesse requise pour traiter directement avec les fournisseurs de produits et services étrangers* (NGGL, 2010, p. 2 ; notre traduction).

La Société financière internationale reconnaît d'ailleurs, dans son guide d'appui aux entreprises pour l'élaboration d'une politique de contenu local, que

[t]o compete for bidding and contracting opportunities local SMEs will often need training to bring them up to the required operational, safety, environmental and technical standards. A local procurement program (LPP) seeks to bridge the gap between the standards of the contracting company and the existing capacity of SMEs. It does this externally, through the provision of training, mentoring, and other support for SMEs, and internally, through a concerted effort to identify opportunities, communicate the business case and incentivize staff to commit to local procurement (IFC, 2011, p. 3).

Il s'agit là précisément de quelques-uns des éléments du plan d'action mis en avant par la Politique d'approvisionnement local de la NGGL (2010, p. 3-4). En ce sens, la politique tend à intégrer en son sein même les outils qui sont censés permettre de réduire les contraintes associées aux dispositions conditionnelles qu'elle contient par ailleurs. Si, selon certains, la stratégie de la NGGL en matière d'approvisionnement local contribue directement à la «formalisation» de l'économie ghanéenne (Kapstein et Kim, 2011, p. 30) et à l'*empowerment* économique des Ghanéens en générant des occasions pour l'entrepreneuriat local (Afenu, 2013, p. 7), pour Morris, Kaplinsky et Kaplan (2012b, p. 176), qui s'intéressent à la promotion de l'industrialisation des pays d'Afrique subsaharienne par la création d'effets d'entraînement en amont et en aval de l'exploitation des ressources naturelles, cette stratégie représente une vision *clairement articulée* dont il est cependant encore difficile de dire dans quelle mesure elle a été mise en œuvre concrètement.

2.3.3/ Les activités et stratégies de RSE de l'AngloGold Ashanti

Au moment de la naissance de l'Ashanti Goldfields Company (AGC) aux environs de 1898, Obuasi était une communauté rurale située au cœur d'une forêt sans électricité ni conduites d'eau et sans les autres ressources sociales ou économiques qui caractérisent les petites et les grandes villes. Par conséquent, bien avant de fusionner avec AngloGold, l'AGC avait mis en place des infrastructures sociales et économiques à Obuasi. Entre 1908 et 1924, la société a construit des installations sanitaires rattachées aux camps miniers et que les travailleurs pouvaient utiliser. Le modèle de peuplement d'Obuasi a aussi été revu. Les maisons étaient construites en rangées et des routes étaient situées en avant et en arrière de celles-ci. La ville d'Obuasi s'est littéralement développée grâce à l'AGC, qui a fourni des infrastructures telles que le stade sportif Len Clay, l'académie de soccer Sam Otchere, l'école Len Clay Memorial et des clubs sociaux (*staff club houses*). À cette époque, la stratégie utilisée pour la mise en œuvre de ces projets était descendante (*top-down*) et très stricte, sans tenir compte de l'opinion des communautés bénéficiaires ou de l'État. Un membre du personnel de l'AngloGold Ashanti (AGA) a mentionné que la stratégie était passée depuis de descendante et très stricte à ascendante (*bottom-up*). De 2008 à 2012, les activités locales entreprises par la compagnie dans le cadre de projets de RSE incluent la construction d'infrastructures pour le transport, l'eau et l'assainissement, le parrainage, les bourses, des campagnes de santé publique, la rénovation d'édifices et le programme de lutte contre le paludisme

mentionné précédemment. La stratégie de RSE de l'AGA est principalement définie par deux moyens distincts : les services internes de la compagnie et le fonds fiduciaire AGA (AGA Trust Fund).

2.3.3.1/ *Les services internes*

La structure interne de l'AGA compte tout d'abord divers services internes affectés aux questions de responsabilité sociale (Développement durable des communautés [Community Development and Sustainability], Parties prenantes et partenariats [Stakeholders and Partnership] et Commerce durable [Sustainable Business]). L'objectif à l'origine de la création de ces services est ni plus ni moins de combler le fossé entre la compagnie et les communautés où elle mène des activités. Les employés de ces services élaborent des programmes de sensibilisation et mettent sur pied des rencontres périodiques avec les communautés, les organisations de la société civile et les agences gouvernementales pour discuter des questions d'actualité concernant les meilleurs moyens que la compagnie pourrait prendre pour contribuer au développement durable dans la région.

2.3.3.2/ *Le fonds fiduciaire AGA*

En 2010, l'AGA a créé un fonds fiduciaire pour deux de ses mines : Obuasi et Iduapriem, à Tarkwa. Le fonds fiduciaire AGA est géré par un comité composé de 23 membres, dont 14 représentants de la compagnie, des membres d'assemblée des secteurs électoraux situés dans la zone minière, d'un membre du parlement de la circonscription et de représentants des assemblées municipales d'Obuasi et de Tarkwa-Nsuaem.

Le but du fonds fiduciaire est d'amasser de l'argent pour appuyer le développement durable dans les communautés situées dans la zone minière. Lorsque le fonds a été lancé, l'AGA a fait don de 12 autobus et de 140 ordinateurs à des écoles à Obuasi et Iduapriem. Durant un entretien, des représentants de la compagnie ont déclaré que le fonds fiduciaire AGA était partie intégrante du vaste programme de développement durable de la compagnie et qu'il était associé à une obligation de reddition de comptes auprès de ses bénéficiaires.

Le fonds fiduciaire est financé par une contribution de 1% des profits après-impôts issus des opérations ghanéennes. Ce pourcentage est mis de côté par l'AGA pour une période de trois ans, après quoi il est versé

avec l'intérêt couru. Des contributions annuelles sont allouées pour les mines Obuasi et Iduapriem, et ce, proportionnellement au nombre d'onces produites à chacun des sites durant l'année en cours.

Selon les renseignements disponibles au moment de cette étude, il était prévu que le fonds appuie deux vastes domaines en particulier: le développement communautaire et le développement économique. Le volet du développement communautaire appuie des projets dans des domaines tels que les infrastructures sociales, la santé, l'éducation, les programmes pour les jeunes, les arts, la culture et le patrimoine. Pour sa part, le volet du développement économique appuie les PME locales en renforçant les capacités et en facilitant l'accès au financement destiné à la création d'emplois.

Des facilitateurs communautaires sont nommés dans chaque communauté. Leur rôle est d'aider les communautés à définir les priorités, élaborer des propositions et faire des recommandations de financement au fonds fiduciaire AGA. Les propositions soumises aux communautés bénéficiaires sont évaluées au moyen de trois critères: le besoin, les retombées et la contribution. Le besoin fait référence à la nécessité du projet pour la communauté, les retombées correspondent à la portée et aux avantages à long terme du projet pour la communauté, tandis que la contribution est le degré de participation en nature ou en espèces de la communauté. Ces critères sont aussi utilisés comme indicateurs pour surveiller et évaluer les projets et les résultats sont publiés dans les rapports annuels du fonds fiduciaire.

2.3.4 / Les activités et les stratégies de RSE de la Ghana Bauxite Company

Un conseiller spécial de la GBC a révélé au cours d'un entretien qu'avant les prises de contrôle successives des sociétés Alcan et Bosai, «*the corporate social responsibility strategy of GBC was ad hoc and not participatory; the company simply responded to requests to provide such projects as street lighting, boreholes, schools, teachers' quarters, among many others*¹⁰». À cette époque, au-delà de ces demandes, la compagnie élaborait et mettait en œuvre des projets de RSE pour les communautés sans aucune stratégie participative préalablement définie. Cette approche *ad hoc* de la RSE comprenait certaines difficultés, telles que l'interruption fréquente de projets et le non-paiement des tarifs pour les services publics que la compagnie fournissait aux communautés. En outre, la stratégie a mené à un certain laxisme de la part de l'assemblée de district quant à ses

10 Entretien réalisé par l'auteur, 9 juillet 2013, Ghana Bauxite Company, Accra, Ghana.

responsabilités. Il y aurait d'ailleurs eu des cas d'effondrement de bâtiments et, par conséquent, un «*very high spending budget on maintenance and repairs for the company*¹¹».

En 2003, la société Alcan a introduit une nouvelle approche de la RSE, connue sous le nom de Programme de durabilité sociale, qui allait jouer un rôle clé dans l'évaluation de l'incidence des activités de la GBC sur les communautés rurales dans sa zone d'influence. En effet, à la suite de ce programme, des activités de RSE comprenant la distribution de bourses ainsi que la construction d'écoles, de centres communautaires, de maternelles, d'infrastructures de formation et d'assainissement ont été entreprises par la compagnie pour la période de 2008 à 2010.

L'objectif principal du Programme de durabilité sociale de la GBC était de s'assurer que les projets de RSE mis en œuvre dans les communautés concernées respectent les critères suivants : 1) les projets s'inscrivent dans le cadre plus large des stratégies de développement de l'assemblée de district ; 2) les bénéfices du programme sont répartis dans l'ensemble du district ; 3) les communautés participent à la sélection et au financement de tels projets. La principale stratégie employée pour réaliser ces objectifs était un partenariat avec le gouvernement et les communautés locales situées dans les environs de la concession de la compagnie. Une première rencontre sur la mise en pratique du concept de partenariat a été organisée par la GBC et a inclus le Western Regional Coordinating Council et l'assemblée du district Bibiani-Anhwiaso-Bekwai. La rencontre s'est soldée par cinq propositions précises apportées en vue de promouvoir la RSE :

- 1 planifier les projets de RSE sur une base annuelle ;
- 2 étendre les projets de RSE au-delà des cinq communautés situées dans la concession de la GBC pour que le district Bibiani-Anhwiaso-Bekwai soit couvert en entier ;
- 3 établir des comités pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets de RSE ;
- 4 mettre à disposition (Alcan) un montant de 300 000 dollars américains, à partir de 2005 ;
- 5 prévoir une mission de dix personnes au Canada pour une formation de trois mois en gestion de projets. Parmi ces dix personnes devaient figurer des responsables du district issus des services de la finance, de la planification et des travaux publics.

11 Ibid.

À la suite de cette rencontre, un comité de mise en œuvre des projets de RSE a été créé et ses membres étaient composés des individus ayant participé à la mission au Canada mentionnée ci-dessus, de deux employés de la GBC et du président et chef de la direction de l'assemblée du district Bibiani-Anhwiaso-Bekwai. Ce comité avait essentiellement pour responsabilité de surveiller la mise en œuvre des projets de RSE dans le district. Les fonctions précises du comité étaient de mener des discussions avec les communautés et de déterminer, énumérer et hiérarchiser les besoins de celles-ci, d'évaluer les coûts des projets et de soumettre une liste de projets au comité d'évaluation de l'assemblée de district. Un membre du personnel de la GBC se joignait au comité d'évaluation de l'assemblée lorsqu'une liste de projets soumis était examinée.

Les communautés du district étaient par ailleurs rassemblées en divers autres groupes. En plus du comité de mise en œuvre, des comités de cinq représentants étaient créés dans chaque communauté. Ces plus petits comités avaient pour fonction de sélectionner des projets de RSE à financer et de les soumettre au comité de mise en œuvre, puis de gérer leur réalisation s'ils étaient approuvés. Une formation de six mois était donnée à tous les comités établis afin d'améliorer leur capacité de gestion des projets de RSE. Selon le conseiller spécial de la GBC, M. J. K. Nsiah, cette formation impliquait des coûts d'environ 500 000 dollars américains et son financement provenait essentiellement de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), de l'Agence allemande de coopération technique (GIZ) et de l'Organisation néerlandaise de développement (SNV).

Lorsque des comités étaient établis à l'échelle communautaire, un protocole d'entente était ensuite signé par chacun d'entre eux avec la compagnie minière et l'assemblée de district. Selon un conseiller spécial de la GBC, le but principal du protocole d'entente était de donner aux communautés locales l'autonomie nécessaire pour choisir les projets qu'elles voudraient voir la société GBC mettre en œuvre. Ce choix devait cependant se limiter aux domaines suivants :

- 1 l'éducation (bâtiments, bourses, bibliothèques et matériel d'enseignement et d'apprentissage);
- 2 la santé (accès gratuit à l'hôpital de la mine, approvisionnement en médicaments ainsi qu'en produits de laboratoire);
- 3 l'eau et l'assainissement (construction de puits, de conduites d'eau et de bâtiments et installations sanitaires);

4 l'environnement (lutte à la pollution, analyse d'échantillons d'eau et de sol et nivelage de routes).

Les projets de RSE étaient financés par la GBC (85%), l'assemblée de district (10%) et les communautés bénéficiaires (5%). La contribution de 85% de la GBC provenait des recettes de la compagnie ainsi que de sources externes. Par exemple, de la création du programme jusqu'à la prise de contrôle par la société Bosai, GBC recevait annuellement environ 100 000 dollars américains en provenance du Canada. La contribution communautaire de 5% pouvait prendre différentes formes (espèces, terrain ou main-d'œuvre par exemple).

Dans la perspective de la compagnie, cette stratégie telle que mise en œuvre aurait fonctionné de manière efficace. Selon le conseiller spécial de la GBC interviewé, l'agitation qui sévissait au sein de la communauté aurait en effet significativement diminué depuis la création du programme, témoignant d'une plus grande légitimité pour l'activité de la compagnie minière dans la région. C'était aussi le cas d'un projet de développement communautaire mis en œuvre en 2008 par la GBC (alors propriété de Rio Tinto Alcan) dans le cadre d'un partenariat multiacteurs avec l'assemblée de district concernée et l'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC). Ce projet visant à améliorer les infrastructures scolaires à l'école Kanaso se sera échelonné sur deux ans sous forme d'expérience pilote (Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 148). Devant le succès obtenu, Rio Tinto Alcan a pris en 2011 l'engagement d'élargir la portée du projet à l'ensemble du district pour une période supplémentaire de trois ans, en dépit de la vente de ses actions à Bosai l'année précédente. Cette nouvelle initiative a été intégrée à un programme de l'ACDI visant à « accroître les retombées positives de la gestion des ressources naturelles pour la population de l'Afrique et de l'Amérique du Sud » (ACDI, 2011) et donc en partie financée par la coopération canadienne. Dashwood et Buenar Puplampu soulignent à cet égard que

[a]lthough Rio Tinto Alcan's decision to extend its partnership after it sold its share in the mine is commendable, the question as to how sustainable this partnership will be under the new ownership beyond 2014 is inescapable, and speaks to larger dilemmas surrounding the durability of multi-stakeholder partnership (Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 149).

Dans les faits, il semble qu'à partir de 2012 la compagnie ait cessé de réaliser des projets dans la zone pour cause d'absence d'affectation budgétaire, une information corroborée par une enquête sur le terrain réalisée en 2014 et ayant révélé que «*three years on, training has ceased, half-finished buildings sit shuttered and the development plan has stalled due to a lack of new funding*» (Chown Oved, 2014)¹². Ce projet en particulier illustre l'importance des risques associés à l'arrimage des possibilités de développement d'une communauté à des stratégies de RSE dépendant d'abord et avant tout de considérations d'affaires et de stratégies d'investissement que ne contrôlent évidemment pas les populations locales.

3 / **Analyse comparative des activités et stratégies de RSE des quatre compagnies minières étrangères**

En nous basant sur les éléments significatifs ressortant de l'enquête rapportée dans ce chapitre, nous reconnaissons que la RSE représente aujourd'hui un élément clé des relations entre les communautés et les compagnies minières actives au Ghana. Chacune des quatre compagnies considérées a en effet élaboré ces dernières années des stratégies explicites pour la mise en œuvre de projets de RSE dans les communautés situées dans leurs zones d'exploitation et elles réalisent toutes quatre des projets communautaires particuliers au nom de la RSE. Au cours de la période de 2008 à 2012, les quatre compagnies minières ont investi dans neuf grands secteurs économiques locaux et nationaux, à savoir les projets axés sur les moyens de subsistance, l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, l'énergie, les sports et loisirs, l'infrastructure économique, la construction et la réfection de routes ainsi que la culture. La liste des investissements en matière de RSE des quatre entreprises contient d'ailleurs plus de similitudes que de différences dans les secteurs et types d'activités de RSE qui sont fournis. Ces similitudes peuvent être expliquées par plusieurs facteurs, y compris 1) les points communs des stratégies de RSE adoptées par les quatre compagnies minières; 2) la similitude des défis auxquels font face les communautés touchées par les activités minières; 3) la correspondance des domaines d'investissement de RSE avec les principales priorités de développement étatiques, telles qu'elles ont été établies par la Commission nationale de la planification du développement (National Development Planning Commission [NDPC])

12 En l'absence du maintien d'une contre-partie du côté de Bosai, le gouvernement canadien aurait également retiré son financement pour le projet (Chown Oved, 2014).

pour la période de 2010 à 2013 (NDPC, 2010). La convergence de la politique de développement de l'État et des interventions de RSE est importante et peut être interprétée comme une cohérence stratégique entre les pratiques des compagnies minières privées et les politiques du gouvernement hôte. Cette coïncidence semble toutefois être fortuite, car les stratégies de RSE des compagnies minières n'ont pas été définies en fonction du cadre stratégique de la Commission - Le Programme d'action du Ghana pour la croissance et le développement partagés (Ghana Shared Growth and Development Agenda). Encore une fois, même si la convergence peut s'avérer positive pour la cohérence des politiques, il est important de se demander dans quelle mesure les besoins et intérêts particuliers des communautés locales dictent réellement les projets de RSE qui leur sont fournis par les compagnies minières privées.

Dans le même ordre d'idées, les implications politiques de la tendance à la multiplication des projets de développement communautaire mis sur pied dans le cadre d'initiatives de RSE ne doivent pas être sous-estimées. À titre d'exemple, la section 2 de l'Accord de responsabilité sociale d'Ahafo (*Ahafo Social Responsibility Agreement*) signé par la NGGL et dix communautés bénéficiaires de la concession d'Ahafo stipule que «*[t]he community shall be committed to discussions and consultations with the Company on issues of mutual interest and at all times promote peace and harmony between itself and the Company*», tandis que la section 4 ajoute que «*[t]he parties hereby further agree to maintain trust, sustain good working relations and resolve challenges and conflicts through discussions and negotiations based on tolerance and patience*» (Ahafo Social Responsibility Agreement, 2008).

En se basant sur ces dispositions, il est possible en quelque sorte d'interpréter la RSE comme un «cadeau» offert aux communautés en échange de la paix. Ces dispositions pourraient avoir pour conséquence que 1) le droit des membres individuels de ces communautés et de la communauté dans son ensemble d'émettre des opinions dissidentes soit limité par la mise en œuvre de projets de RSE et que 2) la communauté soit d'une certaine manière privée du pouvoir de tenir la compagnie redevable pour les retombées générées par ses opérations.

Le nombre de projets entrepris tend néanmoins à démontrer que les quatre compagnies minières reconnaissent que le développement et l'exploitation d'une mine devraient également représenter une occasion de permettre aux communautés environnantes d'avoir accès à des services et à des infrastructures de base qui devraient être fournis de façon coordonnée. Cette reconnaissance représente un pas important

vers une certaine compensation pour les dommages subis par les communautés environnantes en raison de l'exploitation minière. De nombreuses années auront toutefois été nécessaires pour que les quatre compagnies minières - et particulièrement l'AGA, la GBC et la GGL - intègrent une véritable stratégie de RSE dans leurs activités au Ghana. De toute évidence, ces récentes stratégies de RSE seraient en effet en grande partie le résultat de pressions exercées par les communautés environnantes et les organisations de la société civile concernées. En fonction de la liste des activités menées par chacune des compagnies et qui a été obtenue dans le cadre de cette étude, il est possible de conclure qu'au cours de la période examinée les infrastructures représentaient le premier domaine d'investissement de RSE pour les quatre compagnies, tandis que la culture arrive au dernier rang. Cependant, les infrastructures ne représentent pas nécessairement les investissements de RSE les plus coûteux ni la principale priorité des personnes déplacées ou touchées par l'exploitation minière. Néanmoins, elles demeurent assurément le domaine d'investissement financier le plus visible, prévisible et quantifiable. Lors d'un entretien réalisé à New Atuabo, près de Tarkwa, des hommes et des femmes qui avaient été expropriés par la GGL ont affirmé qu'ils ne pouvaient pas reconsidérer leur désir de conserver la propriété de leurs terres simplement parce que la GGL avait construit des toilettes à New Atuabo.

Au cours de son évolution, comme nous l'avons vu, la RSE est devenue étroitement liée au développement durable. Par conséquent, le débat actuel au Ghana n'est plus tant de savoir si les compagnies minières fourniront ou non des projets de RSE, mais plutôt de mesurer les progrès réalisés par les différentes compagnies minières actives au pays en matière de développement durable. Les cinq concepts clés mentionnés plus tôt (la **prise en charge**, le **locus de contrôle**, les **conditions de vie améliorées**, la **continuité** et l'**imputabilité**) peuvent être utiles à cet égard pour déterminer si les projets de RSE mis en œuvre par les quatre compagnies minières contribuent à améliorer de manière durable les conditions de vie des communautés concernées.

3.1 / **Analyse à partir des cinq concepts clés du développement durable**

3.1.1 / **La prise en charge et le locus de contrôle des processus et projets de RSE**

Solliciter la participation des communautés de diverses façons pour qu'elles s'approprient les projets de développement est essentiel pour assurer la durabilité des projets de RSE. Un nombre grandissant de

chercheurs et de spécialistes reconnaît le rôle crucial que les populations locales peuvent jouer en veillant au bon fonctionnement des politiques à l'échelle locale lorsqu'elles sont responsables de ces politiques (Ascher; 1994; Gibson, Mckean et Ostrom, 2000; Ostrom, 1990). Les politiques des gouvernements centraux et des donateurs qui ne tiennent pas compte des populations locales ont souvent tendance à échouer. Le fait que les populations locales ne soient pas responsables des politiques établies par des intérêts extérieurs les incite souvent à établir des règles et adopter des comportements qui nuisent aux politiques et aux projets externes. Gibson et Becker (2000) soutiennent que, pour qu'il y ait une **prise en charge** locale des politiques et des projets établis par des intérêts extérieurs, les conditions clés suivantes sont nécessaires: 1) les populations locales doivent apprécier la ressource (ou le projet de RSE à développer); 2) elles doivent posséder certains droits de propriété sur la ressource; 3) elles doivent créer des institutions locales pour contrôler l'utilisation de la ressource. Ces points renvoient directement au concept de **locus** et au contrôle qu'ont les communautés quant à la détermination des choix et priorités des projets de RSE.

Les stratégies de RSE des quatre compagnies minières concernées par cette étude confient bel et bien aux communautés de leurs zones d'exploitation la responsabilité de sélectionner les projets dont ils seront éventuellement bénéficiaires. Chacune des compagnies minières a créé des comités à l'échelle communautaire qui sont chargés de recommander des projets à approuver. Ces comités doivent mener des consultations poussées et proposer des projets qui sont acceptables et utiles pour l'ensemble de la communauté. Cette responsabilité a été déléguée en tenant pour acquis que les communautés choisiraient seulement des projets qu'elles jugent importants, première condition clé de la prise en charge. On n'a cependant pas tenu compte des dynamiques de pouvoir dans les communautés locales, qui peuvent parfois faire en sorte que seulement les projets qui plaisent à l'élite et aux puissants leaders d'opinion locaux seront sélectionnés. Des discussions avec des familles et des membres des communautés dans les diverses zones d'étude ont révélé que certains comités à l'échelle communautaire s'étaient constitués en groupes de pouvoir et qu'ils prenaient des décisions sans recourir à une consultation de l'ensemble des membres de la communauté.

La deuxième condition clé est que les populations locales détiennent les droits de propriété des projets mis en œuvre. Cette prise en charge peut donner aux communautés rurales l'autorité et la confiance nécessaires pour assurer la durabilité des projets. Dans le cadre de cette étude, les droits de propriété signifient que les communautés participent activement à la planification du projet et qu'elles peuvent l'utiliser sans restriction. La participation à la planification montre que les communautés ont pris part à la conception des projets ainsi qu'aux décisions relatives à leur emplacement et à l'attribution des contrats. Les communautés contribuent aussi dans bien des cas aux coûts des projets (en espèces ou en nature) et ont la capacité d'influencer l'ordre du jour des réunions sur les projets.

Le tableau 3.4 montre que le niveau de participation dans les décisions relatives aux projets de RSE varie grandement dans chacune des vingt communautés concernées. À l'exception de Tarkwa, aucune des communautés n'a affirmé avoir pris part à la *conception* du ou des projets et à l'*attribution de contrats*. De plus, même si les cinq communautés situées dans la concession de la GBC ont contribué aux coûts des projets conformément à la stratégie de RSE retenue par l'entreprise, elles n'ont eu aucune influence sur l'ordre du jour des réunions portant sur les projets de RSE mis en œuvre par la compagnie dans la région.

Le niveau très élevé de participation communautaire dans les décisions relatives à l'*emplacement* des projets est fondé sur le système de propriété foncière. Au Ghana, la propriété des terres est entre les mains de chefs, de familles et d'individus qui les détiennent en fiducie pour leurs membres. Ainsi, il est compréhensible que les projets de développement nécessitent obligatoirement l'approbation des propriétaires fonciers. Les projets de RSE ne peuvent pas être situés dans une quelconque partie de la communauté sans qu'un avis soit transmis aux propriétaires de terrains ou aux personnes qui en sont responsables, selon le cas.

La stratégie de RSE de la GBC exige des communautés bénéficiaires une contribution équivalente à un pourcentage du coût total d'un projet, en espèces ou en nature. L'étude n'a toutefois pas trouvé de corrélation positive entre le pourcentage de contribution communautaire et la durabilité des projets de RSE dans la région. La GBC a par exemple fourni des installations de 12 toilettes pour les trois communautés d'Awaso, d'Atronsu et de Subri. Ces projets ont été mis sur pied en mai 2009, mais

seules les toilettes d'Awaso étaient toujours en utilisation après 2009. Le projet de Subri a littéralement été laissé à l'abandon en raison d'un manque d'eau.

TABLEAU 3.4 / Participation de la communauté dans la sélection des projets de RSE

Communités	Élaboration du projet	Emplacement du projet	Budget du projet	Attribution de contrats	Ordre du jour des réunions
Mine Tarkwa (GGL)					
Abekoase	Nulle	Très grande	Nulle	Nulle	Faible
Brahabobom	Nulle	Très grande	Nulle	Nulle	Faible
New Atuabo	Nulle	Très grande	Nulle	Nulle	Très faible
Samahu	Nulle	Très grande	-	Nulle	Très faible
Tarkwa	Grande	Très grande	-	Large	Faible
Mine Obuasi (AGA)					
Aduaneede	Nulle	Très grande	Nulle	Nulle	Faible
Ahansonyewodea	Nulle	Très grande	Nulle	Nulle	Faible
Anyinam	Nulle	Très grande	Nulle	Nulle	Très faible
Wawasikiriki	-	-	-	Nulle	Très faible
New Dokyiwaa	Nulle	Faible	Nulle	Nulle	Faible
Mine Ahafo (NGGL)					
Kenyasi N° 2	Nulle	Très grande	Nulle	Nulle	Très grande
Ntotroso	Nulle	Très grande	Nulle	Nulle	Très grande
Ola Resettlement	Nulle	Grande	Nulle	Nulle	Grande
Techire	Nulle	Grande	Nulle	Nulle	Grande
Yamfo	Nulle	Grande	Nulle	Nulle	Grande
Mine Awaso (GBC)					
Asemanpaye	Nulle	Grande	Faible	Nulle	Nulle
Atronsu	Nulle	Très faible	Faible	Nulle	Nulle
Awaso	Nulle	Grande	Faible	Nulle	Nulle
Chirano	Nulle	Très faible	Faible	Nulle	Nulle
Subri	Nulle	Très faible	Faible	Nulle	Nulle

Source: Travail de terrain, 2013.

L'enquête conduite sur le terrain nous a également permis de constater que le fait de fournir des projets de RSE à une communauté ne garantissait pas que tous ses membres y auraient librement accès. Certains mécanismes sociaux particuliers ont en effet tendance à restreindre

l'accès de certains membres de la communauté, par exemple le principe de l'accès basé sur le lieu de résidence ou les frais d'utilisation, deux mécanismes au cœur de la gestion d'un puits communautaire et des latrines fournis par la GGL à New Atuabo, dans l'assemblée municipale de Tarkwa-Nsuaem, et à la communauté déplacée d'Ola, dans le district Asutifi North.

La prise en charge nécessite aussi la construction d'institutions à l'échelle locale. Selon Gibson et Becker,

[w]hen compared to central government institutions, local institutional arrangements are considered better at providing, inter alia, rules related to access, harvesting, and management; for they can respond to conflict quickly and cheaply; and provide monitoring and sanctioning methods that are efficacious (2000, p. 139).

L'étude révèle que la création d'institutions à l'échelle locale était au cœur des stratégies de RSE des quatre compagnies minières et que celles-ci ont toutes créé de multiples institutions pour gérer les questions propres à leur programme de RSE, comme nous l'avons vu précédemment. Cependant, bien qu'il soit important pour la gestion et la mise en œuvre durable des projets de RSE, le rôle assigné aux comités communautaires est étroit et se limite essentiellement à la recommandation de projets. Comme le suggère le tableau 3.4, les comités conservent un rôle très limité ou inexistant en ce qui concerne l'*attribution de contrats* et l'*élaboration de projets*. De plus, ils n'ont pas l'autorité nécessaire pour décider si les projets peuvent aller de l'avant ou non. Ce rôle étroit et limité place les communautés bénéficiaires en marge des décisions clés relatives à la mise en œuvre des projets de RSE, illustrant en ce sens en partie les asymétries de pouvoir propres au contexte politique et social dans le cadre duquel les initiatives de RSE - tout comme les projets miniers eux-mêmes d'ailleurs - s'insèrent.

Il est également à noter que le transfert de la prise en charge d'infrastructures telles que les bâtiments scolaires, la santé, les routes et les terrains de sport aux gouvernements locaux et centraux tend à restreindre encore davantage l'autorité des communautés bénéficiaires relativement aux projets de RSE. Par exemple, dès qu'une compagnie a terminé la construction d'une clinique, la prise en charge et la gestion de la clinique sont transférées à la direction de district des services de la santé du Ghana (District Directorate of Ghana Health Service). Même si le concept de la gestion communautaire de certains de ces services est

une politique de longue date au Ghana, les mécanismes particuliers de participation se sont limités à la mise en place de comités mixtes qui ne font que tenir des réunions pour écouter les problèmes opérationnels et financiers auxquels ces services sont confrontés.

Par ailleurs, nous reconnaissons que, tout en étant considérée comme une pratique exemplaire, la délégation de responsabilités pour la planification et la gestion des projets de RSE aux instances politiques locales soulève également la question - généralement non résolue par les initiatives corporatives - de la capacité des institutions politiques locales à assumer ces responsabilités dans un contexte où la gestion que les assemblées de district font de la rente minière révèle déjà des lacunes importantes en matière de ressources et de transparence :

District Assemblies lack basic socio-economic data that would inform development projects, so that the needs assessment process is flawed. The combination of weak capacity for planning and budgeting, fragile linkages to the local communities being represented, resource and time constraints, present overwhelming obstacles against local government's ability on its own to formulate and implement socio-economic development strategies that would harness mineral resources (Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 141-142).

3.1.2 / **Des conditions de vie améliorées pour les communautés par la mise en œuvre de la RSE**

Selon Chambers et Conway (1991) et le ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID, 1999), le concept de *conditions de vie* des populations locales implique de tenir compte de leurs capacités, de leurs actifs (dont les ressources sociales et matérielles) ainsi que des activités qui leur sont nécessaires pour subsister. Les deux premiers auteurs font aussi une différence entre *conditions de vie* et *conditions de vie durables*. Chambers et Conway (1991, p. 6) soutiennent qu'on peut seulement parler de conditions de vie durables lorsqu'il est possible d'absorber des stress et des chocs et de récupérer, de maintenir ou d'augmenter ses capacités et ses actifs, d'offrir des perspectives de conditions de vie durables pour les générations futures et d'envisager des bénéfices nets pour les modes de subsistance de différents groupes en termes de capacités et de ressources, et ce, à l'échelle locale et mondiale ainsi qu'à court et à long terme. Le DFID (1999, section 2, p. 11)

ajoute à cette définition qu'il est important de ne pas surexploiter la base de ressources naturelles disponibles dans une région donnée. Les deux définitions se rejoignent en faisant un lien entre les conditions de vie durables et les trois concepts de capacité, d'équité et de durabilité.

Dans les communautés rurales du Ghana, les populations utilisent une combinaison de stratégies pour gagner leur vie et absorber les stress et les chocs. Les choix de ces populations sont influencés principalement par la disponibilité des diverses ressources, y compris les capacités et compétences humaines, l'argent, les terres, l'eau et les institutions sociales et traditionnelles. La RSE peut ainsi être envisagée dans une perspective durable seulement si elle contribue à l'amélioration de ces ressources dans le présent et dans le futur. À ce titre, la mise en œuvre des projets de RSE par les quatre compagnies minières aurait contribué à créer diverses occasions d'améliorer les conditions de vie dans les districts à l'étude. Ces occasions comprennent le renforcement des capacités et les formations connexes, l'aide destinée à l'agriculture et la construction d'infrastructures routières pour soutenir l'agroalimentaire.

L'étude a toutefois également révélé que les avantages découlant de telles occasions demeureraient limités et distincts selon les groupes. Les principaux bénéficiaires de la nouvelle économie minière locale seraient en effet une minorité constituée de l'élite éduquée et d'individus avec un pouvoir financier, un accès aux réseaux sociaux ou se situant au centre du pouvoir ou tout près de celui-ci. Pour les ménages pauvres et la population analphabète qui constituent la majeure partie de la population dans chacun des quatre districts, la croissance de l'économie minière locale ne fait qu'augmenter leur marginalisation et l'inégalité entre les revenus, car leur capacité d'adaptation est moins grande. De plus, les stratégies de RSE des quatre compagnies minières ne ventilent pas la population selon leurs besoins particuliers. La nomination d'individus dans des comités à l'échelle communautaire, notamment par la NGGL, a tenu compte de l'importance de représenter l'ensemble de la population, mais cette considération a justement été limitée au processus de nomination. La plupart des projets de RSE mis en œuvre par les quatre compagnies ont plutôt eu tendance à se concentrer sur les problèmes qui touchent de manière globale l'ensemble de la communauté visée (qui est alors traitée comme un groupe homogène) et ont très peu mis l'accent sur les différences de revenus qui la caractérisent, par exemple.

Plusieurs facteurs ont été observés et répertoriés comme étant des causes de l'augmentation généralisée de la marginalisation et de l'inégalité des revenus dans les districts à l'étude. Les ressources en terres et en eau, nécessaires pour une agriculture et une aquaculture productives, sont limitées en raison des expropriations de terrains à grande échelle associées au développement de chacune des quatre mines, qui ont déplacé des milliers d'agriculteurs et leur ont retiré l'accès aux terres agricoles. Plusieurs habitants de la zone d'étude, et parfois des villages entiers, ont été déplacés dans le cadre du processus de l'exploitation minière. Dans trois des quatre districts, de nouvelles communautés pour les personnes déplacées ont été créées par les compagnies minières (New Atuabu à Tarkwa-Nsuaem, Ola à Asutifi North et New Dokyiwaa à Obuasi). En plus des communautés elles-mêmes, l'expropriation a aussi concerné les terrains de particuliers. Par exemple, le projet Ahafo South de la NGGL dans le district du même nom a mené au déplacement physique et économique de 823 foyers (5 185 personnes). De ceux-ci, 399 foyers (2 593 personnes) ont été réinstallés et un dédommagement a été offert aux 424 autres foyers (2 586 personnes) ainsi qu'à 878 foyers (4 390 personnes) situés dans des communautés avoisinantes, pour leur réinstallation. À New Atuabo, dans Tarkwa-Nsuaem, presque tous les ménages interviewés se sont plaints de la perte de terrains et de leur difficulté à en obtenir d'autres. Ceux qui possèdent d'autres terres agricoles se sont aussi plaints de la distance entre leur maison dans les villages de personnes déplacées et ces autres terres. En raison de la perte de leurs terres agricoles, plusieurs personnes se sont tournées vers le petit commerce, mais elles ont affirmé que les ventes n'étaient pas suffisantes pour maintenir le seuil minimal d'une subsistance digne, une conséquence qui ne semble pas avoir été correctement mitigée par les différents programmes mis en œuvre dans le cadre des activités de RSE des entreprises minières.

Sans accès aux terres, à de hauts niveaux d'éducation ou aux soins de santé, les capacités humaines, qui sont essentielles aux bonnes conditions de vie, sont encore plus limitées. Les contraintes relatives à ces capacités en amènent d'autres sur le plan des conditions de vie, ce qui reproduit un cycle de dépendance sociale. Par exemple, le manque d'accès à des moyens de subsistance adaptés crée chez la population un sentiment de désespoir et de vulnérabilité qui nuit à la participation institutionnelle, et ce, même à une échelle très locale, un facteur qui limite considérablement les revendications de droits et de prestations. À ce sujet, Cleaver et Franks (2005) affirment que de telles dimensions

sociales contribuent à définir les modèles de redistribution des ressources qui sont retenus et qu'elles façonnent les mécanismes particuliers d'accès à ces mêmes ressources.

Les relations sociales et coutumières constituent une partie importante des stratégies d'amélioration des conditions de vie des individus et des familles concernés, particulièrement en les aidant à faire face aux conditions de stress. Par exemple, la connaissance de l'emplacement du cimetière des ancêtres permet de conserver des liens entre les morts et les vivants. En outre, l'échange de semences entre agriculteurs est fréquent et il contribue au partage et à la diffusion de la technologie. Les réseaux sociaux et traditionnels définissent et permettent également d'entretenir les relations des individus avec les ressources naturelles de leur environnement. Cependant, au terme de l'enquête qui a été menée, nous reconnaissons que les normes et les relations coutumières dont il est ici question ont elles-mêmes été passablement redéfinies par les investissements dans le secteur minier et par les déplacements de population. Par exemple, l'accès payant à l'eau et aux toilettes publiques dans certaines communautés de personnes déplacées représente l'introduction d'une nouvelle norme sociale en matière d'accès aux ressources naturelles telles que l'eau. De plus, chacun des quatre districts a été et continue d'être caractérisé par l'arrivée d'immigrants issus de différents groupes ethniques. Les relations cordiales entre premiers colons et travailleurs migrants sont définies par des normes sociales et culturelles qui datent de très longtemps et sont généralement répandues au Ghana. Il existe toutefois une rivalité réelle et visible entre les « jeunes natifs sans emploi » et les « travailleurs migrants non natifs » dans les zones minières de chacun des quatre districts. L'apparition de cette hostilité et rivalité occasionne une certaine redéfinition des normes culturelles qui trouve sa cause dans la nouvelle économie minière dans les communautés rurales. Toutes ces questions et les défis qu'elles représentent jouent donc sur la variété des options disponibles pour l'amélioration des conditions de vie dans les zones minières des quatre districts.

3.1.3 / La continuité des projets de RSE après la fermeture des mines

Dans le but de déterminer s'il y aura ou non une continuité des projets de RSE au-delà des activités des mines concernées, un sondage réalisé au moyen de questionnaires et d'observations sur le terrain a été conduit dans les quatre zones auprès de 550 répondants, avec un taux de participation de 69%. Les réponses ont été utilisées pour connaître la perception des gens sur la possible continuité des projets de RSE après la fermeture de la mine. Sur cette question précise, l'étude a regroupé les domaines d'investissement de RSE en quatre grandes catégories: les conditions de vie, l'eau et l'assainissement, la culture et les infrastructures (cette dernière catégorie représentant une agrégation des perceptions concernant la construction des édifices destinés à l'éducation et à la santé, ainsi que la construction et la réfection de routes).

Le pointage du tableau 3.5 montre que la confiance des répondants quant à la continuité des projets est généralement faible, à l'exception du domaine de l'eau et de l'assainissement, qui a obtenu un taux de 50,5%. Tous les autres pointages sont sous la moyenne. D'importantes différences ont été constatées entre les localités dans leurs réponses aux indicateurs qui mesuraient la perception de la continuité. Les conditions de vie en particulier ont obtenu un très faible taux de 25,2%. Le faible pourcentage de la plupart des indicateurs montre que l'ensemble des répondants croit que les communautés rurales auront très peu d'occasions de continuer à mettre en œuvre les projets de RSE ou à travailler à leur maintien au-delà de la période d'exploitation de la mine.

TABLEAU 3.5 / Continuité des projets de RSE après la fermeture de la mine, par caractéristiques démographiques

	Conditions de vie	Eau et assainissement	Culture	Infrastructures ^a
Total (nbre de répondants)	377	372	373	369
Échantillon complet (%)	25,2	50,5	45,3	0,44
Communautés				
Tarkwa	28,2	71,2	64,2	0,57
Asutifi	25,8	29,7	40,7	0,36
Obuasi	32,1	58,3	36,9	0,41
Bibiani	10,0	41,1	32,2	0,42
Chi carré	9,9**	43,5***	23,2***	57,1***
Âge				
<= 20	17,6	52,2	61,8	0,47
21-30	23,6	52,7	35,3	0,41
31-40	28,2	39,3	50	0,38
41-50	27,7	48,4	50	0,48
> 50	30,6	65,9	30,6	0,51
Chi carré	3,6	9,1*	17,5***	13,1
Sexe				
Hommes	23,9	49,5	45,9	0,43
Femmes	26,1	51,3	44,3	0,44
Statistique t	-0,5	-0,4	0,3	-0,3
Éducation				
Aucune	33,7	54,5	40,4	0,4
Primaire	16,9	43,8	43,8	0,43
Secondaire (1 ^{er} cycle)	20,5	48,9	45,6	0,44
Secondaire (2 ^e cycle ou plus)	30,8	66,7	60,5	0,55
Chi carré	8,2**	5,8	4,4	14,5

*, **, *** Pertinence statistique à des niveaux respectifs de 10%, 5% et 1%. Les valeurs sont en pourcentage de personnes interrogées.

^a Échelle de zéro à un.

3.1.4 / L'imputabilité dans la mise en œuvre des projets de RSE

L'imputabilité renvoie souvent, d'un point de vue de gestion, à des questions de divulgation, de vérification et de surveillance des pratiques commerciales (Garvey et Newell, 2005). Au lieu de concevoir l'imputabilité comme une pratique de gestion, la question qui nous intéresse ici est plutôt de la considérer dans le contexte politique des rapports de responsabilité et d'imputabilité, sujet qui sera abordé plus en profondeur dans le prochain chapitre qui porte sur la République démocratique du Congo. Selon Schedler (1999), cette interprétation plus politique de l'imputabilité correspond mieux aux préoccupations traditionnelles de « *how to keep power under control, [...] how to prevent its abuse, how to subject it to certain procedures and rules of conduct* » (p. 19). Au cœur de cette définition se trouvent les concepts de l'*obligation de rendre compte* pour ses actions ou inactions, et de la *force exécutoire*, qui représente les mécanismes permettant de faire respecter cette obligation et d'imposer des sanctions si elle n'est pas respectée, lorsque c'est nécessaire (Schedler, 1999).

En considérant l'imputabilité de ce point de vue, il est possible de déterminer dans quelle mesure les stratégies de RSE des quatre compagnies minières s'assurent de la responsabilité de leurs promoteurs et en font la promotion. À ce titre, notons que les quatre compagnies minières organisent des forums annuels ouverts aux médias au cours desquels elles soumettent des rapports d'activités sur leur stratégie de RSE. En plus de ce type de forum annuel, la NGGL publie également un rapport annuel sur les activités de RSE mises en œuvre par la Fondation de développement Newmont Ahafo. La divulgation publique des renseignements relatifs aux activités de RSE des trois autres compagnies minières demeure quant à elle plutôt sommaire.

À partir de l'analyse de Schedler (1999), nous pouvons considérer que l'imputabilité quant aux approches privilégiées par les quatre compagnies minières en matière de RSE présente toujours plusieurs limites. Premièrement, ces approches accordent peu d'intérêt aux stratégies que les communautés elles-mêmes mettent en œuvre pour demander que les entreprises rendent des comptes. En effet, les stratégies de RSE des quatre compagnies minières mettent toutes l'accent sur le partenariat volontaire des communautés et du gouvernement local avec l'entreprise. Ce type de partenariat conçoit le pouvoir et l'autorité dans une dynamique allant du haut vers le bas plutôt que du bas vers le haut.

L'accent mis sur le partenariat « mutuellement avantageux » ou « gagnant-gagnant » a par ailleurs tendance à faire fi de la dynamique du pouvoir inhérente à la mise en œuvre des projets dans les communautés. Les stratégies de chacune des quatre compagnies minières impliquent que les divers problèmes auxquels sont confrontés les individus dans les communautés touchées par les activités minières peuvent être résolus au moyen de la représentation. En mettant en place des comités communautaires et une structure hiérarchique pour l'approbation des projets, il est presque impossible pour un individu ou des groupes distincts à l'intérieur des communautés de négocier directement avec la compagnie. Les comités communautaires sont ainsi devenus en quelque sorte les interlocuteurs désignés des compagnies minières par l'entremise desquels la dissension et les droits individuels sont traités et réprimés à l'interne, en échange de projets de RSE. De telles pratiques de « filtrage » tendent à ignorer les stratégies alternatives ou additionnelles que les communautés pourraient utiliser pour que les compagnies minières rendent des comptes. Comme le reconnaît Utting, la RSE « *is not simply a technical issue of know-how, resource availability, "win-win" situations or even greater environmental awareness on the part of key decision makers* » ; il s'agit plutôt d'un processus proprement politique « *involving power struggles between different actors and stakeholders* » (Utting, cité dans Garvey et Newell, 2005, p. 392).

Les piètres résultats en matière d'imputabilité relative à la mise en œuvre des projets de RSE sont en outre aggravés par l'incapacité politique de l'État à réglementer et protéger les droits des communautés. Garvey et Newell (2005) soutiennent que, lorsque des concessions ont été accordées pour l'exploitation des ressources, les gouvernements se montrent souvent réticents à considérer les réclamations en négligence formulées par des communautés où une compagnie minière a investi. Cela s'applique notamment dans les cas de dépendance à l'égard d'une industrie particulière où il existe des incitatifs supplémentaires à ne pas compromettre l'investissement, ce qui pourrait avoir de lourdes conséquences et décourager les autres investisseurs potentiels. Au Ghana, comme nous l'avons mentionné, les politiques étatiques en matière d'exploitation minière sont principalement conçues dans le but de créer un climat susceptible d'attirer des IDE, ce qui incite le gouvernement à offrir une variété de concessions et de privilèges aux compagnies minières étrangères. Cette variété de privilèges a tendance à aller à l'encontre des demandes communautaires en ce qui a trait à l'imputabilité. À titre d'exemple, dans le district Bibiani-Anhwiaso-Bekwai, la

société Chirano Gold Mines a versé à un groupe de plus de 500 agriculteurs une indemnisation inférieure au prix normal minimal défini par le comité d'évaluation des terrains du Ghana (Ghana Land Valuation Board) en 2004. La compagnie a alors payé 2,50 dollars américains par cacaoyer adulte plutôt que la valeur marchande minimale de 5 dollars américains. La communauté a découvert le juste prix minimal deux ans plus tard et elle a formulé plusieurs plaintes au ministère des Ressources foncières, des Ressources naturelles et des Mines (Ministry of Lands, Natural Resources and Mines). En mai 2014, l'affaire était toujours devant les tribunaux, le Ministère s'étant montré incapable de traiter les plaintes en question.

3.2 / **Approvisionnement de biens et de services à l'échelle locale**

Au-delà des projets de RSE, il est important de souligner que d'autres stratégies liées aux activités minières industrielles à grande échelle ont fait leur apparition au Ghana. La présence de nombreuses entreprises de services dans des domaines tels que la vente de produits alimentaires, les transports, les hôtels, les restaurants et les banques ainsi que la croissance rapide du nombre d'entrepreneurs locaux ont été observées dans les zones d'étude, la plupart demeurant toutefois principalement concentrés dans les capitales de district ou près des mines. Plusieurs maisons d'hôtes sont par exemple apparues à Kenyasi, la capitale du district Asutifi South. Dans la municipalité de Tarkwa, il est maintenant possible de trouver de grandes entreprises de transport, des magasins d'équipement minier, des dépôts de carburant au service des mines ainsi que plusieurs banques commerciales. Ces effets d'entraînement ne peuvent cependant pas être directement associés à la mise en œuvre, par les entreprises, des activités de RSE que nous avons vues. Ils dépendent davantage des retombées des activités minières en elles-mêmes (Morris, Kaplinsky et Kaplan, 2012b, p. 83) ou encore de la mise en œuvre d'une politique explicite en matière d'achat local, comme dans le cas de la NGGL.

L'approvisionnement de biens et de services est une stratégie clé pour améliorer les capacités locales et faciliter la croissance et le développement des entreprises locales. À partir de l'expérience de la NGGL en la matière, Brakoh suggère que « *[a] supplier's development program can effectively increase the social assets of poor communities, if it combines the commercial opportunities with capacity building processes that enhance the ability of the local companies to formalize their practices, compete in*

the open market, capitalize and grow» (2009, p. 5). En 2003, le Parlement du Ghana a adopté la Loi sur l'approvisionnement public (la loi 663). Un des objectifs de cette loi est de «*secure a judicious, economic and efficient use of state resources in public procurement and ensure that public procurement is carried out in a fair, transparent and non-discriminatory manner*» (section 2 de la loi 663). La section 14 (1) (a) de la loi 663 limite toutefois le champ d'application à «*the procurement of goods, works and services financed in whole or in part from public funds except where the Minister decides that it is in the national interest to use a different procedure*». Cette loi ne s'applique donc pas aux compagnies privées qui n'ont pas recours à des fonds publics pour leur approvisionnement. Ainsi, les compagnies privées sont libres de décider si elles souhaitent ou non adopter des politiques d'approvisionnement, stratégie qui est de plus en plus reconnue comme une pratique d'affaires dominante, tout particulièrement dans le secteur extractif (Brakoh, 2009, p. 1; Hanlin et Hanlin, 2012, p. 469; IFC, 2011, p. 2). La mise en place d'une telle politique permet d'offrir des lignes directrices sur la manière dont la compagnie pourrait avoir un effet positif sur les communautés où elle mène des activités en encourageant la production de biens et de services à l'échelle locale. En outre, elle peut permettre de clarifier les exigences que les fournisseurs d'une compagnie minière particulière devraient suivre et respecter lors des transactions et des opérations au sein de la chaîne d'approvisionnement.

Comme nous l'avons vu avec le cas de la NGGL, les retombées concrètes de l'adoption de telles politiques dépendent de nombreux facteurs. La Société financière internationale mentionne cinq facteurs propres à la structure interne de l'entreprise minière concernée qui seraient particulièrement déterminants à cet égard (IFC, 2011, p. 2). Par leurs initiatives volontaires pouvant relever d'une stratégie de RSE, les entreprises peuvent faire preuve d'un engagement plus ou moins profond, notamment en matière d'appui technique et financier pour le développement d'une communauté d'affaires dynamique à l'échelle locale (Hanlin et Hanlin, 2012, p. 469; World Bank, 2012, p. X). À partir de l'exemple du Ghana, la Banque mondiale reconnaît également le rôle clé qui peut être joué par des associations ou regroupements représentant les entreprises minières dans la promotion de bonnes pratiques en matière d'approvisionnement local : «*A strong and active Chamber of Mines to drive the local procurement program and to ensure a common approach across the mining community has also been clearly demonstrated to be a major success factor*» (World Bank, 2012, p. X). Il semble en

effet que sous l'influence de la Chambre des mines du Ghana, qui a enclenché un processus de recherche et de transmission de l'information sur les besoins et les possibilités de liens d'affaires associés à l'industrie aurifère (World Bank, 2012, p. 54), d'autres compagnies minières emboîtent progressivement le pas à la NGGL (Bloch et Owusu, 2012, p. 440; Farole, Staritz et Winkler, 2014, p. 139; World Bank, 2012, p. 53). Cette réalité demeure cependant peu reconnue dans les zones géographiques concernées, notre étude ayant révélé que les habitants des zones minières de l'AGA, de la GGL et de la GBC n'étaient pas en mesure de confirmer s'il existait ou non des politiques d'approvisionnement au sein de ces compagnies minières ou si elles avaient mis en place un processus d'approvisionnement équitable et transparent dans le cadre de leurs stratégies de RSE.

Au-delà des stratégies de RSE des entreprises minières elles-mêmes, les analyses récentes tendent à suggérer que le succès des politiques d'approvisionnement local à déboucher sur l'approfondissement de liens d'affaires en amont dépendrait par ailleurs de la qualité de la collaboration multisectorielle (ou d'une approche dite *multi stakeholder* ou de *clusters* [Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 146]) qui existe au sein d'une industrie minière nationale. Morris, Kaplinsky et Kaplan soutiennent par exemple que «*[t]he corporate sector is unlikely to be able to implement its vision unless it is able to develop a coherent alignment and cooperative interactions with state policymakers and, often also with civil society organizations*» (2012a, p. 413). Ainsi, au Ghana, cette collaboration s'appuie sur le rôle actif joué non seulement par diverses ONG ou institutions de formation actives sur le terrain (par exemple l'Institute of Management and Public Administration, Revenue Watch Institute ou d'autres réseaux internationaux offrant un appui à la société civile locale) (World Bank, 2012, p. 57-58), mais également sur une implication importante de l'administration publique à travers les initiatives mises en œuvre par la Commission des ressources minières, tant en matière politique que légale (CCSI, 2014, p. 2), en vue de créer un cadre d'appui approprié à la croissance de l'approvisionnement local dans le secteur. Sur le plan politique, la collaboration en question a notamment pris la forme d'un protocole d'entente signé en août 2011 par la Chambre des mines, la Commission et la SFI afin de promouvoir l'implication des entreprises locales dans l'industrie minière. De même, elle a donné lieu à l'inclusion, dans la réglementation minière adoptée en 2012, des normes particulières à cet enjeu que l'on a vues précédemment.

L'expérience du Ghana tend par ailleurs à révéler que le rôle des pouvoirs publics en matière d'effets d'entraînement en amont s'étend dans plusieurs domaines, ce qui met en lumière la nécessité de situer cette question au-delà des seuls débats portant sur les initiatives de RSE conduites de manière volontaire par les entreprises (Hanlin et Hanlin, 2012, p. 472-473; Morris, Kaplinsky et Kaplan, 2012a, p. 412). Ce rôle implique en effet de faire face aux défis posés à la fois par le besoin de développer les institutions nationales qui appuient le développement technologique des entreprises fournisseuses de biens et services (Morris, Kaplinsky et Kaplan, 2012a, p. 412), par le souci d'éviter le recours à des mesures protectionnistes sanctionnées par les traités internationaux en matière de commerce auxquels le Ghana a souscrit (CCSI, 2014), par la nécessaire coordination entre la politique industrielle nationale et la politique minière, par une certaine réforme de la structure douanière en place qui tend à favoriser l'importation d'intrants aux dépens des fournisseurs locaux ou par une remise en question des taux d'intérêt élevés qui caractérisent toujours l'accès au crédit pour les PME locales (Morris, Kaplinsky et Kaplan, 2012b, p. 176). Farole et Winkler soutiennent ainsi que «*[i]n sum, the generation of backward linkages and local supply chains depends on creating a favorable investment climate for local firms no less than for foreign investors*» (2014, p. 4). Pour la Banque mondiale, la possibilité de s'appuyer sur des politiques, stratégies et pratiques définies à l'issue d'une collaboration multisectorielle sur ces questions représenterait ainsi «*a shift in policy approach: rather than concentrating on the contribution by mining companies through taxes, governments are increasingly exploring ways in which mines can become more closely integrated with local economies*» (World Bank, 2012, p. VII).

Conclusion

Cette étude a cherché à déterminer le rôle et la portée des stratégies de responsabilité sociale des entreprises en ce qui a trait à l'amélioration des conditions de vie des communautés et du développement durable au Ghana en mettant l'accent sur les relations entre les communautés et les sociétés minières. Assurer la durabilité des projets de RSE et, par leur entremise, la durabilité des projets miniers est un exercice qui requiert un pouvoir à la fois économique, politique et technique, ce qui implique

des arrangements complexes et dynamiques qui se développent souvent dans des espaces hors d'atteinte pour les communautés rurales politiquement et économiquement faibles.

Ce chapitre a montré que les pratiques de RSE dans le secteur minier au Ghana se sont, à première vue, nettement améliorées au cours des dernières années. Les compagnies minières adaptent délibérément leurs stratégies et programmes en matière de RSE dans les régions où elles mènent des activités et fournissent effectivement des projets particuliers de RSE aux communautés locales. L'étude a aussi souligné que les infrastructures telles que les bâtiments pour les écoles, les cliniques et les centres communautaires constituaient le domaine où les investissements réalisés par les quatre compagnies minières qui nous intéressent étaient les plus visibles. Cependant, ce domaine d'investissement de la RSE n'est pas nécessairement celui que pouvaient privilégier les personnes déplacées ou affectées par les activités minières au cours de la période étudiée. Par exemple, l'étude a révélé que l'accès à de nouvelles terres agricoles était la grande priorité de la majeure partie des agriculteurs et que l'accès à l'emploi était ce que privilégiaient les jeunes déplacés par le développement des activités minières dans les zones concernées.

L'étude a par ailleurs permis de constater que les stratégies et les types d'activités de RSE mises en œuvre par les quatre compagnies minières contenaient un plus grand nombre de similitudes que de différences. Chacune des quatre compagnies minières a créé sa propre fondation dans le but d'amasser des fonds pour financer les projets de RSE et, à titre d'autorité chargée de l'approbation de ces projets, ces fondations sont dorénavant partie intégrante de la structure de ces compagnies. Dans le cas de la NGGL en particulier, le succès évident de sa stratégie de RSE a suscité une demande constante de la part des communautés et du public pour des projets additionnels de RSE, ce qui illustre bien le fait que la mise en œuvre d'une stratégie globale et cohérente de RSE par les compagnies ne permet pas nécessairement de répondre à l'ensemble des doléances propres aux communautés locales touchées.

L'étude a également démontré que l'élaboration de projets de RSE se souciait maintenant davantage des communautés locales des régions minières et que les projets correspondaient mieux, dans l'ensemble, aux priorités nationales de développement que par le passé. La diminution du nombre de conflits violents entre les communautés et les compagnies minières dans la zone d'étude est un exemple de l'effet des stratégies de RSE des compagnies minières dans leurs zones d'exploitation.

Cependant, lorsque les cinq concepts clés du développement durable sont appliqués aux résultats de la recherche empirique, il est possible de conclure que de sérieuses lacunes subsistent quant aux effets des stratégies de RSE sur le terrain, notamment caractérisés par la marginalisation de certains groupes les plus vulnérables dans les communautés et par une faible imputabilité.

Nous avons en effet constaté, à l'intérieur du cadre des stratégies de RSE des compagnies minières, que le droit des individus et des communautés d'émettre des opinions dissidentes pouvait être limité, tandis que les compagnies minières conservaient la liberté de poursuivre leurs activités sans être soumises à des conditions qui les obligeraient à rendre des comptes si cela s'avérait nécessaire. Cet élément ressort clairement des ententes conclues entre les communautés et les compagnies minières, qui tendent à suggérer que la mise en œuvre des projets de RSE dépend de la garantie d'une certaine «paix sociale» autour des activités des mines.

Comme nous l'avons vu, les processus menant à l'approbation des projets de RSE des quatre compagnies minières reconnaissent en général l'importance d'inscrire ces projets dans le cadre d'un partenariat avec les communautés et le gouvernement local. Ce type de partenariat a toutefois tendance à conférer le pouvoir et l'autorité à partir d'en haut plutôt que l'inverse. De plus, l'accent sur un partenariat «mutuellement avantageux» ou sur un résultat «gagnant-gagnant» ignore souvent la dynamique du pouvoir inhérente à la mise en œuvre des projets de RSE dans les communautés. Le partenariat a aussi tendance à brouiller les axes de responsabilité des compagnies minières et de l'État en matière de fourniture de services de base pour les communautés concernées, une situation qui a nécessairement une incidence sur la structure des relations de pouvoir que les acteurs entretiennent entre eux sur le terrain :

[a]s much as mining companies respond to failures of central government in delivering public goods (and in extreme cases, in enforcing collectively binding rules), they play a role in directly influencing the governance context in which they operate. [...] this influence can be supporting or damaging (Dashwood et Buenar Pupilampu, 2014, p. 135).

Sur ce plan, nous reconnaissons que la création de certaines institutions à l'échelle locale à travers les comités communautaires est au centre des stratégies de RSE des quatre compagnies minières. Bien que la participation des communautés locales à la mise en œuvre et à la

gestion des projets de RSE soit importante, le rôle assigné aux comités à l'échelle locale semble étroit et limité. En outre, le rôle et les responsabilités des comités locaux se basent sur une hypothèse qui ignore les dynamiques du pouvoir dans les communautés locales et qui peut ainsi faire en sorte que seulement les projets qui plaisent à l'élite et aux leaders d'opinion locaux seront sélectionnés. Par exemple, l'étude a constaté que les chefs et responsables politiques locaux exerçaient une influence considérable sur les projets de RSE en raison de leurs liens avec les organes et les structures du pouvoir des gouvernements locaux et du gouvernement central. Bien que témoignant d'une certaine ouverture des pratiques d'affaires sur ce plan, l'élargissement de la participation et la mobilisation des représentants politiques locaux comme « agents de développement » jouant un rôle clé dans la gestion des projets de RSE à travers les différentes structures établies par les compagnies (fondations, comités, etc.) tendent par ailleurs, comme on l'a vu, à sous-estimer les difficultés auxquelles font face ces paliers de gouvernement dans la formulation et la mise en œuvre de stratégies de développement socioéconomique endogènes. Devant de telles difficultés de gouvernance locale, les stratégies de RSE des entreprises minières ne peuvent évidemment pas représenter une réponse suffisante. Au contraire, dans certaines situations, l'inclusion de ces paliers de gouvernement dans la mise en œuvre des initiatives de RSE des sociétés minières risque même de détourner l'attention de leur nécessaire implication dans les débats portant sur les retombées propres à l'activité minière en elle-même (et non seulement de ses activités sociales dérivées) pour la localité ou la région, voire le pays.

Sur la base des constatations précédentes, nous pouvons conclure que, même si les pratiques de RSE au Ghana ont connu des améliorations notables au cours des dernières années et que leur coût financier est non négligeable pour les compagnies minières, la responsabilité sociale des entreprises n'en constitue pas moins un instrument qui contribue à renforcer le contrôle exercé par les compagnies minières sur les conditions de vie des communautés bénéficiaires. Autrement dit, les stratégies de RSE dans le secteur minier sont essentiellement fondées sur une prémisse qui tient en quelque sorte pour acquis les répercussions économiques positives de l'exploitation minière et ne conduisent pas en ce sens à s'interroger sur les conditions sociopolitiques qui permettraient de maximiser la portée développementale de l'exploitation minière - et non pas seulement de la RSE. En fait, même si les stratégies des compagnies minières ont manifestement contribué à renforcer leur propre

légitimité, comme le démontre la diminution du nombre de conflits violents et de protestations des communautés locales, les rapports de force et d'autorité asymétriques alimentées par les cadres réglementaires en place à l'échelle nationale demeurent les mêmes, ce qui entraîne - et pourrait expliquer - les lacunes inhérentes à la mise en œuvre des initiatives de RSE mentionnées dans cette étude. Ces rapports de force et d'autorité asymétriques ont aussi le potentiel de renforcer de telles lacunes dans le futur.

Qui plus est, à long terme, ces carences risquent de compromettre les « résultats » modestes présentés comme des améliorations au cours des dernières années, en commençant par cette légitimité même que les compagnies ont tenté d'acquérir auprès des communautés. Ces lacunes devront éventuellement être prises en considération pour que les projets de RSE contribuent au développement durable des communautés concernées par les activités minières. Il sera également nécessaire de se pencher, dans le contexte du processus de décentralisation du Ghana, sur le fait que la division des responsabilités entre les compagnies minières et l'État en ce qui concerne la fourniture de biens publics et de services de base aux communautés locales des zones minières rurales continue de demeurer floue.

Les stratégies de RSE des compagnies minières devront dans tous les cas intégrer à la fois les préoccupations relatives aux répercussions économiques positives de l'exploitation minière ainsi qu'une reconnaissance accrue des questions liées aux conditions sociopolitiques qui permettraient précisément à l'industrie minière de maximiser son efficacité en matière de développement. À cet égard, des progrès intéressants commencent à se réaliser, pas tellement sur le plan des négociations avec les communautés, mais plutôt en ce qui concerne la manière dont les entreprises procèdent au renouvellement de leurs stratégies, entre autres celles qui portent sur les politiques d'approvisionnement local et plus particulièrement celles qui sont définies à l'issue d'une approche impliquant l'ensemble des acteurs concernés. Il est important de souligner que ces changements surviennent dans le contexte d'un accent renouvelé mis sur le rôle des politiques et notamment sur l'importance d'une « *national development strategy that interconnects with policies at the local community level to produce lasting economic value* » (Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 131). De telles politiques demeurent clairement un moyen clé permettant d'envisager une certaine redéfinition des rapports de force et d'autorité asymétriques qui ont caractérisé le secteur dans le passé.

Références

- AFENU, R. F. (2013, septembre). *Development and Impementation of Policy for Local Content in Ghana*. Communication présentée au Mining and Sustainable Development Forum, Accra, Ghana.
- AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL - ACDI. (2011, 29 septembre). *La ministre Oda annonce des initiatives visant à accroître les retombées positives de la gestion des ressources naturelles pour la population de l'Afrique et de l'Amérique du Sud* [Communiqué]. Récupéré du site du ministère des Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada <<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/CAR-929105317-KGD>>.
- AHAFO SOCIAL RESPONSIBILITY AGREEMENT. (2008). *Ahafo Social Responsibility Agreement Between the Ahafo Mine Local Community and Newmont Ghana Gold Limited*. Récupéré le 6 avril 2016 de <<http://www.sds.org/wp-content/uploads/2011/06/Ahafo-Social-Responsibility-Agreement.pdf>>.
- AKABZAA, T. M. (2004). Mining Legislation and Net Returns from Mining in Ghana. Dans B. Campbell (dir.) *Regulating Mining in Africa. For Whose Benefit?* (p. 25-29). Uppsala: Nordiska Africainstitutet.
- AKABZAA, T. M. (2009). Mining in Ghana: Implications for national economic development and poverty reduction. Dans B. Campbell (dir.), *Mining in Africa. Regulation and Development* (p. 25-65). Londres: Pluto Books.
- AKABZAA, T. M., SEYIRE, J. S. et AFRIYIE, K. (2007). *The Glittering Facade Effects of Mining Activities on Obuasi and Its Surrounding Communities*. Accra: Third World Network-Africa.
- AMPONSAH-TAWIAH, K. et DARTEY-BAAH, K. (2011). Corporate Social Responsibility in Ghana. *International Journal of Business and Social Science*, 2(17), 107-112.
- ANAMAN, J. K. (dir.) (2008). *The Evolution of Ghana Chamber of Mines. 80 years of mining in Ghana 1928-2008*. Accra: The Ghana Chamber of Mines.
- ASCHER, W. (1994). *Communities and Sustainable Forestry in Developing Countries*. San Francisco: ICS Press.
- ASUTIFI DISTRICT ASSEMBLY. (2006). *Asutifi District Medium Term Development Plan-2006-2009*. Kenyasi: Asutifi District Assembly.
- BIBIANI-ANHWIASO-BEKWAI DISTRICT ASSEMBLY. (2006). *Bibiani-Anhwiaso-Bekwai District Medium Term Development Plan-2006-2000*. Bibiani: Bibiani-Anhwiaso-Bekwai District Assembly.
- BLOCH, R. et OWUSU, G. (2012). Linkages in Ghana's Gold Mining Industry: Challenging the enclave thesis. *Resources Policy*, 37, 434-442.
- BRAKOH, G. (2009). Ahafo Linkages Program: Measuring the impact of supplier development. Communication présentée dans le cadre de la 29^e Annual Conference of the International Association for Impact Assessment, 16-22 mai, Accra, Ghana, publié dans *IAIA09 Conference Proceedings: Impact Assessment and Human Well-Being*. Récupéré le 6 avril 2016 de <http://conferences.iaia.org/2009/pdf/tf/TF1-5_Brakoh_Ahafo_Linkages_Program.pdf>.
- BRAKOH, G. (2010, mars). *Adapting Newmont Ghana Procurement Procedures and Practices to Support Business with Local MSME's*. Communication présentée au Mining, Oil and Gas Local Procurement Forum, Australia.
- BRAKOH, G. (2011, juin). *Developing a Local Procurement Policy Site Perspective - Newmont Ghana*. Communication présentée au IFC Sustainability Exchange, Washington, DC.

- CAMPBELL, B. (dir.). (2013) *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CHAMBERS, R. et CONWAY, G. R. (1991). *Sustainable Rural Livelihoods: Practical concepts for the 21st Century*. Discussion Paper 296. Brighton: Institute of Development Studies.
- CHOWN OVED, M. (2014, 9 décembre). Ghana: Canadian aid project goes off the rails. *Toronto Star*. Récupéré le 6 avril 2016 de <http://www.thestar.com/news/world/2014/12/08/ghana_canadian_aid_project_goes_off_the_rails_1.html>.
- CLEAVER, F. et FRANKS, T. (2005). *Water Governance and Poverty: A framework for analysis*. BCID Research Paper No. 13. Bradford: University of Bradford, Centre for International Development.
- COLUMBIA CENTER ON SUSTAINABLE INVESTMENT – CCSI. (2014). *Local Content. Ghana – Mining. Local Content Laws & Contractual Provisions Study Project*. New York: CCSI.
- COTTS, N. et LAMBA, S. (2009). *Replicating Partnerships for Effective Local Content. Spotlight on: Yanacocha and Ahafo*. International Finance Corporation et Newmont Mining Corporation. Récupéré le 6 avril 2016 de <<https://www.icmm.com/document/733>>.
- DARIMANI, A. (2011). *Effective Environmental Governance of Gold Mining in the Obuasi and Birim North Districts of Ghana*. Legon: University of Ghana.
- DASHWOOD, H.S. et BUENAR PUPLAMPU, B. (2014). Multi-Stakeholder Partnerships in Mining: From engagement to development in Ghana. Dans J. A. Grant, W. R. N. Compaoré et M. I. Mitchell (dir.), *New Approaches to the Governance of Natural Resources: Insights from Africa* (p. 131-153). Londres: Palgrave Macmillan.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT – DFID. (1999). *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets*. Londres: Department for International Development. Récupéré le 6 avril 2016 de <<http://www.enonline.net/dfidsustainableliving>>.
- ESTES, R. J. (1993). Toward Sustainable Development: From theory to praxis. *Social Development Issues*, 15(3), 1-29.
- FAROLE, T., STARITZ, C. et WINKLER, D. (2014). Conceptual Framework. Dans T. Farole et D. Winkler (dir.), *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa. Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains* (p. 23-55). Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- FAROLE, T. et WINKLER, D. (dir.) (2014). *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa. Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Récupéré le 6 avril 2016 de <<http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2013/12/18680570/making-foreign-direct-investment-work-sub-saharan-africa-local-spillovers-competitiveness-global-value-chains>>.
- GAGNÉ-OUELLET, S. (2013). Regulatory framework review and mining regime reform in Mali: Degrees of rupture and continuity. Dans B. Campbell (dir.), *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining* (p. 47-100). Londres: Palgrave Macmillan.
- GARVEY N. et NEWELL, P. (2005). Corporate accountability to the poor? Assessing the effectiveness of community-based strategies. *Development in Practice*, 15(3-4), 389-404.
- GHANA BAUXITE COMPANY – GBC. (2008). *A Profile of GBC*. Accra, Ghana: Ghana Bauxite Company.
- GHANA STATISTICAL SERVICE – GSS. (2000). *Population and Housing Census Report*. Accra, Ghana: GSS.

- GIBSON, C. et BECKER, C. D. (2000). The Lack of Institutional Supply: Why a strong local community in Western Ecuador fails to protect its forest. Dans C. Gibson, M. McKean et E. Ostrom (dir.), *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance* (p. 135-162). Cambridge: MIT Press.
- GIBSON, C. C., MCKEAN, M. A. et OSTROM, E. (dir.). (2000). *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*. Cambridge: Institute of Technology (MIT) Press.
- GOLDFIELDS GHANA. (2012). *Sustainable Economic Empowerment Programme Report*. Accra: Goldfields Ghana.
- HANLIN, R. et HANLIN, C. (2012). The View from Below: "Lock-in" and local procurement in the African gold mining sector. *Resources Policy*, 37, 468-474.
- HARRIS, J. M. (2000). *Basic Principles of Sustainable Development*. Global Development and Environment Institute Working Paper 00-04. Medford: Tufts University.
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION - IFC. (2011). *A Guide to Getting Started in Local Procurement. For Companies Seeking the Benefits of Linkages with Local SMEs*. Washington, DC: IFC/Engineers Against Poverty.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT - IIED ET WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT - WBCSD. (2002). *Mining, Minerals and Sustainable Development Draft Report, Part III: Challenges*. Londres: IIED et WBCSD.
- JUNNER, N. R. (1935). Gold in the Gold Coast. *Gold Coast Geological Survey. Memoir*, 4, p. 67.
- KAPSTEIN, E. et KIM, R. (2011). *The Socio-Economic Impact of Newmont Ghana Gold Limited*. Harlem: Steward Redqueen.
- MINERALS COMMISSION. (2009). *Minerals Concessions Map of Ghana*. Accra : Minerals Commission.
- MINERALS COMMISSION. (2011). *Draft Mining Policy of Ghana*. Communication présentée à l'Annual Environment and Natural Resources Summit, 26-28 juillet, Elmina, Ghana.
- MINERALS COMMISSION. (2012). *Draft Guidelines for Corporate Social Responsibility in Mining Communities*. Accra: Minerals Commission.
- MORRIS, M., KAPLINSKY, R. et KAPLAN, D. (2012a). "One Thing Leads to Another" - Commodities, linkages and industrial development. *Resources Policy*, 37, 408-416.
- MORRIS, M., KAPLINSKY, R. et KAPLAN, D. (2012b). *One Thing Leads to Another. Promoting Industrialisation by Making the Most of the Commodity Boom in Sub-Saharan Africa*. Policy Research on International Services and Manufacturing (PRISM). Cape Town: University of Cape Town.
- NATIONAL DEVELOPMENT PLANNING COMMISSION - NDPC. (2010). *Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA) 2010-2013*. Policy Framework, 1. Accra: National Development Planning Commission.
- NEWMONT AHAFO DEVELOPMENT FOUNDATION - NADEF. (2009-2012). *NADeF Annual Reports 2009, 2010, 2011, 2012*. Accra: Newmont Ghana Gold.
- NEWMONT GHANA GOLD - NGGL. (2010). *Local Procurement Policy and Action Plan*. Ghana Operations, Policy Document No. AHF-IMS-017-PO1.
- OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- PAEHLKE, R. C. (2004). Sustainability. Dans R. F. Durant, D. Fiorino et R. O'Leary (dir.), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices and Opportunities* (p. 35-39). Cambridge: MIT Press.

- QUASHIE, L. A. K., PENTSIL, B. K., KESSE, G. O. et THOMPSON, P. T. A. (1981). *Report of the Committee for Increased Gold Output in Ghana* (édition révisée). New York, DP/ UN/ GHA-78-003/3.
- REPUBLIC OF GHANA ET NEWMONT GHANA GOLD LIMITED. (2015, mai). *Revised Investment Agreement*. Accra: Republic of Ghana. Récupéré le 31 mars 2016 de <http://www.getfilings.com/sec-filings/151222/NEWMONT-MINING-CORP-DE_8-K/d44075dex101.htm>.
- ROCKSON, K. (2009). *Mainstreaming Corporate Social Responsibility (CSR) in Public Policy in Ghana: The Threats and the Opportunities*. Communication présentée au forum public organisé par la Junior Chamber International (JCI), Trade Fair, Accra, Ghana.
- SCHEDLER, A. (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME - UNDP. (1992). *Human Development Report 1992*. New York: Oxford University Press.
- WORLD BANK. (1992). *Strategy for African Mining*. World Bank Technical Paper No. 181, Africa Technical Department Series. Washington, DC: World Bank (Mining Unit, Industry and Energy). Récupéré le 6 avril 2016 de <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/10/21/000178830_98101904142281/Rendered/PDF/multi_page.pdf>.
- WORLD BANK. (2012). *Increasing Local Procurement by the Mining Industry in West Africa (Road-test version)*. World Bank Report No. 66585-AFR. Washington, DC: World Bank.
- WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT - WBCSD. (2009). *Supporting Local Economic Growth in Ghana, Measuring Impact Framework Case Study*. Genève: WBCSD.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT - WCED. (1987). *Our Common Future: From One Earth to One World*. Report of the World Commission on Environment and Development (WCED). New York: New York University Press; Oxford: Oxford University Press.

Responsabilité sociale des entreprises et minerais de conflit

L'Est de la République démocratique du Congo
comme laboratoire

Denis Tougas

Une étude réalisée pour la Banque mondiale en 2003 (Bannon et Collier, 2003), et réactualisée en 2009 par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (2009), indique que depuis la fin des années 1970 neuf des dix-huit conflits d'envergure où les ressources naturelles ont joué un rôle de premier plan dans le monde se sont produits en Afrique. Cinq d'entre eux mettaient précisément en cause le diamant et l'or, ainsi que l'étain, le tungstène et le tantale (ou coltan) (aussi désignés sous l'appellation des 3T), dont une grande partie était extraite de manière artisanale. C'est cette portion artisanale de l'extraction de ces métaux en cause dans ces différents conflits qui est l'objet de ce chapitre.

La couverture médiatique toujours plus grande des atrocités subies par les populations frappées par les conflits, mais aussi celle des conditions souvent inhumaines dans lesquelles travaillent des milliers de « creuseurs » artisanaux, a eu une incidence pédagogique considérable sur le public occidental. La gravité et l'étendue des violations des droits élémentaires de simples civils y ont été exposées, mais également, grâce à des campagnes de sensibilisation menées par des groupes de la société civile, les liens entre ces atrocités et le trafic de ces minerais, minerais qui pouvaient se retrouver dans la composition de biens de consommation courants en Occident, tout en étant indispensables au développement des pays les plus riches. L'accès au marché mondial pour les « minerais de conflit » extraits dans les pires conditions et leur utilisation

par de larges secteurs industriels sont donc devenus problématiques pour les consommateurs informés et, par conséquent, pour les États industrialisés et leurs entreprises.

Depuis le début des années 1990, le Conseil de sécurité des Nations Unies et d'autres organisations internationales ont expérimenté diverses formules pour contrer l'utilisation des « diamants du sang » et des « minerais de conflit » pour le financement de guerres de nature diverse, mais toutes violentes.

En République démocratique du Congo (RDC), le pillage, l'exploitation illégale des ressources naturelles et le commerce des minerais de conflit ont été associés durablement aux deux guerres successives qu'a connues le pays entre 1996 et 2003, ainsi qu'aux conflits et aux violences qui ont suivi et ont perduré jusqu'à aujourd'hui dans l'est du pays. Des initiatives nombreuses et souvent non coordonnées ont vu le jour, particulièrement à l'échelle internationale, d'une part pour écarter du marché mondial les minerais qui, de leur extraction à leur exportation, ont pu servir au financement des groupes armés impliqués dans les violences et, d'autre part, pour permettre cet accès aux seuls minerais dont l'extraction et le transport n'ont subi aucune interférence de la part de ces mêmes groupes armés. La plus connue de ces initiatives est sans doute l'adoption en juin 2010 par le gouvernement des États-Unis de la loi sur la réforme de Wall Street et la protection du consommateur (United States Government, 2010), mieux connue sous l'appellation de loi Dodd-Frank, d'après le nom des politiciens qui l'ont proposée.

Dans le contexte de l'adoption de cette loi et sous la pression des consommateurs, on a vu plusieurs centaines d'entreprises, des fonderies aux manufacturiers de produits finis, participer à des initiatives internationales qui proposent des codes de conduite et divers moyens techniques pour assurer un approvisionnement en minerais sans lien avec des groupes armés et ainsi certifier la « propreté » des produits fabriqués par ces entreprises. L'adhésion à ces initiatives s'apparente fortement à l'adoption de toute une vague de mesures volontaires d'assainissement de la filière par les compagnies, sous la rubrique de stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Après quelques années d'expérimentation, de grandes marques industrielles affirment aujourd'hui utiliser du minerai en provenance de la RDC qui n'a d'aucune façon servi au financement d'un quelconque conflit (Miller Landau, s. d.).

Ce chapitre vise à analyser l'effet de ces mesures qualifiées, selon les cas, de mesures *de certification*, *de traçabilité* ou *de devoir de diligence* sur le commerce des minerais de conflit en RDC. Ont-elles contribué à l'affaiblissement des groupes armés et au règlement des conflits? À l'amélioration des conditions de vie des travailleurs et des populations dont les revenus dépendent du secteur minier artisanal? Comment contribuent-elles à l'établissement de normes internationales visant à résoudre les problèmes de légitimité des entreprises pour leurs activités d'extraction, d'achat ou de transformation des minerais provenant de zones de conflit? Ces interrogations sont d'une importance certaine, la RDC étant devenue dans les dernières années le plus grand laboratoire d'expérimentation de normes et de pratiques visant à contrer les minerais de conflit qui devraient pouvoir s'appliquer ailleurs dans le monde.

Après une présentation des contextes particuliers où s'est développée la problématique des minerais de conflit en RDC, seront décrites les nombreuses initiatives entreprises par l'ensemble des acteurs concernés, initiatives qui seront étudiées au regard de leurs effets sur la problématique elle-même et sur les différents acteurs. La troisième et dernière sous-section du chapitre présentera une analyse des résultats et de la portée de ces différentes mesures.

1/ **État des lieux: le contexte de l'exploitation minière dans l'est de la RDC**

La problématique du commerce des minerais de conflit en RDC est liée à une conjonction de situations particulières qui ne sont pas propres à ce pays, mais dont certains éléments, par leur ampleur et leur durée, en rendent la résolution particulièrement difficile. Soulignons, en premier lieu, l'existence d'une situation de guerre qui s'est lentement transformée en conflits cycliques aux contours mouvants. Les affrontements entre l'armée nationale et des armées étrangères ou des rébellions soutenues par des pays étrangers ont fait place à des violences perpétrées par des groupes armés aux objectifs tantôt politiques, tantôt économiques et qui, au cours des années, ont entretenu des réseaux de complicité tant auprès d'autorités politiques et militaires nationales que de groupes et d'individus étrangers.

Cette situation particulière est aussi caractérisée par l'abondance au pays de minerais dont la demande internationale a connu des sommets durant les quinze dernières années. Ces minerais, les 3T et l'or plus particulièrement, se retrouvent en grande quantité à l'est du pays, près des frontières d'où ils peuvent facilement pénétrer le marché international.

Ajoutons une surabondance de main-d'œuvre en quête d'activités de survie, alors que les violences et l'insécurité ont écarté la majorité de la population de la pratique coutumière de l'agriculture. Enfin, le contexte de l'exploitation minière dans cette région du monde inclut la présence d'autorités politiques issues de la guerre qui peinent à établir leur autorité sur l'ensemble du pays et à entretenir une administration efficace.

1.1 / **Contexte sécuritaire : insécurité persistante, surtout à l'est**

Ce n'est pas ici le lieu pour raconter les guerres de 1996 à 1997 et de 1998 à 2002, ni non plus les conflits à intensité variable qu'a connus l'est du pays au cours des années suivantes¹. Depuis 1999, année de création de la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), la situation sécuritaire de la RDC a régulièrement fait partie de l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations Unies (Conseil de sécurité, 1999). Même si l'histoire complète de ces guerres reste à écrire, de très nombreux documents sont aujourd'hui accessibles, dont la cinquantaine de rapports du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sur la MONUC, rebaptisée depuis 2010 Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO)².

On ne peut cependant passer sous silence la catastrophe humanitaire qu'ont engendrée ces conflits. Selon ses enquêtes effectuées entre 2000 et 2004, le groupe International Rescue Committee (IRC) estimait que

1 Pour des analyses détaillées, voir Reyntjens (2012) et Stearns (2011). Ou, encore, Braeckman (1999) et Reybrouck (2012, p. 466-534).

2 Pour les rapports de 1999 à 2010, voir Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) (1999-2010). Pour ceux de 2010 à 2015, voir Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) (2010-2015). Pour mieux comprendre la nature et la complexité de conflits particuliers dans la région, voir les rapports de Human Rights Watch (2003) sur les conflits en Ituri qui ont nécessité l'envoi de la mission internationale Artémis, de même que les rapports du projet Usalama (Rift Valley Institute, 2012) pour les dynamiques à l'œuvre dans les provinces du Kivu et du Maniema ainsi que pour une compréhension historique de la présence des principaux groupes armés.

3,9 millions de personnes étaient décédées depuis 1998 des causes indirectes de la guerre, faisant de ces conflits à répétition les plus meurtriers depuis la Seconde Guerre mondiale (Coghlan *et al.*, 2006)³.

Sur la question des violations des droits humains, le rapport du projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la RDC (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2010) reste marquant. Y sont décrits 617 incidents pouvant être juridiquement qualifiés de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de crimes de génocide. Le chapitre 3 du rapport est consacré exclusivement aux « actes de violence liés à l'exploitation des ressources naturelles » où sont recensés les cas les plus probants de pillage, travaux forcés, travail d'enfants et violences sexuelles liés à cette exploitation.

Il est important de noter que, dès les débuts, les conflits en RDC ont été étroitement liés au pillage et à l'exploitation illégale de ses ressources naturelles par l'ensemble des parties en cause : armées étrangères, armée nationale, groupes armés nationaux et étrangers, « réseaux d'élite » comprenant autorités politiques et administratives, officiers militaires, entreprises et individus du pays, de la région et d'ailleurs dans le monde. Ces liens ont été si importants, et évidents, que dès 2000 le Conseil de sécurité a mis sur pied un Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses en RDC (Conseil de sécurité, 2000). Les trois rapports (Conseil de sécurité, 2001c, 2002a, 2003b) du Groupe d'experts ainsi que ses rapports intérimaires (Conseil de sécurité, 2001a, 2001d, 2002b) constituent un modèle dans le genre pour la description et l'analyse de la réalité contemporaine des minerais de conflit. Les deux premiers rapports (2001 et 2002) décrivent les acteurs impliqués à l'époque dans le pillage et le commerce illicite des ressources - des minerais plus particulièrement -, les méthodes utilisées pour se les approprier et les transporter du puits aux circuits d'exportation, les réseaux commerciaux qui se sont constitués, les quantités et la valeur des ressources exploitées et, dans certains cas, l'usage des bénéfices qui en étaient retirés. Les révélations contenues dans ces premiers rapports et surtout leurs recommandations provoquèrent de vives réactions. Y étaient nommés 4 pays, 29 entreprises et 54 individus qui contribuaient « directement ou indirectement aux recettes des réseaux d'élite, [...] aliment[aient] le conflit en cours et

3 Cette étude évaluait alors qu'en 2007 le nombre de décès atteindrait 5,5 millions.

ajout[aient] aux violations des droits de l'homme» (Conseil de sécurité, 2002a, deuxième rapport, paragraphe 175). Qui plus est, par les paiements qu'elles effectuaient pour acquérir des concessions minières et par leurs versements de redevances ou de taxes aux différents belligérants, 85 entreprises multinationales étaient accusées par le Groupe d'experts de contribuer indirectement mais efficacement aux violences et de déroger ainsi aux Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, s. d.) auxquels avait souscrit leur pays d'origine.

Les protestations des gouvernements associés et des entreprises identifiées furent telles que le Conseil de sécurité mit fin au mandat du Groupe d'experts spécialisé dans le trafic des minerais de conflit. Il entreprit plutôt de surveiller l'embargo sur la vente d'armes en RDC en créant le Comité des sanctions pour la RDC (Conseil de sécurité, 2004), puis un nouveau Groupe d'experts pour surveiller l'application de l'embargo. Cependant, dès juillet 2005, ce Groupe d'experts démontrait à nouveau le rôle crucial de l'exploitation des ressources naturelles, minières avant tout, dans le financement de tous les groupes engagés dans les conflits. La supervision de l'embargo sur les armes, toujours importante, est devenue secondaire avec le temps. Depuis, sous la rubrique «Ressources naturelles», les rapports annuels de ce Groupe d'experts rendent compte des activités de l'un ou l'autre des groupes armés impliqués (nationaux ou étrangers), de même que de celles des Forces armées de la RDC (FARDC) qui sont liées au trafic illicite de ressources minières et tous les autres moyens utilisés pour se financer.

Ce court rappel de l'histoire des conflits en RDC et des interventions du Conseil de sécurité de l'ONU a pour objectif premier de montrer que, très rapidement, il a été de notoriété internationale que l'exploitation illégale des ressources naturelles constituait «l'un des principaux facteurs de perpétuation du conflit» (Conseil de sécurité, 2001b), que des réseaux s'étaient formés pour acheminer les minerais de leur site d'extraction jusqu'au marché mondial et que de nombreuses entreprises transnationales continuaient à tirer profit de leurs activités ou d'un approvisionnement basé sur des activités menées dans un pays où se commettaient les pires atrocités, comme si cela ne les concernait pas.

Aujourd'hui, la situation humanitaire dans cette partie du pays reste dramatique: le 30 juin 2015, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) estimait encore à 2,9 millions le nombre de déplacés en RDC et à 7 millions celui des personnes qui auraient besoin de protection et d'aide humanitaire dans le pays. Les

provinces les plus touchées restent celles du Nord et du Sud-Kivu, de même que les districts de l'Ituri en Province orientale et du Tanganyika au Katanga⁴. On recense toujours un grand nombre de groupes armés, congolais et étrangers, qui continuent de commettre de graves violations des droits, de l'assassinat de civils au pillage des biens, sans oublier les viols. En décembre 2015, Congo Siasa - Groupe d'études sur le Congo produisait une cartographie commentée de la présence de 69 groupes armés illégaux à l'est du pays, autant des groupes étrangers que congolais, peu importe leur taille (Stearns et Vogel, 2015). Les plus importants, ou les plus meurtriers, font l'objet de rapports réguliers du groupe d'experts sur la RDC⁵.

Malgré ce portrait, il est important de souligner que la situation sécuritaire en RDC a évolué. Les rébellions du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), dirigé par Laurent Nkundu de 2004 à 2009, et de son successeur, le Mouvement du 23-Mars (M23), dirigé par Jean-Bosco Ntaganda de 2012 à 2013, ont constitué les moments d'insécurité et de violence les plus marquants de la dernière décennie. Depuis, l'étendue des violences a diminué et les objectifs des groupes armés semblent avoir changé. Une enquête récente menée conjointement par le PNUE, la MONUSCO et l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs⁶ estime que des motifs économiques ont maintenant remplacé les visées politiques nationales de ces groupes, toujours plus étroitement liés à des réseaux criminels organisés nationaux et internationaux (UNEP, MONUSCO et OSESG, 2015). Les objectifs économiques des groupes armés expliqueraient en partie leur fragmentation actuelle et leur rivalité. Quant à Congo Siasa - le Groupe de recherches sur le Congo -, il rejoint en grande partie les conclusions de l'enquête commune PNUE-MONUSCO, selon lesquelles les groupes armés se sont multipliés depuis la défaite de la rébellion du M23, en se fractionnant selon l'appartenance ethnique, le territoire ou les commanditaires, souvent des politiciens locaux voulant démontrer la réalité de leur pouvoir. Cette multiplication et cette fragmentation suivraient le modèle des partis politiques depuis l'Accord de paix inclusif de 2002 (Carter Center, 2011). La plupart de ces groupes, minuscules pour certains, font porter leur agressivité contre des bandes voisines concurrentes ou les détachements

4 Cité dans le dernier rapport du Secrétaire général sur la MONUSCO du 28 septembre 2015 (Conseil de sécurité, 2015b, paragraphe 28).

5 Le rapport du 23 janvier 2014 (S/2014/42) décrivait les activités particulières de cinq groupes congolais et de quatre groupes étrangers du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda (Conseil de sécurité, 2014b).

6 L'appellation « région des Grands Lacs africains » désigne l'ensemble géopolitique composé de la Tanzanie, le Burundi, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et le Rwanda.

des FARDC venus les déloger. Le financement des plus importants est pourvu par le prélèvement de taxes illégales auprès des populations sur les ressources disponibles, quelles qu'elles soient : charbons de bois, produits agricoles et, souvent, minerais⁷.

Néanmoins, le gouvernement de la RDC tente de convaincre la communauté internationale que ses forces de sécurité sont maintenant suffisamment réformées et aguerries pour venir à bout des groupes armés étrangers toujours présents, de même que des dizaines de milices congolaises qui sévissent toujours à l'est du pays. Des négociations ont toujours cours entre Kinshasa et le Conseil de sécurité pour réduire les effectifs de la mission onusienne en vue d'un retrait complet dans un avenir plus ou moins rapproché (Conseil de sécurité, 2015b, paragraphe 77).

1.2 / **Contexte économique: des minerais en demande**

Traditionnellement, l'agriculture et le commerce ont dominé l'économie des Kivu et du Maniema. Une activité minière industrielle s'est bien développée à partir de 1923, surtout au Sud-Kivu, pour la production de la cassitérite (étain) et de l'or. Toutefois, à partir des années 1980, elle s'est peu à peu dégradée pour ne plus constituer un secteur déterminant. À côté du secteur industriel a cependant toujours existé une exploitation artisanale, plus particulièrement pour l'or⁸. Mais ce mode d'exploitation a pris une expansion sans précédent depuis les bouleversements occasionnés par les guerres, à tel point qu'il fournit la quasi-totalité de la production minière dans les Kivu. Il a en effet fallu attendre octobre 2011 pour que la société canadienne Banro reprenne une production industrielle de l'or dans des concessions de l'ancienne Société minière et industrielle du Kivu (SOMINKI)⁹. Le fait qu'une grande partie de la population¹⁰ de l'Est du Congo se soit tournée vers l'exploitation minière artisanale

7 Pour une illustration récente, lire « L'or maudit de Shabunda » de Colette Braeckman (2015) et le Rapport final du Groupe d'experts (Conseil de sécurité, 2014b, paragraphe 165).

8 Une histoire précise de l'industrie minière au Kivu se retrouve dans « Coltan : pour comprendre... » par Didier de Failly (2001).

9 Pour une analyse des transformations dans le secteur minier de l'Est du Congo, voir de Failly, Ntakobajira et Shonja (2013).

10 Les évaluations varient selon les années des recherches ; en juin 2010, une enquête produite par Private Agencies Collaborating Together (PACT) évaluait ce nombre entre 400 000 et 500 000 pour la Province orientale, le Nord et le Sud-Kivu et le Katanga (PACT, 2010, p. 6). En mai 2015, Radley et Vogel (2015), après avoir consulté plusieurs sources, indiquaient un nombre variant entre 800 000 et 1 million pour l'est du pays. Quoi qu'il en soit, au vu de la quantité de minerais extraits et transportés, ce nombre ne peut qu'être très élevé. Il a pu se modifier selon les variations du marché international, la montée des violences ou des décisions politiques comme l'embargo sur l'exportation des minerais décrété par le président Kabila du 10 septembre 2010 au 10 mars 2011 et sur lequel nous reviendrons plus loin.

comme gagne-pain malgré des conditions périlleuses ne peut s'expliquer que par l'abondance des minerais, une demande exceptionnelle sur le marché international et le manque de possibilités autres pour une population acculée à une grande pauvreté.

Les bouleversements qui ont marqué l'Est du Congo de 1996 à aujourd'hui ont coïncidé avec des transformations importantes du marché mondial des minerais essentiels au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), notamment le tantale, qui se retrouve en RDC sous forme de colombo-tantalite ou coltan, et l'étain, que l'on produit à partir de la cassitérite. Ces deux minerais, ainsi que le wolframite, d'où est tiré le tungstène, sont accessibles pour l'extraction artisanale à large échelle dans cette région. Ces minerais, dont les circuits d'exportation sont contrôlés par des intérêts étrangers, ont occupé une place disproportionnée¹¹ sur le marché mondial et ont grandement contribué à l'enrichissement des pays frontaliers¹². Les plus importants sont le coltan et la cassitérite, auxquels il faut ajouter l'extraction de l'or comme activité minière incontournable dans la région.

1.2.1/ Le coltan¹³

La hausse vertigineuse de la demande en coltan a débuté pendant la guerre de 1998-2003 (Martineau, 2003, p. 5). Au plus fort de la surchauffe de la bulle spéculative des NTIC de 1998 à 2000, le prix du kilo de tantale est passé de 65 à plus de 400 dollars américains¹⁴ (de Faily, 2001, section 3.2), de quoi éveiller l'intérêt des belligérants. Les prix se sont stabilisés à partir de décembre 2000, entre 74 et 95 dollars américains, après la mise en marché par l'armée américaine de 91,3 millions de dollars de ce minerai au London Stock Exchange (Cuvelier et Raeymaekers, 2002, cités dans Martineau, 2003, p. 10). Cependant, malgré des réserves limitées, le coltan congolais a pris de l'importance¹⁵. À la fin de 2008, à la

-
- 11 Selon le rapport du USGS 2010, la production de tantale au Congo est beaucoup moindre que celle enregistrée en Australie et au Brésil. Cependant, on ne prend pas en compte la production illégale du minerai. Mais il est aussi surprenant de constater dans ce rapport que la production du Rwanda est égale à celle du Congo, soit 100 tonnes (USGS et USDI, 2010).
- 12 Pour une histoire détaillée des débuts de cette période à partir d'un des minerais, le colombo-tantalite, voir Martineau (2003).
- 13 Le coltan est la matière première à partir de laquelle est produit le tantale. Il ne faut donc pas confondre les deux. Les données fournies dans la présente étude ont pour but de donner des ordres de grandeur. Pour une explication technique des différences, voir Blieschwitz *et al.* (2012, p. 20).
- 14 Noter que les montants donnés dans ce chapitre sont tous en dollars américains.
- 15 Pour 2008, le Tantalum-Niobium International Study Center indiquait que l'Afrique centrale possédait 9 % des réserves mondiales de ce minerai, cinquième au classement des régions riches en tantale, dans lequel l'Amérique du Sud (Brésil) occupait le premier rang, avec 40 % des réserves (TIC, s. d.).

suite de la crise financière, l'australienne Talison, la plus grande productrice de tantale au monde, a suspendu sa production pour une durée indéterminée (Blieschwitz, Dittrich et Pierdicca, 2012, p. 20). Dès l'année suivante, l'Afrique centrale¹⁶ a fourni la majeure partie du coltan au marché mondial (Blieschwitz *et al.*, 2012, p. 21). Comme on le verra plus loin, ce coltan provenait en grande partie de la RDC.

Les quantités produites sont importantes. Les données du gouvernement indiquent qu'en 2007 la RDC a exporté officiellement de l'est du pays 393 tonnes de coltan, pour une valeur d'environ 3,6 millions de dollars. Pour les sept premiers mois de 2008, l'exportation officielle avait atteint près de 300 tonnes, pour une valeur de 5,4 millions de dollars (Conseil de sécurité, 2008). Ces résultats ne prennent pas en compte les minerais acheminés en contrebande. Selon Garrett et Mitchell, la production de 2008 pour les deux Kivu se situerait plutôt à 517 tonnes (2009, p. 36). D'après les calculs de Blieschwitz *et al.* (2012, p. 23), qui ont croisé les données de sources officielles des producteurs, des importateurs et de chercheurs spécialisés, la RDC aurait sans doute fourni en 2009 au marché mondial 275 tonnes de coltan d'une valeur approximative de 4 millions de dollars, soit l'équivalent de la production combinée de l'Australie et du Brésil.

1.2.2 / La cassitérite

La cassitérite, à partir de laquelle l'étain est produit, a également vu sa demande, donc sa valeur, en hausse après que le Parlement européen eut émis, en janvier 2003, une directive à l'effet de limiter certaines substances toxiques, comme le plomb, dans la fabrication des équipements électriques (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2003). L'étain est alors devenu l'un des métaux de rechange privilégiés, ce qui s'est répercuté rapidement à l'Est du Congo. La demande internationale a permis, entre autres, le développement du site de Bisie dans le territoire de Walikale au Nord-Kivu. Ce site a une notoriété particulière pour les quantités de cassitérite produites¹⁷ et transportées dans des conditions plus que difficiles, et surtout pour le contrôle qu'y a exercé la 85^e brigade non intégrée des FARDC de 2006 à

16 Selon la définition du USGS, l'Afrique centrale comprend le Mozambique, le Rwanda, le Burundi, la RDC, l'Éthiopie, la Somalie, l'Ouganda et le Zimbabwe.

17 Le site de Bisie ainsi que d'autres sites de moindre importance du territoire de Walikale fournissent 70% de la cassitérite produite au Nord-Kivu, dont le total atteignait 6 675,3 tonnes en 2007 (Garrett et Mitchell, 2009, p. 35).

2009¹⁸. En étudiant dans leurs recherches les quantités déclarées à l'exportation officielle ainsi que celles évaluées par les intervenants du milieu, Garrett et Mitchell ont établi une exportation totale pour les deux Kivu seulement de 18 435 tonnes en 2007, d'une valeur approximative de 50 millions de dollars, et de 24 592 tonnes en 2008, d'une valeur de 150 millions de dollars (Garrett et Mitchell, 2009, p. 36). La cassitérite est aussi produite au Katanga et au Maniema. En 2010, malgré l'embargo décrété par le président Kabila, le PNUE et Interpol chiffrèrent cette production à 14 694 tonnes, d'une valeur de 45 millions de dollars (UNEP *et al.*, 2015, p. 9). En 2013, à la suite de la baisse mondiale de la demande de matières premières, mais aussi à la suite des pressions nouvelles pour que des mesures de traçabilité des minerais soient appliquées, la production et le commerce de cassitérite se sont effondrés au Nord-Kivu, poussant la plus grande partie des « creuseurs » vers l'extraction du coltan, mais aussi et surtout vers l'extraction de l'or (Matthysen et Montejano, 2013, p. 12).

1.2.3/ L'or

Les quantités d'or produites par les exploitants artisanaux sont très difficiles à évaluer, parce qu'elles sont majoritairement exportées en contrebande. En 2013, le groupe d'experts des Nations Unies « estimait que 98% de l'or extrait de manière artisanale a été exporté illégalement de la RDC » (Conseil de sécurité, 2014b, paragraphe 171). Les études prennent le plus souvent les données d'exportation des pays voisins et celles des pays importateurs pour établir les quantités. En 2000, on estimait que l'Est du Congo exportait 15 tonnes d'or (Marysse et André, 2001, p. 15). Onze ans plus tard, en 2011, selon les sources, ce serait entre 3,3 et 40 tonnes, pour une valeur variant entre 118 millions et 1,8 milliard de dollars, alors qu'officiellement quelques centaines de kilos seulement étaient déclarés pour l'exportation (UNEP *et al.*, 2015, p. 9-10, paragraphes 31 à 33). Chose certaine, avec les fluctuations du prix des 3T selon la demande internationale ou les pressions grandissantes sur le secteur artisanal d'extraction des minerais pour en assurer la « propreté », on estime maintenant que quatre creuseurs sur cinq s'adonnent à l'extraction de l'or, massivement exporté de manière illégale (UNEP *et al.*, 2015, p. 9-10, paragraphe 32).

18 Parmi les sources les mieux informées sur l'exploitation et le commerce de la cassitérite au Nord-Kivu, il est recommandé de lire Garrett (2008).

Cette revue rapide des quantités et des valeurs des minerais extraits de manière artisanale, avec des moyens rudimentaires, montre à quel point le développement de cette importante économie informelle (Radley et Rothenberg, 2014), illégale le plus souvent, a été et demeure étroitement tributaire de dynamiques extérieures au Congo et sur lesquelles les acteurs locaux ont très peu d'influence.

1.3 / **Contexte politique: qui en profite?**

La question se pose de savoir à qui profite cette production appréciable de minerais très en demande. La filière est longue entre le puits d'extraction et le lieu d'exportation et de nombreux acteurs, légaux et illégaux, s'y pressent. On pourrait s'attendre à ce que les artisans miniers, les creuseurs, voient leurs revenus s'améliorer ou se stabiliser grâce à cette demande, de même que ceux de l'État. La réalité est tout autre.

1.3.1 / **La situation des creuseurs et les filières de contrebande**

Au site de Rubaya, au Nord-Kivu, les creuseurs interviewés dans le cadre d'une étude ont raconté qu'ils recevaient en 2000, alors que le prix du coltan atteignait des sommets, entre 50 et 100 dollars le kilo, selon sa teneur en tantale. En 2013, ce n'était plus que de 10 à 20 dollars (Matthysen et Montejano, 2013, p. 12).

Pour la cassitérite extraite à Bisie, le prix tournait autour de 3 dollars le kilo en 2008, alors qu'il s'établissait à 13,90 dollars sur le marché international (Garrett, 2008, p. 44). En 2010, l'embargo décrété par le président du pays s'est révélé désastreux, faisant chuter les prix, qui ne se sont jamais rétablis. Ils sont passés de 5,50 dollars le kilo en 2010, à 4 dollars en 2011, puis à 2 dollars en 2012, avant une courte remontée (Conseil de sécurité, 2012, paragraphe 225). Dans les coins reculés, les artisans miniers sont très souvent perdants lors des transactions: non seulement les creuseurs ne sont pas informés du prix des minerais à l'exportation, mais ils se plaignent en outre du nombre trop faible des acheteurs, qui rend toute concurrence impossible (Matthysen et Montejano, 2013, p. 13, 17 et 27). Par ailleurs, l'escroquerie est courante. En 2014, le groupe d'experts affirmait que des acheteurs d'or ougandais «pourraient soutirer entre 5 M\$ et 13 M\$ aux vendeurs non avertis» en utilisant des balances et des testeurs trafiqués (Conseil de sécurité, 2014b, paragraphes 177 à 187).

Mais les prix payés pour le minerai peuvent être fort différents des revenus retenus ou des salaires versés¹⁹. Comme l'ont démontré des études de terrain (de Faily *et al.*, 2013, p. 182-193; Garrett, 2008, p. 37-43), l'organisation du travail dans les sites miniers est très structurée et les revenus générés par les équipes sont distribués entre le chef de la mine, les creuseurs et les autres corps de métier. Ainsi, à Bisie en 2008, un creuseur pouvait gagner de 1 à 5 dollars par jour selon la production totale. Un « pelleteur », de 0,50 cent à 3 dollars, un « porteur » transportant une charge de 50 kilos sur une distance de 30 kilomètres, 25 dollars. Sur l'île Idjwi, au Nord-Kivu, dans un site de wolframite, un creuseur pouvait recevoir en 2010, avant l'embargo, entre 5 et 10 dollars par jour. En 2013, ce montant était réduit entre 2,20 et 3,30 dollars. Ce revenu est supérieur à celui gagné par un agriculteur, mais n'est manifestement pas suffisant pour vivre décemment.

La valeur des pertes de l'État congolais occasionnées par l'exploitation illégale de ses minerais et autres ressources naturelles ne peut être fixée avec précision et de nombreuses études tentent d'en faire l'estimation, par province, par territoire, par minerai. Les résultats, même approximatifs, sont impressionnants. Pendant la guerre, en 1999, la Banque centrale du Congo évaluait ces pertes à 203 millions de dollars, l'équivalent de 5,1% du produit intérieur brut (PIB) (Marysse et André, 2001, p. 316). La dernière étude disponible aujourd'hui évalue les pertes pour 2011, en prenant en compte l'ensemble des ressources naturelles qui quittent le pays en contrebande, entre 1,18 milliard et 1,32 milliard de dollars, et, pour les ressources prélevées à l'est seulement, entre 722 millions et 862 millions de dollars (UNEP *et al.*, 2015, p. 31).

Après une analyse fine des revenus générés par le commerce de la cassitérite à Bisie en 2007, Garrett (2008) concluait que les marges de profit les plus significatives s'opéraient une fois le minerai rassemblé et prêt pour l'exportation et une fois celui-ci raffiné pour usage industriel. Ceux qui contrôlaient la filière, du puits d'extraction jusqu'au point d'exportation, empochaient les plus grands bénéfices (Garrett, 2008, p. 44). En 2015, les chercheurs du PNUE et de la MONUSCO estimaient qu'environ 98% des profits nets de la contrebande des ressources naturelles effectuée par les différents groupes armés étaient accaparés par les réseaux criminels nationaux et transnationaux (UNEP *et al.*, 2015, p. 4).

19 Une vaste étude indique qu'un artisan minier dans le domaine de l'or peut gagner en moyenne 3 dollars par jour et un agriculteur 0,60 cents par jour (Franken *et al.*, 2012, p. 216).

Il faut comprendre que les filières de pillage (sous l'occupation étrangère), puis de contrebande (après les accords de paix) sont nombreuses et efficaces et que cette voie illégale de mise en marché à l'international ne donne lieu qu'à très peu de condamnations et de répression. Dès son premier rapport, en 2001, le groupe d'experts indiquait clairement comment les ressources naturelles congolaises se retrouvaient en Ouganda, au Rwanda et au Burundi (Conseil de sécurité, 2001c, paragraphes 94 à 108). Par exemple, l'Ouganda, qui produit peu d'or, en exportait 11 tonnes en 1999, provenant illégalement de la Province orientale voisine. Les rapports subséquents ont identifié les entreprises et les individus en cause. En 2006, l'Ouganda en exportait 7 tonnes, soit 318 fois la quantité de sa production officielle (UNODC, 2011, p. 67). En 2013, le pays exportait toujours, illégalement, 6,7 tonnes d'or, d'une valeur de 271 millions de dollars, malgré les sanctions de l'ONU contre les principaux trafiquants. Le groupe d'experts estimait que cela avait été possible parce que le gouvernement ougandais n'avait « pas tenu compte du problème et ne s'y était pas attelé » (Conseil de sécurité, 2001c, paragraphe 183). En 2015, le rapport UNEP-MONUSCO estimait à 300 le nombre de routes de contrebande utilisées pour franchir la frontière ougandaise (UNEP *et al.*, 2015, p. 21).

Le Rwanda présente un tableau plus complexe, un caractère plus systémique, comme l'affirmait le premier rapport du groupe d'experts (Conseil de sécurité, 2001c, paragraphe 86). En 1995, le Rwanda déclarait exporter un kilogramme d'or, 247 tonnes de cassitérite et 54 tonnes de coltan. Il aurait alors également exporté 30 491 carats de diamants, alors qu'il n'en produit aucun (Conseil de sécurité, 2001c, paragraphes 103-104). Depuis la fin de la guerre, le pays a réorganisé ses politiques économiques en diversifiant ses secteurs d'intervention et en se concentrant dans le domaine des services, offerts à tous les pays de la région. Le Rwanda est devenu avec les années le premier centre d'exportation pour le coltan et la cassitérite²⁰ de l'Afrique centrale. Cependant, des différences notables subsistent toujours pour concilier les quantités produites dans le pays, celles importées et celles exportées. Par exemple, en 2007, le Rwanda ne déclarait aucune importation de cassitérite, alors qu'il exportait 3 000 tonnes de plus que sa production nationale. La même année, le ministre des Mines du Nord-Kivu affirmait que sa province en avait exporté au Rwanda 1 068,8 tonnes, ce qui n'apparaissait pas dans les

20 Pour une présentation détaillée et une analyse des politiques du Rwanda en matière de développement minier, voir Garrett et Mitchell (2009, p. 36-43).

statistiques rwandaises (Garrett et Mitchell, 2009, p. 56). En fait, plusieurs raisons sont invoquées: la législation du pays permet de classer comme rwandais les minerais d'autres provenances auxquels on aura augmenté de 30 % la valeur avant l'exportation²¹. En outre, une grande partie du minerai «en transit» n'est pas déclarée avant d'être mélangée au minerai rwandais, ce qui rend très difficile l'identification de l'origine du minerai exporté. Des agents rwandais travaillant dans la filière ont affirmé à l'organisation Global Witness qu'entre 30 % et 80 % de la cassitérite exportée comme étant d'origine rwandaise provenait en fait de la RDC, une situation qui a mené Global Witness à se demander si le Rwanda n'était pas devenu un centre international de blanchiment du minerai (Global Witness, 2010, p. 13). De surcroît, les minerais importés ne sont pas taxés à la frontière rwandaise, mais le sont au départ de la RDC, ce qui encourage certainement l'entrée illicite du minerai au Rwanda. Dans leur étude du commerce international du coltan congolais, Blieschwitz *et al.* (2012) font les constatations suivantes: depuis 2000, les pays importateurs de ce minerai sont majoritairement asiatiques, la Chine achetant maintenant 73 % de toute la production de tantale de l'Afrique centrale, du Rwanda en premier lieu²². En 2008, le Rwanda a exporté 1 656 tonnes de tantale, soit 4,6 fois sa propre production. L'excédent, soit 914 tonnes, proviendrait de l'Est du Congo, une perte de revenu potentiel pour la RDC que l'on situe entre 12 millions et 28 millions de dollars. Les chercheurs notent également que le prix payé par la Chine pour le coltan rwandais est nettement inférieur à celui payé pour le coltan provenant d'autres pays, l'Australie par exemple. Au début de 2009, il était ainsi 3,7 fois moins cher. Les auteurs émettent l'hypothèse qu'une grande quantité de coltan du Congo passe illégalement au Rwanda, pour être ensuite achetée par de petites entreprises chinoises²³ qui ne subissent aucune pression pour fournir de l'information sur la provenance du minerai (Blieschwitz *et al.*, 2012, p. 25). Les prix payés aux creuseurs et aux autres travailleurs du reste de la filière jusqu'à l'exportation pourraient expliquer ce bas prix et la popularité du coltan rwandais. Cela constitue un défi de taille pour la mise en place d'une mesure efficace de traçabilité du coltan comme minerai de conflit, d'autant plus que l'industrie y opère traditionnellement dans le secret et qu'aucune bourse n'en établit de prix étalon (Blieschwitz *et al.*, 2012, p. 20; voir la note 8). L'abondance des minerais

21 Cela peut se faire en purifiant le minerai brut pour augmenter sa valeur en tantale ou en le mélangeant avec du minerai à la concentration supérieure (Garrett et Mitchell, 2009, p. 38-40).

22 De 435 tonnes en 2000 à 3 154 tonnes en 2009 (Blieschwitz *et al.*, 2012, p. 25).

23 Des entreprises qui produisent par raffinage chimique du fluorure de potassium de tantale, connu sous le nom de K-salt.

en RDC ainsi qu'une législation favorable aux entreprises ont permis au Rwanda d'accueillir sur son territoire un nombre élevé d'importateurs de toutes origines²⁴.

1.3.2 / La présence de groupes armés et des FARDC

Cette description du commerce, le plus souvent illicite, des minerais de l'Est du Congo donne un tableau de l'importance du développement de la production artisanale de ces minerais et de l'efficacité des réseaux d'exportation et de contrebande qui ont été mis sur pied dans ce contexte. À cette présentation manque l'immixtion, depuis 1998, des groupes armés qui se sont affrontés au cours des années et qui ont occupé les territoires où se développait rapidement ce secteur informel²⁵. Les raisons invoquées ou réelles pour recourir aux armes ont été nombreuses : poursuivre les génocidaires rwandais en 1996, protéger des congénères et faire reconnaître leurs droits politiques, défendre sa communauté contre ses ennemis, étrangers ou voisins, revendiquer un territoire ou encore enrichir des commandants de l'armée nationale et leurs parrains. D'autre part les groupes armés étrangers, le Front démocratique de libération du Rwanda (FDLR), la Lord's Resistance Army (LRA), les Allied Democratic Forces (ADF) ou les Forces nationales de libération (FNL), ont, jusqu'à aujourd'hui, utilisé le territoire congolais comme base arrière ou sanctuaire de survie. Tous ont commis de graves violations des droits humains contre des civils. Tous ont ponctionné le secteur minier artisanal, entre autres sources de revenus, pour financer leurs activités, accroître leur pouvoir et leurs ressources. La meilleure documentation sur les violences liées au contrôle de ressources minières se retrouve dans les rapports des Groupes d'experts des Nations Unies publiés de 2001 jusqu'à aujourd'hui (Conseil de sécurité, s. d.). Même si l'on n'utilise plus de prisonniers pour extraire le minerai comme en 2001 (Conseil de sécurité, 2001c, paragraphe 60), des creuseurs sont encore aujourd'hui contraints au travail forcé²⁶. Mais la taxation reste le moyen le plus utilisé pour tirer parti des minerais d'un territoire contrôlé par l'un ou l'autre groupe armé ou un détachement des FARDC (Conseil de sécurité, 2015a, paragraphes 51 et 53). Sur les 1 088 sites miniers visités à l'est du pays en mai 2014 par les chercheurs du groupe International

24 Voir la liste de 2007 pour la cassitérite dans Garrett et Mitchell (2009, p. 40).

25 Pour une analyse de la dynamique qui a concouru à l'émergence des différents groupes, voir les études fourniees par le projet Usalama (Rift Valley Institute, 2012).

26 La dernière enquête terrain du groupe IPIS en mai 2014 indiquait avoir observé une pratique de travail forcé dans 46 des 1 088 sites miniers visités (Bulzomi *et al.*, 2014).

Peace Information Service (IPIS), la présence de groupes armés avait été observée dans 591 sites, alors que 504 de ceux-ci subissaient une taxation illicite. Sur 70 sites, les FARDC assuraient effectivement la sécurité des creuseurs ou n'intervenaient aucunement dans ce commerce (Bulzomi, Hilgert, Matthysen, Spittaels et Weyns, 2014, p. 8-9). Si l'on observe une atténuation marquée des conflits d'envergure dans l'est du pays, la présence de groupes armés ou de militaires dans plus de la moitié des sites miniers ainsi que l'imposition du travail forcé dans près de 50 sites indiquent certainement un niveau d'insécurité toujours élevé.

Cette présence permanente de groupes armés depuis la signature de l'accord de paix global et inclusif est une illustration de l'échec des nombreux programmes de réforme du secteur de la sécurité ainsi que des programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) lancés par le gouvernement avec le financement de la communauté internationale. Jusqu'à la défaite du M23 en 2013, ces programmes offraient deux possibilités aux ex-combattants : leur intégration dans l'armée nationale, en attribuant des grades aux commandants comme incitatif ou moyen de coopter des chefs particulièrement populaires et meurtriers, ou, encore, la possibilité de suivre des formations préparant un retour plus facile à la vie civile. Dans le premier cas, ceux qui choisissaient d'intégrer les FARDC ont pu y retrouver d'anciens acolytes et leurs commandants et continuer de pratiquer l'extorsion des populations, en uniforme cette fois (International Crisis Group, 2010 ; Stearns, Verweijen et Baaz, 2013). Mais, depuis 2013, les membres des groupes armés n'ont plus cette possibilité. Les FARDC, constituées en 2003 pour regrouper en une seule unité les combattants de l'armée fidèle au président Kabila et ceux des différentes rébellions, ont fonctionné pendant des années, et sans doute est-ce encore le cas, sans commandement unifié, plusieurs détachements, à l'est notamment, ayant conservé des lignes de commandement parallèles. Le programme de réforme de l'armée, à l'œuvre depuis quelques années et qui comporte, entre autres, des mises à la retraite, des permutations de bataillons et le recrutement de nouveaux éléments est prometteur. Mais le problème récurrent du paiement régulier des soldats reste entier.

Quant à la réinsertion dans la vie civile, les premiers programmes de DDR entrepris en 2004 ont lamentablement échoué, non par manque de financement extérieur, mais par absence de synergie entre les bailleurs et le gouvernement et, aussi, par simple incurie (CRG, 2015 ; Vogel, 2013 ; World Bank, 2009). Durant le programme de 2013, après des mois passés à attendre un quelconque programme de formation dans des

campements insalubres, mortels pour plusieurs (Human Rights Watch, 2014), bon nombre d'ex-miliciens sont retournés à leur groupe armé ou à un autre. Récemment, un nouveau programme DDR a été inauguré dont le financement estimé à 80 millions de dollars doit être assumé en grande partie par la Banque mondiale, la RDC et les pays donateurs. Ces derniers sont très réticents à participer à la suite des détournements massifs des fonds des premières expériences (IRIN, 2015). Manquent également à cette description les conditions de travail et de vie des centaines de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants qui tirent leur subsistance de cette activité. En plus de risquer leur vie et leur santé dans un travail où les normes habituelles sont rarement appliquées, leurs droits, pourtant dûment inscrits dans les législations nationale et internationale, ne sont pas respectés (Radley et Rothenberg, 2014).

Avant d'étudier l'effet des mesures de certification et de traçabilité des minerais de la région, il est utile d'examiner l'environnement législatif dans lequel opèrent les acteurs d'un secteur largement informel, mais qui fournit la plus grande part des minerais qu'on tente aujourd'hui de rendre acceptables aux consommateurs du marché mondial.

1.4 / **Contexte réglementaire: lois minières**

Trois textes législatifs régissent l'activité minière, industrielle et artisanale, en RDC : le Code minier adopté en 2002, le Règlement minier adopté en 2003 et le Code des investissements adopté en 2002. Toujours en guerre, le gouvernement de l'époque, fortement encouragé par la Banque mondiale, désirait attirer les investisseurs étrangers afin de redynamiser son secteur minier industriel tombé en désuétude. Le secteur artisanal est peu abordé par ces textes législatifs et demeure considéré comme une activité résiduelle, essentiellement temporaire (de Failly *et al.*, 2013, p. 173-182; Geenen et Radley, 2014). Le contenu du Code minier est sans doute conforme aux législations similaires dans d'autres pays dont l'administration est fonctionnelle, mais son application dans le contexte de la RDC est problématique.

Très sommairement, on peut résumer les points saillants du Code au regard de l'artisanat minier ainsi : le droit minier a préséance sur le droit foncier et coutumier ;

- 1 l'artisanat minier ne peut se pratiquer que dans des zones d'exploitation artisanale (ZEA) désignées ;

- 2 tout artisan minier doit posséder une carte authentifiant son droit d'exercer cette activité, renouvelable chaque année;
- 3 tous les artisans doivent être regroupés en coopératives;
- 4 en plus de la Division provinciale des mines, une nouvelle institution est créée, le Service d'assistance et d'encadrement du Small-Scale Mining (SAESSCAM), pour superviser les activités des creuseurs et assurer l'application du Code minier en ce qui les concerne (République démocratique du Congo, 2002).

L'application de ces articles qui devraient gérer l'artisanat minier rencontre de nombreux obstacles. Dans les coins reculés où la présence de l'administration est négligeable ou irrégulière, le pouvoir coutumier reste important. Les disputes qui peuvent éclater entre propriétaires légaux de concessions minières et autorités coutumières²⁷ sont rarement résolues par l'application du droit national. L'usage d'obtenir l'autorisation des titulaires traditionnels des terres et de leur payer une redevance semble respecté.

Les ZEA, réservées uniquement aux artisans, ne furent créées qu'à partir de 2008 et souvent dans des lieux éloignés où le minerai était de moindre qualité. En 2009, on en comptait sept au Sud-Kivu (Byemba, 2012). En 2010, le Cadastre minier en dénombrait 37 pour tout le pays (République démocratique du Congo, 2011), un nombre qui apparaît insuffisant pour les centaines de milliers de personnes actives dans ce secteur. C'est dire que, jusqu'à récemment, tous et toutes y travaillaient illégalement.

Notons par ailleurs qu'une minorité de creuseurs seulement disposent d'une carte d'accréditation. Pour l'obtenir, il faut déboursier 25 dollars américains par année, un prix élevé pour la majorité des creuseurs, qui ne font en général l'objet d'aucune supervision de la part des agents de l'État, lesquels, faute d'infrastructures adéquates et de moyens, se déplacent rarement dans les coins reculés où se trouvent les quelque mille sites artisanaux d'extraction.

Le regroupement en coopératives imposé par le Code minier n'a pour sa part commencé à être réellement appliqué qu'après l'embargo de septembre 2010 à mars 2011. Jusque-là, l'ensemble de la main-d'œuvre était organisé sur un modèle hiérarchique avec patron, surveillant,

27 Comme ce fut le cas à Mukugwe où ces disputes ont tourné à la violence, chacune des parties embauchant des sections différentes des FARDC pour défendre par les armes ses intérêts (Geenen et Radley, 2014, p. 61). Également, sur l'île Idjwi, la coopérative minière et agricole de Kamole (COMIAK), soutenue par les autorités traditionnelles, a empêché la compagnie Shamika d'accéder à ses concessions dûment obtenues (Matthysen et Montejano, 2013, p. 21).

maître de chantier et différents corps de métiers. Didier de Failly considère à ce sujet que ce modèle convenait mieux à la situation du pays que celui de la coopérative et que l'application du Code du travail serait plus appropriée (de Failly *et al.*, 2013, p. 176-179). Pour se conformer à la loi minière, ce sont souvent les élites locales qui prennent les devants et créent des coopératives, qui contribuent en quelque sorte à consolider leur contrôle sur cette source importante de revenus (de Haan et Geenen, 2015, p. 2). Eux seuls en ont souvent les moyens car, considérant que l'obtention d'une reconnaissance légale nécessite d'abord l'obtention d'une autorisation au niveau provincial avant que le dossier ne puisse être acheminé à Kinshasa, il s'agit d'un processus long et très coûteux (Geenen et Radley, 2014, p. 61). Au début de 2014, on comptait 119 coopératives à travers le pays, surtout au Katanga (Promines, 2014, p. 18), tandis que les principes et les pratiques du mode coopératif demeuraient toujours largement méconnus des membres eux-mêmes et parfois totalement ignorés des dirigeants. Pour les creuseurs, l'intégration à une coopérative ne représente effectivement souvent qu'une taxe supplémentaire à payer, sans rien obtenir en retour (Radley et Rothenberg, 2014, p. 30).

Enfin, il importe de reconnaître que le SAESSCAM, théoriquement la clé de voûte de l'application du code pour les artisans miniers, demeure une structure plutôt inefficace et qui ne remplit pas ses objectifs, ses membres ayant une formation déficiente et n'étant dotés que de peu de moyens pour soutenir ou encadrer quoi que ce soit. Sauf exception, leur tâche principale est de collecter des taxes, légales ou illégales, auprès des creuseurs²⁸. En plus d'assurer la survie de ces agents, ces prélèvements permettraient de fournir des montants, souvent sous forme de quotas imposés et qui sont réclamés par leur hiérarchie (de Failly *et al.*, 2013, p. 175-176). Ces ponctions s'ajoutent, pour les creuseurs, aux autres versements exigés par les groupes armés ou les militaires présents sur les sites.

Ainsi, si l'on tient compte de la loi, il apparaît que l'ensemble du secteur artisanal minier de l'Est du Congo s'est développé dans l'illégalité, ses artisans étant d'ailleurs reconnus par certains comme travaillant dans l'*a-légalité*, selon le terme forgé par Garrett et Mitchell (2009, p. 23). Les creuseurs font croître ainsi une économie importante pour la région, sans encadrement légal et institutionnel, tout en participant au

28 Sont décrites au moins quatre taxes à prélever par les agents du SEASSCAM (de Failly *et al.*, 2013, p. 180-182).

financement - légal et illégal - d'une administration publique qui ne rend aucun service en retour²⁹. Dans cette situation, il leur est bien difficile de réclamer le respect de leurs propres droits. Faute de solution alternative viable, des centaines de milliers de personnes continueront d'exercer cette activité, de manière ni légale ni illégale, mais plutôt *a-légale*, au profit d'une administration publique déficiente, de groupes armés et des réseaux criminels congolais et étrangers.

2/ **Réactions et initiatives pour contrer les minerais de conflit en RDC**

La situation dramatique des populations de l'est de la RDC ainsi que les démonstrations, mises à jour depuis plus de 15 ans, des liens entre l'exploitation des ressources naturelles et la persistance des violences, ont suscité de multiples réponses et provoqué un nombre impressionnant d'initiatives ayant pour ambition de mettre fin au commerce des minerais de conflit. Ces initiatives, aux résultats pour le moment toujours incertains, ont été conçues, promues et mises en œuvre à tous les niveaux (international, régional et national), à la fois par des acteurs privés et gouvernementaux.

2.1/ **Positionnement des différentes catégories d'acteurs**

2.1.1/ **La communauté internationale: gouvernements concernés et institutions financières**

La réaction première du Conseil de sécurité des Nations Unies au dépôt du dernier rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses en RDC en 2003 a manifestement été décalée et était sans commune mesure avec les démonstrations pourtant accablantes exposées dans les rapports. Ces démonstrations auraient pu commander une prise de position plus ferme, notamment quant à l'établissement de normes internationales efficaces pour mettre un terme au commerce illégal de minerai en lien avec l'un des pires conflits de l'histoire africaine. La déclaration du président engageait en effet « tous les États concernés [...] à prendre les mesures appropriées pour mettre fin à ces activités illégales, en procédant à leurs propres enquêtes » et encourageait également « les États et les organisations

29 Pour une illustration éloquent de cette situation, il est recommandé de lire *La ruée vers l'or à Shabunda* (COSOCGL, 2015).

sectorielles et instances spécialisées à surveiller le commerce de matières premières provenant de la région, afin d'aider à mettre fin au pillage des ressources naturelles de la RDC, notamment dans le cadre du Processus de Kimberley» (Conseil de sécurité, 2003a).

Certains pays ont répondu à l'appel du Conseil de sécurité (Human Rights Watch, 2005).

L'Ouganda créa une Commission d'enquête judiciaire présidée par le juge britannique David Porter. Son rapport final (Commission Porter, 2002) exonérait le président Museveni et l'ensemble du gouvernement ougandais, mais accusait le responsable des troupes ougandaises en RDC, le général Kazini, de pillage en association avec un groupe de gens d'affaires. Le général à la retraite Salim Saleh, frère du président, était également incriminé. Les deux généraux furent mutés, mais sans être inquiétés par la justice.

Le Rwanda a de son côté répondu vertement aux rapports du Groupe d'experts: il en dénonçait la partialité et accusait ses auteurs de vouloir ternir la réputation du pays. Le gouvernement rwandais annonça tout de même la création d'une commission d'enquête judiciaire pour vérifier deux accusations précises contenues dans ces rapports. Aucune suite n'a cependant à ce jour été rapportée.

Le gouvernement congolais réagit pour sa part en commandant un examen des accusations portées contre certains ministres et hauts dirigeants dans les rapports du Groupe d'experts, examen qui déboucha sur une recommandation de poursuite judiciaire, recommandation restée sans suite. Les partis d'opposition réclamèrent malgré tout unanimement à cette occasion que l'on procède à une réévaluation des contrats miniers ayant été négociés durant le conflit. Une commission spéciale de l'Assemblée nationale fut ainsi chargée d'examiner la validité des principaux contrats conclus pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998-2002. Les nombreuses irrégularités dénoncées par cette commission dans un rapport connu sous le nom de rapport Lutundula (Commission Lutundula, 2006), publié en janvier 2006, poussèrent le gouvernement à mandater une commission d'experts pour revoir tous les contrats miniers conclus par l'État congolais durant cette période. Bien que la commission ait recommandé d'annuler ou de renégocier tous les contrats pour les rendre conformes au Code minier, un groupe de travail, formé de membres du gouvernement cette fois, prit en charge cette

renégociation avec les entreprises concernées et ne répondit que très partiellement aux attentes exprimées (Kuediasla, 2009 ; Southern Africa Institute Watch, 2009).

En ce qui concerne les actions posées par les gouvernements européens en réponse aux appels du Conseil de sécurité, notons que la Grande-Bretagne a mandaté un Groupe parlementaire pour étudier la question et entendre les doléances des entreprises. Comme seul résultat, le Groupe réclama du Point de contact national (PCN) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qu'il soit plus diligent pour les cas cités dans les rapports. Le Sénat belge institua pour sa part une commission d'enquête, laquelle ne put trouver d'éléments incriminants pour ses fonctionnaires ou pour des entreprises belges dans les pillages de la RDC, mais recommanda tout de même « d'édicter une réglementation internationale applicable aux zones de conflit et, d'autre part, de prévoir, dans les divers pays, un cadre légal permettant la mise en œuvre immédiate de mesures à caractère international » (Constations finales 5, dans Commission d'enquête Grands Lacs, 2003).

Suivant cette tendance à des réponses plutôt modestes et sans grand effet pour les pratiques sur le terrain, il semble bien que les institutions financières internationales n'aient jamais reconnu à cette époque l'existence d'un quelconque problème en la matière. Au contraire, en 2002 et 2003, malgré les constatations du Groupe d'experts et la reconnaissance publique des responsabilités de certains gouvernements de la région dans le pillage des ressources de l'Est du Congo, autant le Fonds monétaire international (FMI) que la Banque mondiale insistèrent sur l'efficacité avec laquelle l'Ouganda et le Rwanda arrivaient à contenir leur inflation et à promouvoir une forte croissance économique. Quant aux pays bailleurs de fonds du Rwanda et de l'Ouganda, pays accusés de participer au pillage de la RDC, aucune réaction n'a été recensée, malgré le fait que les constats dénoncés pouvaient constituer un crime de guerre en vertu du droit international³⁰.

30 Sur ce point, il faudra attendre juillet 2012 pour que cette communauté de bailleurs de fonds prenne en compte le soutien décisif de l'Ouganda et du Rwanda aux différentes rébellions. En 2012, un rapport du Groupe d'experts démontrait clairement le soutien multiforme et direct du Rwanda à la rébellion M23 qui prendra et occupera la ville de Goma en novembre de la même année, y commettant des violations des droits à grande échelle. Ce n'est qu'à ce moment que les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède décidèrent de *suspendre ou de retarder*, pour un temps seulement, leur soutien financier au Rwanda, d'une valeur totale de 75 millions de dollars. Aucune accusation ni même aucune allusion à une quelconque violation du droit humanitaire international ne se fit toutefois entendre (Châtelot, 2012).

Cependant, puisque les conflits et l'exploitation illégale se perpétuaient sur le terrain, le Conseil de sécurité demanda en 2009 au Groupe d'experts de lui adresser des recommandations pour faire en sorte d'empêcher les minerais de conflit de se retrouver dans les filières mondiales (Conseil de sécurité, 2009). Dans son rapport suivant, le Groupe proposa ainsi des lignes directrices visant l'établissement d'un devoir de diligence³¹ en la matière pour la RDC³².

La proposition alors énoncée par le Groupe d'experts concordait avec les travaux entrepris depuis 2003 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, précisément pour donner suite à la publication des rapports du Groupe d'experts, et qui portaient sur l'engagement international dans les États fragiles ou en conflit. La situation du Congo, à l'origine de ces recherches, deviendra littéralement le terrain d'expérimentation du CAD. S'ensuivra une série de consultations, notamment entre l'OCDE et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), qui aboutiront à l'établissement du *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque* (OCDE, 2011a, p. 3-4). Depuis qu'il a été adopté par le Conseil de l'OCDE en mai 2011 et par le Conseil de sécurité en 2012, ce guide est proposé à toutes les parties engagées de près ou de loin dans l'exploitation et le commerce des minerais au Congo et en zones de conflit ailleurs dans le monde. Cet instrument, composé de cinq volets, établit les responsabilités et les actions à entreprendre pour chacun des acteurs à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement, ici des entreprises extractives, mais le guide pourrait s'appliquer aux transnationales de presque tous les secteurs. Son application reste volontaire et aucun mécanisme international n'a été établi pour en vérifier le fonctionnement. Cependant, comme on le verra plus loin, la loi Dodd-Frank, adoptée aux États-Unis en 2013, a obligé les entreprises utilisatrices des 3T à rendre compte aux autorités financières américaines des moyens utilisés pour exécuter ce

31 Le devoir de diligence en matière de minerais de conflit n'a pas encore de définition juridique. On fait référence plutôt à des mesures de prévention à l'intention des entreprises. C'est pourquoi on le présente sous forme de guide comprenant généralement la définition d'une politique claire vis-à-vis de l'utilisation de minerai provenant de zones de conflit, de l'évaluation des risques liés à la chaîne d'approvisionnement par différents moyens de contrôle, de la prévision de mesures appropriées pour gérer des problèmes prévisibles, d'un audit indépendant par une tierce partie sur l'efficacité des mesures et de transparence dans l'ensemble de l'exercice.

32 «Lignes directrices concernant le devoir de diligence à l'intention des importateurs, transformateurs et consommateurs de minéraux provenant d'endroits "suspects" pour atténuer le risque de fourniture d'un soutien direct ou indirect aux groupes armés de l'est de la RDC et aux violations du gel des avoirs et de l'interdiction de voyager concernant les personnes et entités visées par les sanctions» (Conseil de sécurité, 2010, paragraphes 327-369).

devoir de diligence. Aujourd'hui, le guide de l'OCDE, seul cadre complet disponible pour répondre au devoir de diligence (Bulzomi *et al.*, 2014, p. 24), sert de référence aux autres guides. Il a été expérimenté en 2011 et 2012 par 67 entreprises établies en RDC. Il est maintenant intégré formellement à la plupart des initiatives pour contrer les minerais de conflit en RDC.

2.1.2/ La société civile locale

Évidemment, les guerres et les violences à l'encontre des populations ont également rapidement mobilisé les organisations non gouvernementales (ONG) congolaises ainsi que leurs partenaires occidentaux, et ce, bien avant d'attirer l'attention de la communauté internationale. L'exploitation illégale des ressources naturelles en tant que source de financement des rébellions a fait partie des préoccupations des uns et des autres, mais de manière différente selon les organisations. Ainsi, en avril 2000, un an avant le tout premier rapport du Groupe d'experts, l'Observatoire gouvernance-transparence (OGT) (2000) publiait à Kinshasa les résultats d'une première recherche sur le sujet intitulée *Guerre en RDC. Enjeux économiques: intérêts et acteurs*. L'OGT affirmait dans ce rapport que le pillage des ressources naturelles par les pays voisins était «le nerf de la guerre» (Lumbi, 2000), identifiait des responsables et appelait à une enquête internationale sur le sujet. Par ailleurs, Didier de Failly, directeur du Bureau d'études scientifiques et techniques (BEST), basé à Bukavu depuis 1988, publiait en 2001 la première étude sur la filière du colombo-tantalite, étude qui fait maintenant référence en la matière (de Failly, 2001). L'Institut interculturel pour la paix dans la région des Grands Lacs (POLE Institute) créé en 1999 et installé à Goma, au Nord-Kivu, a aussi produit un grand nombre de recherches et d'analyses sur la situation sociale et politique de la région et de nombreux textes sur le trafic des minerais de conflit (Tegera et Johnson, 2013).

2.1.3/ Les organisations non gouvernementales internationales

En tant que partenaires de la société civile congolaise, les ONG internationales sont de la même manière intervenues très rapidement pour faire connaître les atrocités de cette guerre «oubliée» et le rôle qu'y tenaient les minerais de conflit. En 2002, quelques mois après la sortie du premier rapport du Groupe d'experts, une coalition de 15 ONG belges lançait la première campagne de mobilisation Pas de sang sur mon GSM (Global System for Mobile Communications) appelant les sociétés européennes de téléphonie mobile à arrêter tout commerce de coltan avec le

Congo (Commission justice et paix, 2010). Par ailleurs, mentionnons que devant la relative inaction des gouvernements des pays d'origine des entreprises citées dans les rapports du Groupe d'experts, des ONG européennes et nord-américaines ont soumis, entre 2002 et 2013, une vingtaine de plaintes à l'encontre de celles-ci, aux PNC de plusieurs pays de l'OCDE³³.

La mobilisation la plus large et la plus efficace fut sans conteste celle menée par Enough Project, un groupe américain formé en 2007 et dont les objectifs sont toujours de faire cesser les conflits en Afrique ainsi que le trafic de ressources naturelles et la corruption qui s'y rattache. À sa création, Enough Project avait essentiellement concentré son action de plaider sur le conflit en RDC. Mais voyant le peu d'écho de ses efforts pour sensibiliser le public et les politiciens à la complexité des crises congolaises et à leurs effets sur les populations, le groupe a lancé, en avril 2009, *Raise Hope for the Congo*, une campagne simple mais percutante établissant un lien direct entre les violences sexuelles perpétrées au Congo, le trafic de minerais par les groupes armés et l'utilisation d'un téléphone cellulaire par les consommateurs américains (Prendergast, 2009). La campagne mobilisa des universités, des municipalités, des églises et même des entreprises de l'électronique (*Raise Hope for Congo*, s. d.). Pour encourager les industriels à s'engager publiquement à entreprendre les démarches nécessaires pour s'assurer de ne pas utiliser de minerais de conflit en provenance du Congo, le groupe a dressé à deux reprises à l'intention des consommateurs une liste des 25 principales entreprises du domaine en leur attribuant un rang selon les mesures adoptées (*Raise Hope for Congo*, 2012). L'importante mobilisation de Enough Project eut une portée certaine sur les politiciens, qui adoptèrent la loi Dodd-Frank en juillet 2010 (United States Government, 2010).

L'action des ONG internationales dans le secteur minier congolais, ici décrite, s'inscrit dans un mouvement plus large de critique de plus en plus sophistiquée en provenance de réseaux transnationaux de plaider et qui cherchent essentiellement à repenser la structure de la globalisation économique contemporaine (Szablowski, 2007, p. 66-67).

33 De ce nombre, neuf ont été rejetées, trois ont été retirées, une a été « fermée » sans résultat, une est toujours en cours et six ont suivi le processus jusqu'à un communiqué final accepté par les parties. Voir la liste des cas soumis aux PCN de différents pays indiquant les entreprises présumées fautives et les noms des ONG requérantes, tels que compilés par OECD Watch (s. d.)

2.2/ Initiatives particulières

2.2.1/ La loi Dodd-Frank

Après deux tentatives infructueuses pour faire adopter une loi portant sur les minerais de conflit (House of Representatives, 2009; Senate of the United States, 2009), deux sections obligeant les entreprises à rendre leurs activités à l'étranger plus transparentes furent insérées, en juillet 2010, dans la *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (United States Government, 2010), une loi dont l'objectif était de préserver les États-Unis d'une nouvelle crise financière. L'une, la section 1504, réclame la publication de tous les montants versés au gouvernement américain ainsi qu'aux gouvernements des pays étrangers où les entreprises exercent des activités. L'autre, la section 1502, exige des entreprises inscrites en Bourse aux États-Unis qu'elles déclarent annuellement à la Commission des titres et de la Bourse (Security and Exchange Commission [SEC]) si des minerais en provenance du Congo ont été utilisés pour la fabrication de leurs produits et qu'elles décrivent les mesures de devoir de diligence appliquées pour s'assurer que les minerais utilisés ne proviennent pas d'une zone de conflit. Pour une première fois, un gouvernement imposait à des entreprises un devoir de diligence au regard des droits humains dans leurs activités à l'étranger (Sheriff, 2015). La loi Dodd-Frank a représenté à ce titre un point tournant pour l'industrie de transformation ou d'utilisation des 3T pour la fabrication des produits destinés aux marchés occidentaux.

L'adoption de cette réglementation a bien évidemment réjoui ses partisans, comme les groupes Enough Project et Global Witness. Toutefois, sa mise en œuvre n'est pas encore assurée. En 2014, première année de l'exercice, une étude effectuée par Global Witness et Amnistie International à partir des 1 300 rapports fournis à la SEC par les entreprises concernées, indiquait que 70 des 100 dossiers analysés ne répondaient pas aux exigences minimales de la loi (Global Witness et Amnesty International, 2015). Une question de temps certainement, mais pas seulement. En effet, des organisations industrielles comme l'Association nationale des manufacturiers ont contesté rapidement la constitutionnalité de la section 1502. En avril 2014, la Cour d'appel des États-Unis a invalidé une partie de la réglementation, celle exigeant de déclarer si du minerai utilisé provenait ou non de la RDC³⁴, tout en maintenant la déclaration sur le devoir de diligence.

34 Le jugement : *United States Court of Appeals, for the District of Columbia Circuit, Decided August 18, 2015* (n° 13-5252) (*National Association of Manufacturers et Al Appelants, v. Security and Exchange Commission et Al Appelees*. Voir l'analyse de Noked [2014]).

Quoi qu'il en soit, avant même sa mise en application officielle, cette nouvelle loi sur les minerais de conflit a eu des conséquences importantes non seulement sur une partie de l'industrie, qui accéléra dans son sillage l'instauration de mesures de certification et de traçabilité, mais également dans l'Est du Congo où ses effets furent dramatiques.

2.2.2 / **L'embargo sur l'activité minière artisanale décrété par le président Kabila**

En septembre 2010 - peu de temps après l'adoption de la loi Dodd-Frank aux États-Unis -, le président Kabila décréta un embargo total sur l'extraction, le commerce et l'exportation des minerais 3T et de l'or exploités de manière artisanale dans les deux Kivu et au Maniema, pour une période de six mois s'échelonnant donc jusqu'en mars 2011. On ne peut affirmer avec certitude que les deux événements soient liés, mais force est d'admettre que la coïncidence est frappante. Pour plusieurs observateurs, d'ailleurs, il ne fait aucun doute que le décret présidentiel n'aurait pas été promulgué sans les avancées législatives réalisées aux États-Unis dans le dossier de Dodd-Frank (Seay, 2012, p. 13). Les raisons invoquées pour la mise en place de l'embargo étaient à la fois de court-circuiter le financement des groupes armés, de combattre la fraude, d'établir le contrôle de l'État dans la région et, enfin, d'empêcher la présence des personnes non autorisées sur les sites miniers (Geenen, 2012, p. 326). Pour mettre en application ces mesures, le président a commandé aux FARDC de chasser les groupes armés des sites miniers et de remplacer certains bataillons non intégrés à l'armée dans les sites importants, dont ceux de Bisie au Nord-Kivu notamment. De plus, il a dépêché des agents de l'État vers les multiples localités éloignées pour identifier les acteurs présents et pousser les creuseurs à s'enregistrer et à se regrouper en coopératives. Enfin, il a ordonné l'inventaire de tous les stocks de minerais³⁵. En l'espace de quelques semaines, toute production cessa, sauf dans les sites contrôlés par les militaires (Tegera, 2010, p. 5) ou par les réseaux de contrebande organisés et protégés (Conseil de sécurité, 2012, paragraphes 220 et suivants). Des milliers de creuseurs perdirent leur gagne-pain et les revenus des ménages diminuèrent dramatiquement, entraînant une baisse de la fréquentation scolaire et du recours aux soins médicaux (de Failly, 2012, p. 72; Matthysen et Montejano, 2013, p. 15-36).

35 Pour une présentation commentée de l'embargo et de ses effets sur l'économie des provinces, voir «A Dangerous Bet: The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo» (Geenen, 2012).

Dans les faits, les mesures imposées par le gouvernement visaient d'abord à formaliser le secteur artisanal, dont le contrôle lui échappait alors complètement, y compris les revenus qui y étaient générés, puis à s'attaquer aux conditions qui favorisaient le commerce des minerais de conflit (Geenen, 2012, p. 326). L'économie des Kivu périclita (Seay, 2012, p. 15) au moment où les militaires des FARDC, sous le couvert de la « chasse » aux groupes armés, prirent le contrôle de nombreux sites. Pour plusieurs, la contrebande devint la seule solution pour survivre.

Par ailleurs, au moment même où l'embargo était levé, le 1^{er} avril 2011, la Malaysian Smelting Company, principal acheteur de la cassitérite des Kivu³⁶, annonçait sa décision de ne plus s'approvisionner au Congo aussi longtemps que ses fournisseurs ne pourraient en certifier la provenance « hors conflit ». La compagnie craignait de perdre ses clients occidentaux, bientôt soumis à la loi Dodd-Frank (de Failly *et al.*, 2013, p. 206-207). Encore une fois, cette situation a eu pour conséquence que le seul débouché disponible reposait sur des filières de contrebande avec les pays voisins, puisqu'à ce moment aucun système de certification ni de traçabilité n'était en place. Seulement quelques-uns de ces systèmes en étaient à l'étape d'expérimentation, comme nous le verrons ci-dessous.

2.3 / **Certification, traçabilité et devoir de diligence**

Devant l'incapacité de l'État congolais à mettre un terme aux activités des groupes armés à l'est du pays, certains gouvernements occidentaux, de même que certaines entreprises soucieuses de protéger leur réputation, ont proposé des mesures à même d'écarter les minerais de conflit du marché et ainsi mettre ces entreprises à l'abri des critiques ou des boycotts. Ces interventions ont été élaborées au fur et à mesure que les rapports du Groupe d'experts documentaient ce commerce illégal. Elles se sont répandues et multipliées après l'adoption de la loi Dodd-Frank. Aujourd'hui, les entreprises importantes du secteur des 3T doivent assurer à leurs clients qu'elles ont pris les précautions nécessaires pour éviter, tout au long de leurs chaînes d'approvisionnement, le recours à des minerais susceptibles d'avoir contribué à un conflit ou à son financement. Ces garanties touchent toutes les étapes franchies par les minerais en territoire congolais, du puits d'extraction jusqu'aux lieux d'exportation. À quelques exceptions près, toutes les mesures et initiatives de certification ou de

36 En 2010, la Malaysian Smelting Company (MSC) produisait 15% de tout son étain à partir du minerai congolais (Kavanagh, 2011).

traçabilité présentées au cours de ce qui suit ont été conçues et financées de l'extérieur du Congo et de la région avant d'y être expérimentées et, pour certaines, mises en pratique. Certaines règles associées à ces initiatives ont été incorporées aux lois nationales et appliquées par des agents de l'État, tandis que d'autres sont restées des initiatives privées.

Le schéma maintenant accepté par l'ensemble des intervenants concernés comporte, de manière générale, trois étapes: (1) certifier que le site minier d'où provient le minerai respecte des critères propres à le qualifier « hors conflit »; (2) garantir que la chaîne de possession du minerai au cours des transactions subséquentes, en territoire congolais surtout, et durant le transport jusqu'à son utilisation finale respecte aussi certains critères; et enfin (3) fournir des informations sur la manière dont s'est effectuée la vérification du respect de ces critères à chaque étape, c'est-à-dire prouver qu'un devoir de diligence a réellement été accompli (Levin et Cook, 2015).

2.3.1/ La certification d'origine

En 2005, le Groupe d'experts de l'ONU, observant la facilité avec laquelle des groupes armés s'associaient à des entreprises « peu scrupuleuses » pour accaparer les minerais et leur faire passer des frontières poreuses, recommandait que « des systèmes mieux conçus de traçabilité des principales ressources naturelles de la RDC soient mis en place sous la direction du gouvernement, et avec la participation de l'Ouganda, du Rwanda » (Conseil de sécurité, 2005b, paragraphe 114).

Répondant à cet appel, l'Institut fédéral allemand de recherches en sciences de la terre et en ressources naturelles (Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe [BGR]) entreprit, en 2006, deux projets de recherche, le premier pour déterminer l'origine du minerai à partir de l'empreinte géochimique particulière aux différents sites d'exploitation; le second, pour élaborer des principes et des standards à respecter pour pouvoir affirmer la conformité d'un site minier et d'une chaîne de possession du minerai par rapport aux guides reconnus internationalement (OCDE, 2011b). Les résultats du premier projet, l'empreinte digitale analytique, bien que probants, nécessitent un degré de technologie difficilement accessible sur place et, surtout, des ressources financières trop importantes pour être à la portée des pays de la région (Levin et Cook, 2015, p. 57). Par contre, la proposition d'un système de certification de la chaîne d'approvisionnement (Certified Trading Chains [CTC])

fut bien accueillie au sommet du G8 de Heiligendamm en 2007 (Franken *et al.*, 2015) et le gouvernement allemand prit l'initiative de financer un projet pilote au Rwanda.

Le CTC propose cinq principes et cinq standards adaptés à l'exploitation artisanale et aux minerais en cause (Franken *et al.*, 2015, p. 181-183). Le respect de ces normes permet de certifier l'origine et la production éthique du minerai sur le site. Cela inclut la transparence des transactions, un niveau acceptable des conditions de l'ensemble des opérations sur le site minier et des relations avec les communautés avoisinantes ainsi qu'un traitement respectueux de l'environnement. L'attestation du respect de ces normes permet en outre aux entreprises de continuer de s'approvisionner au Congo et dans la région en distinguant les sites liés ou non au conflit et en démontrant ainsi le sérieux de leur politique de responsabilité sociale et environnementale.

Le programme de certification CTC par le BGR, qui fait maintenant partie d'un accord de coopération entre l'Allemagne et la RDC d'une durée de douze ans, devrait fonctionner jusqu'en 2021. Son objectif est de certifier 20 % des sites, représentant 60 % de la production des minerais 3T et de l'or, avant la fin de 2015. Les évaluateurs et le financement du programme proviennent surtout de l'extérieur, ce qui ne facilite pas l'objectif, à terme, de sa prise en charge par le gouvernement congolais. Le CTC est volontaire et ce sont les entreprises actives sur les sites qui demandent cette validation. Pour plusieurs, les avantages de la certification CTC ne sont pas évidents, parce que celle-ci n'est pas légalement reconnue par le gouvernement. Il revient à la Commission de certification (COCERTI), un organisme du ministère des Mines, de valider la qualité d'un site à partir de rapports d'évaluation, dont ceux du BGR. Cependant, les décisions de la COCERTI peuvent différer des recommandations des évaluateurs du BGR/CTC (Levin et Cook, 2015, p. 54-61). En novembre 2014, on comptait 91 sites certifiés conformes sur un total de 125 sites visités pour les quatre provinces de l'est (Levin et Cook, 2015, p. 22, tableau 6). Dans les Kivu, 39 sites d'extraction avaient été homologués à la même époque, dont 25 conformes, 2 à risque, 10 à éviter et 2 en attente (Conseil de sécurité, 2014a, paragraphe 82).

Les résultats du projet pilote de CTC au Rwanda furent assez concluants pour que les onze pays de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), déjà signataires depuis 2006 d'un protocole contre l'exploitation illégale des ressources naturelles, adoptent le modèle et une partie des standards du CTC pour définir leur propre mécanisme régional de certification de la CIRGL (MCR). En 2010, la CIRGL a donc incorporé son

mécanisme de certification à ses six outils pour lutter contre l'exploitation illégale des ressources naturelles (Secrétariat exécutif de la CIRGL, 2010) et un manuel de procédure de certification pour l'ensemble de la région a été publié peu après (Secrétariat exécutif de la CIRGL, 2011). Il est bon de mentionner les cinq autres outils adoptés par tous les pays membres de la CIRGL à cette fin : l'harmonisation des législations nationales, la création d'une base de données régionale sur le flux des minerais, la formalisation du secteur minier artisanal, la promotion de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce.

En 2012, par des décrets ministériels (0057/CAB.MIN/MINES/01/2012 et 0058/CAB.MIN/MINES/01/2012), le gouvernement congolais a intégré les dispositions du MCR à son code minier. Des missions d'évaluation conjointes, composées de représentants des autorités concernées ainsi que de toute autre partie, nationale ou internationale, impliquée dans l'application des normes adoptées³⁷, doivent effectuer la certification des sites miniers en suivant les instructions du manuel de procédures³⁸. Les sites sont alors classés selon qu'ils répondent ou non aux critères définis dans les décrets, portant, entre autres, sur la présence de groupes armés, d'enfants de moins de 15 ans et de femmes enceintes. Après examen, les sites sont classés selon trois couleurs : rouge, non validés et dont les activités sont suspendues indéfiniment ; jaune, non validés, aux activités suspendues jusqu'à ce que des améliorations soient apportées ; vert, validés et dont les minerais peuvent être exportés (Levin et Cook, 2015, p. 26). Le MCR devrait s'appliquer aux sites produisant les 3T ainsi que l'or. Pour le métal précieux, comme on le verra, la situation est plus compliquée. Le programme de certification de la RDC a débuté en janvier 2014.

En 2014, le Burundi a entrepris les premières démarches pour instaurer un système s'inspirant du MCR et l'Ouganda a nommé une commission spéciale pour se conformer au mécanisme (Rencontre du 8^e Forum CIRGL-OCDE-Groupe d'experts de l'ONU, 4 novembre 2014). Cependant, en décembre 2015, date fixée pour l'installation du mécanisme dans les douze pays de la CIRGL, seulement le Rwanda, la RDC, le Burundi et l'Ouganda s'y conformaient ou avaient débuté les procédures nécessaires (Mugisha, 2015). Il est à noter qu'un répertoire des sites miniers

37 Levin et Cook indiquent le décret gouvernemental établissant ces missions de certification conjointe (2015, p. 26, note 75).

38 En mars 2015, 193 sites avaient été qualifiés par arrêté ; 20 étaient en cours de qualification (Resolve, 2015).

artisans de l'Est du Congo ainsi qu'une évaluation des conditions de production existaient déjà et étaient mis à jour régulièrement. En effet, le groupe IPIS effectue depuis 2007 un recensement des sites miniers artisanaux du Katanga, des deux Kivu et du Maniema et produit des cartes interactives d'une grande précision, accompagnées de notes explicatives détaillées. Ce groupe de recherche effectue des analyses pour assister les interventions des acteurs de paix. Celles-ci sont accessibles à tous et servent parfois de matériel de formation pour les agents du SAESSCAM. Les informations qu'elles contiennent n'ont toutefois aucune valeur légale en ce qui regarde l'exportation des minerais. En théorie, seules devraient compter les attestations gouvernementales, ce qui n'est pas toujours le cas. Les informations fournies par IPIS sont cependant très utiles aux acteurs du haut de la chaîne d'approvisionnement, qui se trouvent en dehors de la région, pour mener à bien leur évaluation de risque (Bulzomi *et al.*, 2014, p. 24).

2.3.2 / Les centres de négoce

L'implantation des centres de négoce des minerais représente une autre initiative mise en œuvre dans l'objectif de sortir l'exploitation minière artisanale du cadre informel et de s'attaquer à la contrebande. Ces centres devaient se situer près des sites d'extraction pour permettre aux creuseurs de vendre leurs produits en toute sécurité et en toute légalité. Ils devaient être administrés par des agents de la Division des mines et de la SAESSCAM et protégés par la police des mines. Ce projet émanait du Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés (STAREC), créé en 2009, après l'accord de cessez-le-feu signé avec la rébellion du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP). Dans les nombreux objectifs du STAREC figurait le rétablissement de l'autorité de l'État à l'est. Entre autres, on y prévoyait à cette fin la construction de cinq centres de négoce pour orienter rapidement les minerais vers un système formel de commercialisation. La construction de quatre bâtiments fut financée par une coalition de pays donateurs réunis par l'ONU au sein de la Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS) et entreprise sous la supervision de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et de la MONUSCO. Il était prévu originellement d'en installer une soixantaine dans les deux Kivu et au Maniema, avec l'aide du BGR (de Failly *et al.*, 2013, p. 196-197). Pour le moment, les centres de négoce ne sont pas vraiment en activité, car les défis à relever semblent nombreux pour ce qui concerne la sécurité et les infrastructures déficientes (Levin et Cook, 2015, p. 28). À Rubaya, au Nord-Kivu, l'ouverture

d'un de ces centres a été applaudie par les creuseurs qui en espéraient des effets positifs pour l'augmentation des activités et du prix des minerais (Matthysen et Montejano, 2013, p. 11-13). Cependant, comme le mentionnait le rapport final du Groupe d'experts en 2004, le tantale extrait des sites de Rubaya a continué de passer en contrebande au Rwanda malgré l'implantation du centre de négoce, faisant douter de l'efficacité de ces infrastructures à offrir une alternative valable et fonctionnelle aux circuits traditionnels et bien établis de commercialisation des minerais dans la région (Conseil de sécurité, 2014b, paragraphe 42).

2.3.3 / La traçabilité

Le système de traçabilité le plus utilisé en RDC et dans la région a été mis en place par l'Institut international de recherche de l'étain (International Tin Research Institute [ITRI]), organisation industrielle qui regroupe 60 % des producteurs et des fonderies d'étain au monde. En 2009, l'ITRI a d'abord demandé aux comptoirs auprès desquels ses membres s'approvisionnaient de vérifier leur conformité aux lois nationales. En 2010, l'organisme lançait à Kalimbi, au Sud-Kivu, un projet pilote de traçabilité de la cassitérite nommé Initiative de la chaîne d'approvisionnement de l'ITRI (ITRI Tin Supply Chain Initiative [iTSCi]) (de Faily *et al.*, 2013, p. 198-200; Levin et Cook, 2015, p. 61-76). Le projet fut interrompu durant l'embargo décrété par le président Kabila, mais reprit dès la levée de celui-ci. De 2012 à 2014, le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas finança l'Initiative de l'étain non lié au conflit (Conflict-Free Tin Initiative) pour encourager les entreprises à reprendre leurs achats dans la région en participant au système de l'iTSCi et ainsi étendre le système à d'autres régions du pays.

Selon la documentation disponible, l'iTSCi cherche à offrir à l'industrie une chaîne d'approvisionnement qui respecte les critères de l'ONU et de l'OCDE vis-à-vis du minerai provenant de régions à risque, à fournir l'information nécessaire aux fonderies et aux entreprises américaines et multinationales pour répondre aux exigences de la loi Dodd-Frank, et à favoriser un accès continu aux minerais 3T de la région aux acheteurs internationaux. Concrètement, il s'agit d'établir un système de certification d'étiquetage de colis de minerais (*bag and tag*) dont le trajet pourra être suivi du puits d'extraction jusqu'au comptoir d'exportation grâce à une série de vérifications à chaque étape à l'aide de fiches remplies par les agents des mines, le tout supervisé par des représentants de l'iTSCi. En principe, ces fiches fournissent les informations essentielles : absence de groupes armés contrôlant le site ; conditions de travail et de sécurité

acceptables; quantité de produit; légalité des échanges et du transport auprès de négociants certifiés et de transporteurs légitimes jusqu'à l'exportateur. La vérification de l'ensemble des fiches rattachées à un colis permet d'attester que les normes établies ont été respectées.

La mise en œuvre sur le terrain est assurée par les agents du SAESSCAM, de l'Administration des mines et du Centre d'évaluation, d'expertise et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC). Le programme est géré sur place par le groupe américain PACT qui s'adjoit des organisations locales pour surveiller, sur place, la bonne marche du système³⁹. Les copies des rapports de conformité produits à chaque étape par les agents gouvernementaux sont rassemblées et vérifiées par les représentants de l'iTSCi sur le terrain. Les résultats sont acheminés au secrétariat en Grande-Bretagne pour être transmis aux fonderies et aux acheteurs potentiels. Le tout est vérifié par un auditeur externe (Channel Research, jusqu'en mai 2014, et Synergy Global, depuis).

L'iTSCi se définit comme une initiative multipartite et sans but lucratif. Elle a signé des protocoles d'accord avec la CIRGL, le Burundi, la RDC et le Rwanda. Le système iTSCI est directement financé par les entreprises qui achètent le minerai, en aval, et par les organisations de creuseurs des sites choisis ainsi que par les exportateurs, en amont⁴⁰. À ce jour, l'initiative affirme avoir atteint des résultats notables en ce qui concerne les 3T, mais non pour l'or. En RDC, le système est en place dans 318 sites où travaillent 35 000 creuseurs. En 2014, 95% de la cassitérite du pays aurait été exportée à travers le système iTSCi et il en serait de même pour le coltan (Levin et Cook, 2015, p. 63-64).

Si l'on rapporte que des creuseurs apprécient la mise en place du système dans leur région parce que cela représente le seul moyen d'atteindre le marché international⁴¹, l'iTSCi est néanmoins l'objet de nombreuses critiques, à commencer par celle portant sur le manque de formation, de motivation et de ressources des agents de l'État qui sont pourtant à la base de tout le système⁴². Cette situation les rend vulnérables aux pratiques de corruption répandues dans le pays, ce qui vaut

39 Il s'agit de l'Association régionale pour le développement rural intégré (ARDEI) et du Bureau d'études des projets et d'application technique (BEPAT).

40 Une cotisation annuelle de 1 500 dollars pour chaque société ou association participante.

41 C'est le cas à Kalima et Kailo au Maniema (Matthysen et Montejano, 2013, p. 25).

42 Il y a 1 246 agents du SAESSCAM pour tout le pays. Près de 90% de ceux-ci ne sont pas « mécanisés », c'est-à-dire que leur nom ne figure pas sur la liste de paye officielle du gouvernement. Leur salaire, quand il est versé, provient des frais rémunérateurs et des taxes (Levin et Cook, 2015, p. 25). Ces agents manquent

également pour la rédaction et le transfert des nombreuses fiches de certification. Les distances à parcourir entre le puits et le premier centre d'achat laisse place au mixage de minerais provenant dans un même colis de sites non validés. Également, il est toujours possible d'acheter au Rwanda des étiquettes officielles sur le marché noir, comme l'a rapporté, à nouveau, le dernier rapport du Groupe d'experts de l'ONU (Conseil de sécurité, 2015a, paragraphes 59 à 67). Les informations fournies par l'iTSCi ne sont donc pas totalement fiables.

D'autre part, il semble bien que le système porte peu d'attention à la situation des droits humains sur les sites incorporés à l'iTSCi, principalement par manque de financement explique-t-on⁴³. Et le financement lui-même poserait également problème, peu d'entreprises d'importation acceptant de fournir la cotisation requise sans certitude associée aux réserves réelles, suffisantes ou non, des sites qui incorporent le système. D'autre part, les possibilités d'accès au crédit pour les creuseurs et leurs associations sont quasi inexistantes. Et comme les coûts du système sont redistribués par les exportateurs à l'ensemble de la chaîne en amont, le prix obtenu par les creuseurs pour les minerais extraits en est diminué d'autant. Enfin, l'iTSCi divulgue très peu d'information sur les observations terrain de ses agents, notamment sur le plan de la sécurité, ou sur l'efficacité de son système, en arguant une confidentialité commerciale plutôt douteuse dans les circonstances (Bulzomi *et al.*, 2014, p. 4, note 3; Levin et Cook, 2015, p. 70). Par exemple, en 2012, l'iTSCi ne partageait pas ses informations avec le ministère des Mines, pas même sur les volumes de minerai transigés (IPIS, 2012, p. 38). De plus, l'iTSCi opère dans 98 % des sites classés « verts » par le ministère des Mines, mais également dans des sites non encore évalués, des sites sélectionnés en 2009 avant la mise en place des missions de certification du gouvernement (Levin et Cook, 2015, p. 74). Il n'en demeure pas moins que, comme c'est le système de traçabilité le plus répandu au pays, et d'une certaine manière le plus efficace en termes de tonnage de minerais exportés, l'iTSCi n'a pas rencontré à ce jour d'obstacles à son expansion, bien au contraire.

des moyens essentiels à leur travail. Un rapport d'évaluation remis à l'ITRI donnait comme exemple qu'un agent du SEASSCAM au Katanga avait dû marcher jusqu'à 70 kilomètres pour remettre son rapport mensuel (Matthysen et Montejano, 2013, p. 30).

43 En 2014, l'iTSCi a reçu du financement du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, de la fondation GE, de Boeing et de Microsoft pour intervenir sur la question du travail des enfants dans les mines, ainsi que de Qualcomm pour la santé et la sécurité au travail (Levin et Cook, 2015, p. 67).

2.3.4/ Les autres initiatives de certification et de traçabilité

La perspective de contraintes imposées par la loi Dodd-Frank a par ailleurs favorisé depuis 2010 l'ouverture d'un véritable marché de la certification et du traçage des minerais, et surtout de services-conseils destinés aux entreprises aux prises avec une nouvelle réglementation à respecter. La présente sous-section énumère quelques exemples d'initiatives qui ont dépassé l'étape de l'énoncé théorique et ont été minimalement expérimentées sur le terrain. Bien que la plupart d'entre elles soient développées de manière indépendante, elles tendent à s'arrimer dans certains cas les unes aux autres pour offrir des solutions adaptées aux entreprises concernées.

D'abord, en juin 2011, Motorola Solutions et AVX ont lancé le projet Solutions for Hope pour garantir un approvisionnement « propre » en tantale en provenance du Katanga. Une quinzaine d'entreprises en font maintenant partie. Il s'agissait d'instaurer un circuit fermé (*closed pipe*) de producteurs, négociants, exportateurs, fonderies et utilisateurs de tantale à partir d'acteurs déjà certifiés par le CTC ou l'iTSCi (Bulzomi *et al.*, 2014, p. 26).

Un peu de la même manière, MineralCare, connu précédemment sous le nom de DiamCare alors qu'il avait établi un système de certification des diamants angolais en accord avec le Processus de Kimberley, propose la garantie d'une chaîne d'approvisionnement « propre », notamment pour l'or, garantissant que le minerai n'aura transité qu'auprès d'intervenants enregistrés après vérification de sa conformité aux normes. Comme sa mise en application demande un investissement financier important, MineralCare réclame des autorités administratives l'imposition du système aux acteurs du secteur. En effet, il se finance à même les contributions et les redevances payées par les acteurs, creuseurs, négociants ou transporteurs, qui bénéficieront de l'appartenance à ce système. Un accord a déjà été conclu avec le Dubai Multi Commodities Centre (DMCC) pour Dubai Good Delivery for Gold, et un protocole d'accord a été conclu avec le gouverneur de l'ex-Province orientale pour y mener un projet pilote (Levin et Cook, 2015, p. 84-93).

De son côté, l'entreprise GeoTraceability, de Price Waterhouse Cooper, offre aux entreprises ou aux gouvernements un instrument pour la gestion informatique complète d'une chaîne d'approvisionnement. Les informations, fournies par les clients eux-mêmes, portent sur les sites, les producteurs, leurs produits, tous les intervenants et les manipulations prévisibles des colis jusqu'au bout de la chaîne

d'approvisionnement et elles sont enregistrées informatiquement et traitées par un logiciel de gestion du transport (*Transport Management System* [TMS]). Y sont incluses les données relatives à la conformité des sites et des personnes aux normes de la CIRGL. Chaque intervenant est désigné par un numéro et une carte numérique, et chaque exportateur reçoit des étiquettes à code-barre qui lui sont propres, donc non transférables, pour qu'il les distribue aux membres de sa chaîne d'approvisionnement. GeoTraceability permet aux clients, sur place ou à l'extérieur, de connaître la conformité des intervenants aux normes du pays et de suivre en temps réel la trajectoire du minerai grâce à l'apposition de ces étiquettes sur chaque colis. À chaque étape, des agents terrain informent le logiciel central en utilisant un cellulaire, un GPS ou un système d'information géographique (SIG). L'entreprise, qui a déjà une expertise dans la traçabilité de produits agricoles de pays comme le Liberia et la Sierra Leone, a signé un protocole d'accord avec le gouvernement de la RDC en 2014 et a réalisé par la suite quelques projets pilotes dans le pays. Cette entreprise à but lucratif, donc financée par les utilisateurs (Levin et Cook, 2015, p. 91-93), se dit prête à collaborer avec toute autre initiative, l'iTSCi notamment. Elle a déjà conclu par exemple un partenariat avec le programme Better Sourcing (BSP) qui offre aux entreprises qui importent l'un des 3T, principalement des fonderies et des fabricants, des services d'information et de vérification d'application des standards généralement acceptés. Son association avec GeoTraceability porte essentiellement sur la traçabilité du parcours du minerai jusqu'à l'exportation. Le programme élargit cependant son offre d'information aux conditions sécuritaires et sociales prévalant dans les régions d'où proviennent les minerais. Il cherche en ce sens à rassurer les acheteurs ainsi que les consommateurs quant à la fiabilité du système de diligence adopté. Il a entrepris un projet pilote en RDC et sollicite particulièrement les grandes entreprises importatrices de minerai congolais.

Le programme Better Sourcing fait partie des programmes recommandés par l'Initiative pour un approvisionnement sans conflit (Conflict-Free Sourcing Initiative [CFSI]) (Levin et Cook, 2015, p. 81-84). La CFSI a été créée en 2008 par la Coalition citoyenne de l'industrie électronique (Electronic Industry Citizenship Coalition [EICC]), qui compte une centaine de membres, et par l'Initiative pour la e-durabilité à l'échelle

mondiale (Global e-Sustainability Initiative [GeSI])⁴⁴ de Belgique. La CFSI avait alors pour objectif principal d'aider les entreprises à répondre correctement aux nouvelles règles qui s'annonçaient au regard des minerais de conflit en provenance de la région des Grands Lacs africains, règles essentiellement représentées à l'époque par le Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence (OCDE, 2011a). Aujourd'hui le CFSI rassemble plus de 300 entreprises et associations qui utilisent d'une manière ou d'une autre les 3T et l'or. Il est à noter que le GeSI n'intervient pas directement dans la région; il s'agit en effet avant tout d'un service d'information sur les pays d'origine des minerais et sur les standards à respecter, ainsi que d'un service-conseil offert aux entreprises pour les guider dans leur reddition de comptes aux institutions ou aux agences réglementaires⁴⁵. La cotisation annuelle qu'elle impose varie entre 3 000 et 20 000 dollars.

Le programme le plus important mis en œuvre dans le cadre du CFSI est sans doute les Fonderies et raffineurs hors conflit (Conflict Free Smelters and Refiners). Dans le cadre de ce programme, le CFSI conseille les fonderies, grandes importatrices de minerai brut, sur les moyens à leur disposition afin de s'assurer que leur chaîne d'approvisionnement ne contient pas de minerais de conflit. Mais il semble bien que la valeur principale du programme réside dans la confection d'une liste d'entreprises validées, après audit externe, comme répondant aux exigences du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et à celles de la loi Dodd-Frank. Ainsi, figurer sur cette liste constitue une garantie de légitimité pour certains clients sans que ceux-ci aient à se rendre sur le terrain. Le CFSI encourage par ailleurs ses membres à participer à l'ITSCI et au projet Solution for Hope, ainsi, comme on l'a vu, qu'à utiliser les services du programme Better Sourcing, et de la Public-Private Alliance for Responsive Minerals Trade (PPA), une organisation multipartite de financement et de formation pour les groupes du terrain engagés dans l'assainissement du secteur minier artisanal.

2.3.5 / La question de l'extraction de l'or

Les systèmes présentés jusqu'ici concernent presque uniquement le tantale, l'étain et le tungstène (les 3T). Pourtant, la définition des minerais de conflit donnée tant par le Conseil de sécurité de l'ONU que par l'OCDE ou la CIRGL inclut explicitement l'or. Le rapport de janvier 2014 du Groupe d'experts des Nations Unies considérait que 98 % de la

44 De 2009 à 2010, les deux associations ont mandaté le groupe Resolve pour mener une étude dans la région sur les pratiques à adopter pour assurer une chaîne d'approvisionnement sans minerais de conflit.

45 Ces programmes sont *Conflict Free Smelter and Refiners Program*; *Conflict Minerals Reporting Template*; *Reasonable Country of Origin Datas*; *Guidance Documents on Conflict Minerals Sourcing*.

production artisanale de l'or de la région passe en contrebande de la RDC vers l'Ouganda et le Burundi. C'est également essentiellement dans ce secteur que les groupes armés sont actifs, mais aussi vers ce même secteur que se sont déplacés la plupart des creuseurs ces dernières années, dans l'espoir d'un meilleur gagne-pain. Pour Bulzomi *et al.*, la désaffectation de la main-d'œuvre à l'égard des autres secteurs de l'industrie minière et l'attrait de la pratique de l'extraction artisanale de l'or s'expliquent à la fois par la faiblesse de la demande internationale et la baisse des prix des 3T depuis 2013, par la mise en application des réglementations internationales qui a réduit le nombre d'acheteurs internationaux, par la croissance d'un mode semi-industriel d'exploitation, donc plus mécanisé, et par l'épuisement de certains gisements (Bulzomi *et al.*, 2014, p. 9). Au cours de sa visite de plus de mille sites dans les provinces de l'Est du Congo, l'équipe de l'IPIS a déduit que quatre creuseurs sur cinq travaillaient maintenant dans le secteur de l'or et que, sur les 148 centres d'achat de minerais visités, 136 concernaient l'or. L'IPIS reconnaissait par ailleurs que 74% des creuseurs travaillant sur des sites d'exploitation des 3T ne subissent désormais aucune menace de la part de groupes armés, cette proportion ne représentant cependant que 20% du nombre total des artisans miniers des sites visités. Si des progrès ont été observés dans l'exploitation des 3T, il semble bien que les activités en croissance constante liées à l'extraction de l'or demeurent presque complètement illégales.

Il est par ailleurs à noter que peu de sites d'extraction de l'or ont fait l'objet d'une évaluation par les commissions de certification gouvernementales. En avril 2015, une dizaine seulement avaient été visités et classés comme verts ou jaunes, tandis que douze autres attendaient d'être qualifiés (Resolve, 2015). Par ailleurs, alors que l'exploitation artisanale ne peut s'effectuer légalement que dans une ZEA désignée, on ne comptait, au début de 2015, que vingt ZEA pour l'or, comptant moins de 3% des sites d'extraction d'or connus (Levin et Cook, 2015 p. 119). Pour plusieurs, le problème principal associé à la formalisation du secteur artisanal de l'or réside dans le fardeau fiscal trop lourd imposé aux acteurs concernés, notamment les taxes rémunératoires prélevées au niveau de la province pour assurer les salaires d'une grande partie des agents de l'État affectés au domaine minier. Les taxes nationales imposées par Kinshasa sont de 2%, celles imposées en plus par la province varient entre 10% et 11%. S'ajoute une taxe de 1% à 3%, selon les provinces, portant sur les transactions des négociants. En additionnant l'ensemble de ces prélèvements fiscaux, le taux d'imposition pour

l'exportation de l'or est nettement plus élevé que dans les pays voisins: 8% en RDC, contre 2% au Burundi, 5% au Rwanda et 3% en Ouganda. L'ensemble de ce fardeau est tel que, selon les calculs, un creuseur d'or se conformant à la réglementation pourrait très bien ne conserver que 37% de la valeur de sa production (Levin et Cook, 2015, p. 117-119), une situation qui ne peut qu'inciter les exploitants du secteur à trouver des voies parallèles et illégales pour écouler leur production, d'autant plus que les nombreux acheteurs, du Moyen-Orient notamment, ne sont aucunement concernés par les exigences de la loi Dodd-Frank.

Ainsi, il n'existe pas à ce jour de système efficace de traçabilité pour l'or qui soit l'équivalent des initiatives recensées ci-dessus pour le secteur des 3T. Tout au plus peut-on trouver des propositions de méthodes et quelques projets pilotes.

L'Initiative de traçabilité de l'or pour l'exploitation artisanale (ITOA) (Levin et Cook, 2015, p. 111) a été créée par le CEEC. Cette initiative a pour objectif de mettre fin à l'exploitation illégale de l'or et de permettre à l'État d'engranger les recettes fiscales qui sont rattachées au commerce de ce minerai. L'ITOA repose sur l'utilisation de sachets inviolables différents à chacune des étapes de la chaîne de possession. Les informations quant à la provenance de l'or et à la conformité de la chaîne des possesseurs sont colligées et conciliées par un logiciel de certification de minerais désignés. Les agents du SAEESCAM, de l'administration des mines et du CEEC sont responsables de sa mise en œuvre. Comme le système s'adresse à des acteurs respectant le règlement minier, l'efficacité de l'ITOA demeure théorique. Le système n'a pas été encore évalué, mais il a le mérite d'avoir été conçu de l'intérieur.

Le projet Alimasi ya sawa / Just Gold, piloté de 2012 à 2014 par le groupe Partenariat Afrique Canada (PAC), et exécuté par le Diamond Development Initiative (DDI), le Centre national d'appui au développement et à la participation populaire (CENADEP) et l'Organisation congolaise des écologistes et amis de la nature (OCEAN) en Province orientale, encourageait quant à lui les creuseurs du secteur de l'or à suivre les voies commerciales légales en leur fournissant des outils de base et le soutien technique nécessaire. Bien que les coûts des permis d'exploitation et d'exportation, de même que le lourd fardeau fiscal pour l'or, restent un obstacle à l'extension du programme, les résultats du projet ont été plutôt positifs, la production des creuseurs ayant augmenté de 25 à 30% pendant la période d'expérimentation.

Par ailleurs, notons que le projet GoldCare, proposé par MineralCare et dont une expérimentation devait démarrer en Province orientale en 2015, prévoit adapter une technologie déjà appliquée en Angola pour le diamant, tandis que d'autres projets gérés par BGR/CTC-GeoTraceability/BSP devaient également démarrer en 2015 au Maniema (Levin et Cook, 2015, p. 110).

On ne saurait terminer cette section sans mentionner les initiatives congolaises, de l'appareil gouvernemental et de la société civile, destinées à assainir le secteur.

Au niveau national, en 2012, l'arrêté ministériel autorisant la mise en œuvre du mécanisme de certification de la CIRGL en République démocratique du Congo créait par son article 20 une commission nationale de lutte contre la fraude minière sous l'autorité du ministère des Mines (Cuvelier et Raeymaekers, 2002, p. 14). Jusqu'ici, cette commission est restée inactive.

Au Sud-Kivu, après des concertations à Kinshasa en 2011 des acteurs concernés pour définir les mesures à prendre afin de corriger les conditions qui avaient prévalu à l'imposition de l'embargo présidentiel, un comité provincial de suivi a vu le jour sous l'autorité du ministre provincial des Mines. Réunissant des agents de l'État, de la société civile, du BGR et de la MONUSCO, il est chargé de vérifier l'application des règles de la CIRGL et, le cas échéant, de servir de médiateur dans les conflits survenant sur les sites (Cuvelier et Raeymaekers, 2002).

Au sein de l'armée, la 10^e Région militaire au Sud-Kivu a établi en 2011 une section pour repérer et sanctionner les militaires impliqués dans le commerce de minerais (Cuvelier et Raeymaekers, 2002).

À Goma, une coalition d'ONG et de creuseurs a créé en 2012 l'organisme Save Act Mine pour permettre aux personnes concernées de dénoncer les fraudes en matière de commerce de minerais en offrant des numéros verts, des lignes téléphoniques spécialisées de surveillance (Cuvelier et Raeymaekers, 2002, p. 13).

À Bukavu, au Sud-Kivu, le groupe Observatoire gouvernance et paix (OGP) a également formé un comité de surveillance des actes de violation des droits humains et de corruption. Ses membres, formés en systèmes de traçabilité, identifient et documentent les cas d'abus, comme les barrages routiers et les violences des groupes armés, pour en alerter le comité de suivi de la province (Cuvelier et Raeymaekers, 2002). L'action de ces groupes et comités est tributaire de financements le plus souvent étrangers. Ce qui limite sa portée.

Le portrait présenté dans cette deuxième section permet d'illustrer le foisonnement des initiatives qui ont été conçues et mises en œuvre par une panoplie d'acteurs, principalement externes, et sans coordination officielle entre elles. Certaines de ces initiatives de certification ont été reprises et intégrées dans les politiques et pratiques de l'administration des mines, tandis que d'autres sont demeurées dans la sphère de l'autorégulation. À ce titre, si l'intérêt de telles initiatives volontaires extra-légales pour ce qui concerne la légitimation des activités des entreprises concernées peut apparaître comme supérieur, leur contribution réelle en matière de régulation et d'encadrement peut certainement être remise en question :

Given the preference of economic actors for unfettered discretion in the conduct of their affairs, efforts are generally made to acquire the necessary legitimacy at the lowest cost in restrictive regulation. [...] [Certification] institutions will still be useful to industry if they address public perception of a problem rather than the problem itself. This is the danger feared by transnational advocates: that certification institutions will help to legitimate corporate entitlements while resulting in weak regulation (Szablowski, 2007, p. 69 et 72-73).

Les répercussions plus précises de l'opérationnalisation, plus ou moins réussie selon les cas, de cette constellation de mécanismes d'encadrement sur les pratiques des acteurs sur le terrain seront explorées dans la prochaine section de ce chapitre.

3 / **Résultats et conséquences: une analyse**

Depuis 15 ans, alors que le terme minerais de conflit était apposé à l'exploitation des 3T et de l'or de l'est du RDC, et depuis que le Conseil de sécurité en 2003 dénonçait pour la première fois le commerce de ces minerais comme l'un des principaux facteurs de perpétuation du conflit (Conseil de sécurité, 2003a) en RDC, les propositions d'actions pour contrer ce trafic se sont multipliées. Mais, d'après les rapports les plus récents, on peut déjà entrevoir qu'elles ont donné jusqu'à présent des résultats mitigés ou carrément néfastes selon le point de vue emprunté.

3.1 / **Droit international**

Du côté du droit international, l'imputabilité des entreprises qui font le commerce des minerais de conflit n'a pas fait l'objet d'avancées significatives malgré les graves violations des droits humains qui y ont été rattachées. En RDC, même si les violences ont diminué en intensité, on rapporte toujours des assassinats, du travail forcé, du travail d'enfants et de l'extorsion autour d'un nombre encore important de sites miniers artisanaux. Et la confection d'une liste de personnes et d'entreprises frappées d'interdiction par le Comité des sanctions créé en 2004 par le Conseil de sécurité semble un mécanisme trop faible pour décourager les trafiquants (Conseil de sécurité, 2015c, paragraphe 104). Sur cette liste se retrouvent certes les noms des dirigeants des rébellions et des groupes armés les plus importants, mais le trafic de minerais de conflit n'a pas encore constitué un motif de condamnation pour ceux qui ont été déférés à la Cour pénale internationale.

Depuis 2014, une piste s'est peut-être dégagée avec la création, par le Conseil des droits humains des Nations Unies, du Groupe de travail intergouvernemental sur les sociétés transnationales et autres entreprises. Ce groupe est chargé d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour réglementer, dans le cadre du droit international concernant les droits humains, les activités des sociétés transnationales (Conseil des droits de l'homme, 2014). Il doit proposer aux États membres un plan d'action législatif et des mesures concrètes en appui aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, adopté par le même Conseil en juin 2011 (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2011). Les plus optimistes espèrent un traité international. Un premier rapport est attendu avant la fin 2016 (De Schutter, 2016). Il n'est pas certain que la problématique des minerais de conflit y sera abordée en tant que telle, mais le devoir de diligence sur les chaînes d'approvisionnement en ce qui concerne les droits humains, inscrit parmi les responsabilités des entreprises dans les Principes directeurs de l'ONU, pourrait changer de statut et être plus strictement encadré. Il faudra sans doute attendre plusieurs années avant d'être éclairé sur le sujet.

D'ici là, les solutions internationales proposées pour résoudre le problème des minerais de conflit restent trop limitées pour donner des résultats concluants et durables.

Jusqu'à maintenant, n'ont été présentés que des règles et des standards volontaires dont le non-respect n'encourt aucune sanction, sinon le risque d'une réputation ternie. Et, comme nous l'avons vu, l'adhésion à l'un ou l'autre programme de certification mis en place par l'industrie n'est pas une garantie de conformité aux normes énoncées. Pour certaines, elle pourrait même servir de paravent.

Ce qui laisse aux États le choix de légiférer, ou non, en la matière. Outre les États-Unis qui ont adopté la loi Dodd-Frank, l'Union européenne devrait adopter d'ici à la fin de 2016 une position consensuelle, et sans doute non contraignante, entre le Parlement européen, la Commission européenne et la Présidence du Conseil européen (EURAC, 2016; Lefebvre, 2015). Au Canada, un projet de loi inspiré de la loi américaine présenté par l'opposition a été bloqué en septembre 2014 par le gouvernement conservateur, alors au pouvoir. Et, dans la présente législature, il n'est pas question d'un projet semblable. En Suisse, une coalition d'ONG a lancé en novembre 2015 une campagne pour réclamer des règles contraignantes au niveau national pour que les entreprises respectent les droits humains et l'environnement dans leurs activités à l'étranger (Initiative pour des multinationales responsables) à la suite de la décision du Ministère public de la Confédération de classer une affaire mettant en cause une entreprise, Argor Hereaus SA. Celle-ci avait raffiné, en 2004 et 2005, près de trois tonnes d'or fournies par le Front national intégriste (FNI), un groupe armé congolais qui contrôlait les concessions minières d'où provenait le métal. Bien que le Ministère public reconnût que l'entreprise avait bien effectué cette transaction, ce qui constituait un délit selon le droit suisse, et que de nombreuses publications étaient facilement accessibles expliquant tant les maux liés aux minerais de conflit que la nature criminelle du groupe armé, il a finalement considéré qu'Argor pouvait, de bonne foi, ne pas avoir eu de doute ni d'indice «de la provenance délictueuse de l'or» (TRIAL, 2015). À cette époque, le Groupe d'experts mettait pourtant en garde les entreprises étrangères qui s'approvisionnaient en or en Ouganda (Conseil de sécurité, 2005a, paragraphes 246 à 249). Le laisser-faire juridique au niveau international explique sans doute ce type de décision.

3.2 / **Processus de Kimberley**

En 2003, le Conseil de sécurité invitait les États et l'industrie à s'inspirer du modèle du Processus de Kimberley (PK) qui entreprenait de combattre les « diamants du sang ». Ce modèle, tel qu'il est mis en pratique depuis 12 ans, est l'objet de sévères critiques et aujourd'hui la proposition n'est plus soutenue.

Pour rappel, le PK a constitué une réponse rapide à un problème aux multiples facettes : des conflits violents financés en grande partie par le commerce illicite des diamants ; un secteur industriel centralisé et laxiste, soutenu par des États qui bénéficiaient de ce commerce, tous deux accusés de complaisance sinon de complicité avec les rébellions en Angola, en Sierra Leone ou au Liberia ; enfin, la montée d'une conscience critique chez les consommateurs qui a mis à mal la réputation de cette industrie du luxe. Cette menace a poussé tous les intervenants à se concerter promptement.

La création du PK a été l'occasion de transformer radicalement le secteur : le quasi-monopole exercé par une unique entreprise, De Beers, a fait place à un système international, autogéré par des États « participants », sous les regards de deux groupes d'observateurs : des représentants d'une industrie soucieuse de maintenir sa haute rentabilité et des groupes de la société civile préoccupés par les violations des droits des populations frappées par les conflits. Le mode de fonctionnement du Processus de Kimberley est pour le moins souple (Coalition de la société civile du PK, 2013) : une assemblée annuelle des membres, des missions d'examen lorsqu'est constatée une « inobservance significative » (Coalition de la société civile du PK, 2013, p. 22 et 26) de règles imprécises et, en guise de sanction, l'expulsion dans le pire des cas, ce qui ne s'est jamais produit, ou une suspension temporaire à la participation du mécanisme, l'équivalent d'un embargo sur l'achat de ses diamants (Processus de Kimberley, 2015). En outre, les décisions, consensuelles selon les textes, requièrent en pratique l'unanimité des 81 « États participants » (Coalition de la société civile du PK, 2013, p. 27), ce qui laisse place aux négociations et ententes de toutes sortes. Ses interventions sont cependant limitées : ne peuvent être considérés comme contrevenants que des groupes en rébellion et non des gouvernements, et le trafic combattu n'inclut que les diamants bruts (Coalition de la société civile du PK, 2013, p. 27).

En même temps, l'industrie du diamant s'est diversifiée et complexifiée. Les pays producteurs des pierres brutes se sont multipliés : ce sont majoritairement des pays africains auxquels s'ajoutent maintenant

l'Australie, la Russie et le Canada. De nouvelles catégories de diamants et de pierres précieuses ont été développées en dehors du champ de compétence du PK. Les centres de négoce et de taille, aussi, se sont multipliés. Anvers domine toujours, mais des villes comme Tel-Aviv, Dubaï, New York, Shanghai ou Mumbai prospèrent rapidement et se font concurrence.

Cependant, les groupes de la société civile n'ont cessé de presser les États et l'industrie d'adopter des réformes qui intégreraient formellement le respect des droits de la personne dans la réglementation du système. Sans succès. «Le Processus de Kimberley n'a pas vocation à faire cesser les atteintes aux droits de l'homme. Le Processus de Kimberley a été créé dans un but précis, mais pas pour mettre fin aux conflits ou aux atteintes aux droits de l'homme», déclarait en novembre 2013 Welile Nhlapo, le représentant de l'Afrique du Sud, un des plus importants producteurs de diamants, en renvoyant les critiques à d'autres mécanismes de l'ONU (cité dans Charlotte, 2013, p. 6).

Mais cette complaisance récurrente n'a pas été sans réaction : en 2011, le groupe Global Witness, pourtant à l'origine de la création du Processus de Kimberley, a démissionné avec fracas⁴⁶.

En janvier 2014, un député belge a proposé et fait adopter une résolution au parlement fédéral visant à sauver le PK. Il reprenait les doléances de l'Association mondiale du diamant d'Anvers selon laquelle toutes les places diamantaires parties prenantes du Processus de Kimberley n'étaient pas soumises aux mêmes normes de respect des droits humains, ce qui les désavantageait. Pour ce député, «le système prend l'eau de toutes parts. Entre ceux qui estiment jouer le jeu, ceux qui font semblant et ceux qui ont quitté la table, la méfiance est aujourd'hui très grande» (Parlement fédéral, 2014).

Par ailleurs, en avril 2014, le Groupe d'action financière (GAFI), composé d'une trentaine d'États et créé en 1989 afin d'élaborer des normes et des mesures législatives pour protéger l'intégrité du système financier international, ajoutait aux critiques. Il dénonçait les filières

46 «Le dispositif a échoué à trois égards : il ne s'est pas penché sur la question du commerce de diamants du conflit provenant de Côte d'Ivoire ; il n'a pas été disposé à prendre des mesures vigoureuses alors que, pendant plusieurs années, le Venezuela perpétrait de flagrantes atteintes à ses règles ; il ne s'est pas non plus montré disposé à veiller à ce que les diamants cessent d'alimenter la corruption et la violence au Zimbabwe. Il s'est fait complice du blanchiment des diamants - des diamants sales ayant été mélangés à des gemmes propres» (Global Witness, 2011).

opaques de plusieurs « pays participant » au PK pour vendre leurs diamants comme des moyens efficaces pour le blanchiment d'argent et le financement de groupes terroristes (FATF, 2013).

Et dernièrement, en novembre 2015, les 11 ONG membres de la Coalition de la société civile, l'un des deux groupes d'observation du PK, ont décidé de boycotter le processus pour 2016 en réaction à l'attribution de la présidence du PK aux Émirats arabes unis. Dubaï, le troisième plus grand centre de commerce des diamants au monde, est maintenant une plaque tournante pour le diamant et l'or illicites, comme l'ont documenté plusieurs Groupes d'experts de l'ONU, entre autres ceux de la Côte d'Ivoire et de la RDC (Conseil de sécurité, 2015c; PAC, 2015).

3.3 / **Devoir de diligence**

L'avancée la plus significative en ce qui a trait aux minerais de conflit reste l'élaboration et l'adoption du Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence et son incorporation aux mesures adoptées par les pays membres de la CIRGL ainsi que par la plupart des systèmes mis sur pied par les entreprises impliqués dans le commerce des 3T et de l'or. Le Guide a établi une norme internationale et y font référence aujourd'hui des entreprises établies dans des pays qui ne sont pas membres de l'OCDE. Ainsi, en octobre 2015, la Chambre de commerce chinoise des importateurs et des exportateurs de minerais et produits chimiques (CCCMC) entreprenait des consultations avec des partenaires chinois et internationaux, dont l'ONG Global Witness, en vue d'établir des directives pour le contrôle de leur chaîne d'approvisionnement en minerais. Lors de cette première rencontre, il a été convenu que ces directives s'aligneraient sur celles du Guide de l'OCDE (Global Witness, 2015).

Cependant, cette avancée pourrait s'avérer théorique avant tout. L'exécution du devoir de diligence en cinq points du Guide de l'OCDE reste facultative pour tous ses adhérents et aucune institution publique autorisée ne peut se porter garante de la conformité et de la fiabilité des processus entrepris. Il faut s'en remettre aux audits effectués par des firmes-conseils privées engagées par les entreprises. Par exemple, la loi Dodd-Frank oblige les entreprises à démontrer qu'elles ont effectué un devoir de diligence, mais n'impose aucune exigence quant à la méthode utilisée tout en considérant le Guide de l'OCDE comme « acceptable ». Selon la loi, les entreprises ne seront fautives et tenues responsables que si leur rapport contient des affirmations « fausses ou fallacieuses » mais non si elles utilisent des minerais de conflit (Narine, 2013, p. 390-391).

D'autre part, les initiatives à l'œuvre en RDC, qui toutes affirment se conformer au Guide de l'OCDE, publient rarement leurs rapports d'évaluation de conformité ou de performance, quand il en existe. Ce manque de transparence peut faire douter de la fiabilité des affirmations des uns et des autres et empêche une évaluation soutenue des différents systèmes (Levin et Cook, 2015, p. 127-128).

3.4 / **Deux dynamiques**

La mise en œuvre des actions visant à résoudre le problème des minerais de conflit, surtout depuis 2010, a fait apparaître plusieurs dynamiques différentes et peu coordonnées dont deux méritent une attention spéciale.

3.4.1 / **Le gouvernement congolais**

Peu préoccupé jusque-là par le secteur artisanal des mines, le gouvernement a dû appliquer les sections du Code minier qui s'y rapportaient sous la menace d'un boycott international de minerais accusés d'alimenter les conflits. Comme on l'a vu, les mesures imposées par le président Kabila lors de l'embargo de 2011, portaient principalement sur la formalisation du secteur. À l'exemple de la réforme du secteur de la sécurité, les actions gouvernementales ont eu une portée limitée quant à l'assainissement du secteur. D'autre part, le règlement des conflits à l'est ne semble pas jusqu'ici une priorité politique à Kinshasa.

Les voies de solution sont nombreuses et les études produites depuis maintenant une dizaine d'années sur les minerais de conflit en RDC identifient des propositions valables pour ordonner l'artisanat minier d'une part, et décriminaliser le secteur d'autre part (Geenen, 2012, p. 329; Geenen et Radley, 2014; Levin et Cook, 2015, p. 125-135; Radley et Rothenberg, 2014, p. 79-90). Pour atteindre le premier objectif, on recommande en premier lieu de reconnaître la valeur intrinsèque, économique et sociale de l'artisanat minier et non plus comme une activité en discordance avec le secteur industriel. Cela implique un traitement législatif subséquent et une application progressive des règlements selon l'amélioration des capacités des intervenants. Puis, de multiplier la désignation des ZEA en accélérant et simplifiant les missions de certification des sites trop bureaucratiques. L'effet premier serait de sortir de l'illégalité la plus grande partie de la main-d'œuvre du secteur, notamment celle qui opère dans les vastes régions où les groupes armés et les militaires sont absents. Ensuite, établir un système de taxation équitable et harmonisé avec celui des pays voisins et en informer les populations

concernées. Enfin, faire respecter les normes minimales du travail dont celles comprises dans les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), conventions auxquelles a adhéré le Congo et dont se sont inspirées l'Union africaine (UA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), pour l'écriture de sa Charte sur les Droits sociaux fondamentaux. Un chapitre complet y est consacré à l'artisanat minier (Radley et Rothenberg, 2014, p. 13-17). Et bien d'autres encore. Mais toutes ces recommandations resteront inopérantes tant que la réforme de l'armée ne sera pas achevée et que la gouvernance du secteur ne sera pas rehaussée, en premier lieu par l'établissement d'une administration publique fonctionnelle et adéquate, régulièrement et équitablement rémunérée.

Quant à la lutte contre le trafic des minerais de conflit, les prescriptions édictées rapidement par le gouvernement congolais depuis l'embargo présidentiel en 2010, et, la même année, dans les autres pays de la région, ne semblent pas donner les résultats escomptés comme le démontre le dernier rapport du Groupe d'experts (Conseil de sécurité, 2005c, paragraphes 156 à 214). Les quantités de minerais exportées illégalement ont certes diminué à cause du quasi-boycott appliqué depuis la mise en place par des associations industrielles majoritairement occidentales de système de traçabilité, mais la contrebande des 3T et surtout de l'or perdure avec une durable efficacité. Toutefois, ce même rapport souligne également les efforts de certains appareils au sein de l'armée et des administrations provinciales pour stopper la fraude, des efforts contrecarrés la plupart du temps par les interventions impromptues d'autorités politiques et militaires (Conseil de sécurité, 2014b, paragraphes 164 et 176).

L'économie militarisée se maintient dans l'Est du Congo depuis 1998, évoluant selon la prédominance plus ou moins prolongée de différents groupes rebelles, de leurs dirigeants et de partisans étrangers. Mais, comme on le constate encore aujourd'hui, cette économie aux ramifications régionales reste, sinon dominante, du moins encore très enracinée. L'État congolais, par manque de capacité ou de volonté de la part de ses élites politiques et militaires ne soutient pas le développement d'alternatives valables et crédibles pour les populations. Ses tentatives d'implantation même partielle, de mesures d'assainissement du secteur, semblent avoir eu comme premier effet de pousser dans l'illégalité un nombre plus grand encore de creuseurs pour qui les voies illégales d'écoulement de leurs produits sont devenues la seule option.

3.4.2 / Les transnationales

Alors que certains des projets développés pour mettre fin aux minerais de conflit, surtout ceux visant la certification des sites et la détermination pratique du devoir de diligence, ont cherché à répondre aux recommandations du Conseil de sécurité de l'ONU, nombreux sont ceux qui ont été clairement définis en réponse aux nouveaux besoins très pragmatiques de l'industrie minière et électronique en matière de mécanismes de traçabilité et de certification, tels que suscités par l'adoption aux États-Unis de la loi Dodd-Frank. Geenen exprime ainsi le résultat qui en est découlé en termes de concentration des ressources disponibles dans un certain type de *solution* face aux problèmes rencontrés dans le secteur minier artisanal dans l'Est du Congo :

All these proposed measures demonstrate that the international community considers Congo's "resource curse" in the first place to be a technical matter, requiring a technical solution. Whereas broader socio-economic, institutional and political aspects have been characterized important, the paramount solution is to be found in certification and formalization of the entire production and trade process. The primary concern for the international community is the direct link between mineral resources and conflict, and the external pressure is mainly focused on this aspect (Geenen, 2012, p. 325).

Conçues pour régler un problème restreint et immédiat concernant leur réputation et leurs obligations vis-à-vis de la SEC, les initiatives ont proposé des solutions limitées à une des composantes du conflit le plus violent des dernières décennies en Afrique. Les moyens de résoudre le problème ont été présentés comme allant de soi et imposés à tous les acteurs comme si l'Est du Congo était un « territoire sans maître », une *terra nullius* qu'il fallait relier au marché mondial quitte à perturber les dynamiques locales et régionales et sans consulter les premiers intéressés (Radley et Vogel, 2015, p. 407).

Les résultats sont plus que mitigés. Jusqu'à maintenant, seuls les sites les plus productifs et les plus accessibles (Bulzomi *et al.*, 2014, p. 10; Radley et Vogel, 2015, p. 409; UNEP *et al.*, 2015, paragraphe 29) ont été choisis par les systèmes de contrôle au détriment de tous les autres qui sont ainsi tenus à l'écart du procédé d'étiquetage obligatoire pour l'exportation. Ces minerais non étiquetés sont donc vendus sur le marché parallèle ou tout simplement ne trouvent plus preneur.

Par ailleurs, les mécanismes de certification « hors conflit » ne peuvent répondre à leurs propres critères de validité; même si les sites choisis ont été favorisés par la quantité de leur réserve et une certaine proximité des grands centres, la grandeur du territoire à couvrir et la carence des infrastructures empêchent les vérifications régulières, deux ou trois fois l'an comme prescrit. À l'exception des sites les plus facilement accessibles, ces secondes ou troisièmes visites n'ont pas lieu. D'autre part, le temps écoulé entre la visite d'une mission conjointe, seule habilitée à classer un site, et la certification officielle par le ministère est telle que les conclusions du rapport peuvent ne plus être valides au moment de l'approbation. Compte tenu de la mobilité et de la dispersion des groupes armés, la véracité de l'affirmation qu'un site est « vert », peut valoir, dans de nombreux cas, pour le jour de la visite seulement. De plus, la planification des missions de certification gouvernementale et les plans d'expansion du système iTSCI, ne sont pas toujours harmonisés créant ainsi une certaine cacophonie; des critères différents semblent prévaloir quant au choix des lieux à visiter⁴⁷.

Les études sur le terrain ont également montré que les évaluations des sites étaient parfois incomplètes quant à la présence de groupes armés ou de militaires, d'événements violents dans le voisinage immédiat, ou encore sur les conditions de travail (voir exemple dans Bulzomi *et al.*, 2014, p. 17, 19-20). L'implication d'agents de l'État, particulièrement du SAESSCAM, sous-payés ou carrément non rémunérés, dans la mise en œuvre d'un système à étapes multiples, laisse la voie libre aux nombreuses formes de corruption habituelles dans la région (Radley et Vogel, 2015, p. 409). Aux endroits choisis, la sécurité s'est nettement améliorée. De plus, l'arrivée du système a stimulé l'activité minière au profit de communautés entières. Si ces efforts se maintenaient et s'élargissaient pour intégrer un nombre plus important de sites, certains se sont mis à espérer que la réputation de leur région en serait rétablie (Bulzomi *et al.*, 2014, p. 10; Matthysen et Montejano, 2013, p. 41).

Des critiques se font aussi entendre: les creuseurs et les négociants se plaignent de l'installation de monopoles d'achat pour garantir le cheminement du minerai à l'intérieur d'un circuit fermé (*closed pipe system*) contrôlé par l'iTSCI. De plus, les coûts du système sont répartis entre les acteurs; en amont de l'exportation, ce sont les creuseurs qui les supportent. Analysant le système mis en place par l'ITRI, Radley et Vogel commentaient:

47 Pour un examen critique des processus de validation, voir Levin et Cook (2015, p. 26-28).

Actuellement, l'effet manifeste [de la mise en place du système], c'est que de nombreux mineurs congolais - en l'absence de marché alternatif - paient l'industrie internationale de l'étain pour le droit de vendre leurs minerais avec une étiquette qui leur confère, mais sans que cela soit nécessairement certain, un statut « hors-conflit » (2015, p. 408; notre traduction).

L'établissement du système a favorisé l'amélioration des infrastructures et des services, mais dans les centres les plus productifs seulement. Il ne semble pas y avoir de plan général et à long terme pour les territoires avoisinants (Matthysen et Montejano, 2013, p. 32). Enfin, telles que mises en place, ces initiatives ont marginalisé encore plus les acteurs les plus vulnérables. Obtenir un permis d'exploitation ou d'achat, former une entreprise ou une coopérative, répondre aux critères pour s'insérer dans une structure « d'un circuit fermé » demandent des ressources, des contacts et l'accès à l'information pertinente, toutes choses à la seule portée des élites locales au détriment de la grande majorité des acteurs. Ces facteurs ont empêché jusqu'ici le développement d'initiatives locales, selon les capacités du milieu (Matthysen et Montejano, 2013, p. 38).

Cet ensemble de critiques a concouru au déplacement massif de la main-d'œuvre de l'exploitation des 3T vers l'extraction de l'or, où aucun système de certification et de traçabilité n'existe pour le moment et dont la production est exportée illégalement.

Les systèmes de certification et de traçabilité décrits plus tôt, surtout l'iTSCi, ont bien reçu l'assentiment du gouvernement, mais répondent à des exigences dictées par les consommateurs et les vérificateurs américains à qui ils doivent rendre compte en premier lieu. Dans ce domaine comme dans bien d'autres, la dynamique impulsée par le gouvernement est à la remorque des décisions prises à l'extérieur, ce qui contribue à brouiller la compréhension de la nature et de l'objectif des mesures appliquées sur le terrain.

Szablowski établit à ce sujet une distinction très nette entre le fonctionnement des cadres légaux formels et celui des « institutions de certification », pourtant tous deux assimilés, dans le contexte congolais et de manière indistincte, à des types d'instruments de régulation destinés en quelque sorte à servir les mêmes fins :

Certification institutions differ from command and control governmental regulation in two respects. First, they are not mandatorily imposed upon firms operating within a territory. Only firms that have opted into the system are regulated. Secondly, certification institutions lack the administrative and criminal sanctioning apparatus available to state agencies. These regimes rely heavily upon the sanctioning mechanisms provided by informal law (including dialogue, shaming and community pressure), often backed up by an ultimate threat of expulsion from the regime and the forfeiture of the reputational or other benefits provided by participation (Szablowski, 2007, p. 63-64).

Ainsi, il est presque impossible d'affirmer que les minerais 3T exportés de l'Est du Congo, peu importe les systèmes de certification et de traçabilité employés, n'ont aucunement servi à financer des groupes armés ou des membres des FARDC (Radley et Vogel, 2015, p. 409). Comment s'en étonner ? De 1998 à 2010, le marché mondial s'est approvisionné en RDC et dans la région, sans vraiment avoir à se soucier des conditions dans lesquelles étaient produits les minerais. La loi Dodd-Frank ainsi que les campagnes des ONG ont imposé des réclamations nouvelles. Les réponses des entreprises ont visé d'abord à établir des filières « propres » pour les consommateurs, et secondairement à contribuer à l'amélioration des conditions de vie des creuseurs et des populations touchées sur le terrain. Pour réussir ces « régulations » nouvelles, instaurées par ce type d'initiatives définies et conçues par des acteurs externes, doivent minimalement s'enraciner dans les besoins des acteurs à l'échelle locale.

There was also a general recognition that generic (“global”) standards alone cannot achieve meaningful results, but that sensitivity, familiarity, and recognition of context must always be present. The networked, multi-actor and multi-scalar approaches need to confront the lost “proximity” that has been created by economic globalization, and invent new types of “distant proximities”. [...] The challenge is to include proximity and stakeholders representing local contexts in global governance arrangements without simply introducing new regulatory loopholes (Boström, Jönsson, Lockie, Mol et Oosterveer, 2015, p. 6).

Comme on a pu le voir, la situation en RDC et dans la région présente une complexité particulière. Dans les faits, en ce qui concerne l'artisanat minier, les pratiques utilisées par tous les acteurs sont largement en

dehors des cadres légaux de telle sorte qu'aucune autorité n'est incitée ou légitimée à faire appliquer la loi ou des standards internationaux. Comme le constatent Rothenberg et Radley :

The system of artisanal mining is defined by widespread violations of the law at multiple levels and by multiple actors within the industry. In fact, violations of law are the norm and not the exception throughout the region (2014, p. 12-13).

3.4.3 / La débrouillardise de la population congolaise

Les initiatives pour contrer le commerce des minerais de conflit se sont peu attachées à comprendre le contexte particulier dans lequel vit et survit la population congolaise, cette capacité des gens à se tirer d'affaire dans un État effondré où les lois ne constituent que rarement le fondement à l'ensemble des activités habituelles de la vie quotidienne. Les Congolais et les Congolaises ont depuis l'époque de Mobutu, donné des noms à cette aptitude : « appliquer l'article 15 », « se débrouiller » (Braeckman, 1992, p. 253). Dans un intéressant article, Marie Müller-Koné (2015) a tenté d'incorporer ce mode de survie à l'analyse des interventions visant à stopper le commerce des minerais de conflit. Comme on l'a vu, la production minière artisanale à l'est de la RDC est structurée et, somme toute, efficace. Elle se pratique aux frontières du formel et de l'informel, du légal et de l'illégal : soumise aux règlements du Code minier en même temps qu'aux coutumes traditionnelles ainsi qu'aux pratiques d'extorsion. Les artisans paient pour leur enregistrement formel, leur cotisation d'adhésion à une coopérative, les taxes légales et illégales aux agents de l'État mais aussi des droits d'accès aux minerais aux militaires et aux miliciens. La quasi-totalité de la production d'or, sans réel système de traçabilité, est illégale mais personne n'ira en prison pour ce délit.

La « débrouillardise » se situe dans la connaissance pratique et l'observation des normes propres aux différents modes de gouvernance⁴⁸ qui régissent l'artisanat minier développé dans un contexte de guerre et d'insécurité. Elle commande de pouvoir manœuvrer efficacement à travers différents systèmes qui cohabitent, se superposent ou s'opposent - la coutume, le droit national, l'économie militarisée, le marché

48 « To sum up, [...] modes of governing are understood as governing projects - by a coalition of diverse actors - that rely on a distinct normative framework of explicit rules and practical knowledge that define access to resources, and on a set of governmental techniques (practices) to administer these access rights » (Müller-Koné, 2015, p. 152).

international - afin d'accéder à la ressource. La «débrouillardise» est un mode de survie, dont l'option pour l'artisanat minier s'est avérée l'alternative la plus avantageuse pour fuir la pauvreté. Dans ces conditions, les lois et les mesures imposées dans l'optique étroite de la lutte aux minerais de conflit apparaissent comme des contraintes parmi d'autres qu'il serait inconsidéré de suivre à la lettre. Les systèmes mis en place ne peuvent offrir l'assurance d'une vie décente pour le plus grand nombre. Et sans des solutions de rechange plausibles, toutes les options doivent rester ouvertes. Les acteurs du secteur ont appris à naviguer dans une activité difficile et dangereuse mais qui offre de nouvelles possibilités malgré les violences et les abus (Radley et Rothenberg, 2014, p. 13). Une compréhension plus fine du contexte dans lequel on tente depuis 15 ans de mettre fin au commerce des minerais de conflit apparaît indispensable au succès de toute action. C'est ce que réclamait, en octobre 2014, une lettre ouverte internationale (Braeckman, 2014), devant le constat des résultats limités de ces mesures et de leurs conséquences négatives pour l'économie de l'est du pays.

Conclusion

Les guerres et les conflits armés qui les ont suivies en RDC marqueront l'histoire du continent africain par le nombre des belligérants impliqués et surtout de leurs victimes. Ils marqueront aussi l'histoire des institutions internationales. Le Conseil de sécurité y a déployé la plus grande et la plus coûteuse mission de paix de son histoire à partir de laquelle il tente de tirer des leçons pour améliorer ses interventions (Stearns, 2015). Parmi les composantes de ces conflits, les minerais de conflit ont joué un rôle déterminant. Pour faire face à cet épineux problème, le Conseil de sécurité et ses comités spéciaux, des institutions internationales comme l'OCDE, des États, en concertation ou à titre individuel sont intervenus sans grand succès.

Les solutions les plus avancées sont venues du côté des entreprises transnationales. Elles ont joué un rôle parfois discret mais déterminant durant la guerre et dans l'évolution de l'économie minière du pays, industrielle et artisanale. Même si nous sommes loin aujourd'hui des comportements douteux d'entreprises qui accompagnaient la rébellion de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo

(AFDL) afin de signer d'intéressants contrats⁴⁹, il aura fallu attendre l'adoption de la loi Dodd-Frank en 2010 pour pousser certaines d'entre elles à inclure dans leurs préoccupations d'affaires les violations des droits humains associées à la production des minerais recherchés.

Les systèmes, imposés pour satisfaire les exigences des autorités réglementaires des pays d'origine des entreprises ou de leurs clients, sans consultation avec les artisans et les acteurs locaux, ont permis de continuer d'acheminer sur le marché international des minerais congolais classés « propres », mais ne pouvant assurer l'assainissement du secteur ni son développement. Pour ce faire, devrait s'établir une synergie plus cohérente entre les efforts de réformes législatives et institutionnelles des acteurs du milieu et les initiatives des transnationales pour légitimer l'acquisition de minerais à partir de sites qu'on tente d'isoler du contexte sécuritaire et politique de la région.

Aujourd'hui il est de plus en plus reconnu qu'il faut satisfaire l'opinion publique et les consommateurs par des mesures de traçabilité et de diligence commandées par une loi américaine, ce qui constitue une avancée significative mais moins efficace que prévue. Cependant, les principaux acheteurs des minerais 3T proviennent aujourd'hui de l'Asie où les normes des pays riches de l'OCDE sont peu reconnues, et l'or congolais exporté en contrebande trouve facilement preneur.

Le problème des « ressources de conflit » n'est pas propre au seul Congo (Global Witness, 2014) et il est plus que probable qu'il continuera à faire partie du programme sécuritaire international. Le laboratoire congolais devrait avoir démontré la nécessité d'une approche plus globale du problème et de l'adoption de mesures plus précises et contraignantes en ce domaine.

Références

- BANNON, I. et COLLIER, P. (dir.). (2003). *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, DC: World Bank.
- BLIESCHWITZ, R., DITTRICH, M. et PIERDICCA, C. (2012). Coltan from Central Africa, International Trade and Implications for Any Certification. *Bruges European Economic Policy (BEEP)*, 23. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://aei.pitt.edu/58455/>>.

49 À l'exemple d'American Mineral Fields qui, en avril 1997, contacta directement Laurent Désiré Kabila, alors chef de l'AFDL, pour annuler une entente entre le gouvernement Mobutu et deux minières sud-africaines (*Le Soir*, 17 avril 1997 cité dans *Info Zaïre*, 1997).

- BOSTRÖM, M., JÖNSSON, A. M., LOCKIE, S., MOL, A. P. J. et OOSTERVEER, P. (2015). Sustainable and Responsible Supply Chain Governance: Challenges and opportunities. *Journal of Cleaner Production*, 107, 1-7. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.11.050>>.
- BRAECKMAN, C. (1992). *Le dinosaure. Le Zaïre de Mobutu*. Paris: Fayard. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.babelio.com/livres/Braeckman-Le-Dinosaure-le-Zaire-de-Mobutu/471169>>.
- BRAECKMAN, C. (1999). *L'enjeu congolais. Afrique centrale après Mobutu*. Paris: Fayard.
- BRAECKMAN, C. (2014, 2 octobre). Une lettre ouverte à propos des « minerais de sang ». *Le Soir. Le carnet de Colette Braeckman*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://blog.lesoir.be/colette-braeckman/2014/10/02/une-lettre-ouverte-a-propos-de-s-minerais-de-sang/>>.
- BRAECKMAN, C. (2015). L'or maudit de Shabunda. *Le Soir. Le carnet de Colette Braeckman*. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://blog.lesoir.be/colette-braeckman/2015/08/25/lor-maudit-de-shabunda/>>.
- BULZOMI, A., HILGERT, F., MATTHYSEN, K., SPITTAELS, S. et WEYNS, Y. (2014, 30 avril). *Analysis of the Interactive Map of Artisanal Mining Areas in Eastern DRC: May 2014 Update*. Anvers, Belgique: IPIS. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://ipisresearch.be/publication/analysis-interactive-map-artisanal-mining-areas-eastern-drc-may-2014-update/>>.
- BYEMBA, G. K. (2012, 29 décembre). *Exploitation minière et artisanale au Sud-Kivu. Possibilités d'une cohabitation pacifique?* Anvers, Belgique: IPIS. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://ipisresearch.be/publication/exploitation-mini%C3%A9re-industrielle-et-artisanale-au-sud-kivu-possibilit%C3%A9s-dune-cohabitation-pacifique/>>.
- CARTER CENTER. (2011). *Élections présidentielle et législatives. République démocratique du Congo [Rapport final]*. Atlanta: The Carter Center.
- CHARLOTTE, K. (2013). La onzième plénière du Processus de Kimberley. *Sentinelle*, 368. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2013/20131201_bull_368/bulletin_sentinelle_368.php>.
- CHÂTELOT, C. (2012, 28 septembre). Le Rwanda privé de l'aide internationale. *Le Monde.fr*. Récupéré le 20 décembre 2015 de <http://www.lemonde.fr/international/article/2012/09/28/le-rwanda-prive-de-l-aide-internationale_1767486_3210.html>.
- COALITION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DU PK. (2013). *Un guide du Processus de Kimberley*. Ottawa: PAC. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.pacweb.org/images/PUBLICATIONS/Conflict_Diamonds_and_KP/French/Un%20guide%20du%20Processus%20de%20Kimberley.pdf>.
- COALITION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DE LA RÉGION DES GRANDS LACS CONTRE L'EXPLOITATION ILLÉGALE DES RESSOURCES NATURELLES – COSOGL. (2015). *La ruée vers l'or à Shabunda. Pratiques et impacts de l'exploitation minière par dragues*. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://cosoc-gl.org/wp-content/uploads/2015/08/15-ao%C3%BBt-2015-COSOC-GL-Etude-finale-sur-l'exploitation-de-lor-par-dragues-%C3%A0-Shabunda.pdf>>.
- COGHLAN, B., NGOY, P., MULUMBA, F., HARDY, C., NKARMGANG BEMO, V., STEWART, T., ... BRENNAN, R. (2006). *Mortalité en République démocratique du Congo. La crise continue*. Melbourne, Australie: International Rescue Committee et Burnet institute. Récupéré le 20 décembre 2015 de <http://2fmail.theirc.org/sites/default/files/migrated/where/g_belgium/2006-7_congomsurvey_a4fr.pdf>.

- COMMISSION D'ENQUÊTE GRANDS LACS. (2003). *Document législatif n° 2-942/1., § Commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux de richesses naturelles dans la région des Grands Lacs au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication de la Belgique*. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=2&NR=942&VOLGNR=1&LANG=fr>>.
- COMMISSION JUSTICE ET PAIX. (2010). *L'envers de mon GSM... Ou qu'est-ce que l'or gris? Commission justice et paix - Belgique francophone*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.justicepaix.be/spip.php?article330>>.
- COMMISSION LUTUNDULA. (2006). *Assemblée nationale. Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998* [Rapport Lutundula]. République démocratique du Congo. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://congominer.org/system/attachments/assets/000/000/209/original/Lutundula-2006-ReportCompleet.pdf?1430928066>>.
- COMMISSION PORTER. (2002). *Allegations into Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth in the Democratic Republic of Congo* [Final Report Legal Notice n° 5/2001]. Kampala, Ouganda, mai 2001-novembre 2002.
- CONFLICT AWARENESS PROJECT, OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE ET TRIAL. (2015, 2 juin). *Classement de l'affaire Argor: un encouragement à la politique de l'autruche*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<https://business-humanrights.org/fr/classement-de-laffaire-argor-un-encouragement-%C3%A0-la-politique-de-l%E2%80%99autruche>>.
- CONGO RESEARCH GROUP – CRG. (2015, 28 janvier). *What Can Be Learned from a Week of Turmoil in Kinshasa*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://congoresearchgroup.org/what-can-be-learned-from-week-of/>>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (1999). *Résolution 1279* [Pub. L. n° S/RES/1279]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/368/17/PDF/N9936817.pdf?OpenElement>>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2000). *Déclaration du président du Conseil de sécurité* [n° S/PRST/2000/20]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2000/20>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2001a). *Additif au rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo* [n° S/2001/1072]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2001/1072>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2001b). *Déclaration du président du Conseil de sécurité* [n° S/PRST/2003/21]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2003/21<>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2001c). *Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo* [n° S/2001/357]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2001/357>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2001d). *Rapport du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo* [n° S/2001/49]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2001/49>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2002a). *Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République démocratique du Congo* [n° S/2002/1146]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2002/1146>.

- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2002b). *Rapport intérimaire du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo* [n° S/2002/565]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2002/565>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2003a). *Déclaration du président du Conseil de sécurité* [n° S/PRST/2003/21]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2003/21>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2003b). *Lettre datée du 23 octobre 2003, adressée au président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général* [n° S/2003/1027]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2003/1027>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2004). *Résolution 1533* [Pub. L. n° S/RES/1533]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1533%282004%29>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2005a). *Lettre datée du 25 janvier 2005, adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo* [n° S/2005/30]. Nations Unies. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2005/30>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2005b). *Lettre datée du 26 juillet 2005, adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo* [n° S/2005/436]. Nations Unies. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2005/436>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2008). *Lettre datée du 20 décembre 2008, adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo* [n° S/2008/773]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2008/773>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2009). *Résolution 1896* [Pub. L. n° S/RES/1896]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1896%282009%29>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2012). *Lettre datée du 12 novembre 2012, adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo* [n° S/2012/843]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2012/843>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2014a). *Lettre datée du 19 juin 2014, adressée au président du Conseil de sécurité par le président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo* [n° S/2014/428]. Nations Unies. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/428>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2014b). *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo* [n° S/2014/42]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2014/42>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2015a). *Rapport à mi-parcours du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo* [n° S/2015/797]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2015/797>.

- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2015b). *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo* [n° S/2015/741]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2015/741>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (2015c). *Lettre datée du 12 janvier 2015, adressée au président du Conseil de sécurité par la présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo* [n° S/2015/19]. Nations Unies. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2015/19>.
- CONSEIL DE SÉCURITÉ. (s. d.). *Rapports. Organes subsidiaires du Conseil de sécurité des Nations Unies. Comité des sanctions du Conseil de sécurité mis en place par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo*. Nations Unies. Récupéré le 21 octobre 2015 de <<https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1533/panel-of-experts/expert-reports>>.
- CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME. (2014). *Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme* [Pub. L. n° A/HCR/RES/26/9]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/O82/53/PDF/G14O8253.pdf?OpenElement>>.
- CUVELIER, J. et RAEYMAEKERS, T. (2002). *Supporting the War Economy in the DRC: European Companies and the Coltan Trade* [IPIS Report]. Anvers: International Peace Information Service (IPIS). Récupéré le 21 décembre 2015 de <<https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/4529>>.
- DE FAILLY, D. (2001). Coltan : pour comprendre. Dans S. Marysse et F. Reyntjens (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001* (p. 279-306). Paris: L'Harmattan. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=7173&razSqlClone=1>>.
- DE FAILLY, D. (2012). *L'impact de l'embargo minier à Sud-Kivu* [Rapport de recherche]. Bukavu, Sud-Kivu, République Démocratique du Congo: Bureau d'études scientifiques et techniques (BEST). Récupéré le 21 décembre 2015 de <<https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/53929/1/IDL-53929.pdf>>.
- DE FAILLY, D., NTAKOBAJIRA, Z. B. et SHONJA, L. B. (2013). Tracing Revenue Flows, Governance and the Challenge of Poverty Reduction in the Democratic Republic of Congo's Artisanal Mining Sector. Dans B. Campbell (dir.), *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining* (p. 164-222). Londres: Palgrave Macmillan.
- DE HAAN, J. et GEENEN, S. (2015). Mining Cooperatives in South Kivu: Saviour or extortionist? *Analysis & Policy Brief, 14*. Universiteit Antwerpen, Institute of Development Policy and Management (IOB). Récupéré le 22 décembre 2015 de <<http://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=https%3A%2F%2Fwww.uantwerpen.be%2Fimages%2Fuantwerpen%2Fcontainer2143%2Ffiles%2FPublications%2FPolicyBriefs%2FAPB%2F14-DeHaan-Geenen.pdf;h=repec:iob:apbrfs:2015005>>.
- DE SCHUTTER, O. (2016). Towards a New Treaty on Business and Human Rights. *Business and Human Rights Journal*, 1(01), 41-67. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://dx.doi.org/10.1017/bhj.2015.5>>.
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE – FATF. (2013). *Money Laundering and Terrorist Financing Through Trade in Diamonds*. FATF/Egmont Group. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.fatf-gafi.org/fr/documents/documents/ml-tf-through-trade-in-diamonds.html>>.

- FRANKEN, G., VASTERS, J., DORNER, U., MELCHER, F., SITNIKOVA, M. et GOLDMANN, S. (2012). Certified Trading Chains in Mineral Production: A way to improve responsibility in mining. Dans R. Sinding-Larsen et F.-W. Wellmer (dir.), *Non-Renewable Resource Issues* (p. 213-227). Dordrecht : Springer. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.springerlink.com/index/10.1007/978-90-481-8679-2_11>.
- FRANKEN, G., VASTERS, J., DORNER, U., SCHÜTTE, P., KÜSTER, D. et NÄHER, U. (2015). Certified Trading Chains in Mineral Production. Dans S. Hartard et W. Liebert (dir.), *Competition and Conflicts on Resource Use* (p. 177-186). Cham : Springer International. Récupéré le 22 décembre 2015 de <http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-10954-1_12>.
- GARRETT, N. (2008). Artisanal Cassiterite Mining and Trade in North Kivu: Implications for poverty reduction and security. *Communities and Small Scale Mining*. Récupéré le 22 décembre 2015 de <http://www.rcsglobal.com/documents/CASM_WalikaleBooklet2.pdf>.
- GARRETT, N. et MITCHELL, H. (2009). *Trading Conflict for Development. Utilising the Trade in Minerals from Eastern DR Congo for Development*. Récupéré le 20 décembre 2015 du site RCS Global : <<http://www.rcsglobal.com/documents/Trading%20Conflict%20for%20Development.pdf>>.
- GEENEN, S. (2012). A Dangerous Bet: The challenges of formalizing artisanal mining in the Democratic Republic of Congo. *Resources Policy*, 37(3), 322-330. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2012.02.004>>.
- GEENEN, S. et RADLEY, B. (2014). In the Face of Reform: What future for ASM in the eastern DRC? *Futures: The Journal of Policy, Planning and Futures Studies*, 62, 58-66.
- GLOBAL WITNESS. (2010). *The Hill Belongs to Them: The Need for International Action on Congo's Conflict Minerals Trade*. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<https://www.globalwitness.org/en/archive/hill-belongs-them-need-international-action-congos-conflict-minerals-trade/>>.
- GLOBAL WITNESS. (2011, 5 décembre). *Global Witness quitte le Processus de Kimberley et demande que le commerce de diamants soit tenu de rendre des comptes* [Communiqué]. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<https://www.globalwitness.org/fr/archive/7878/>>.
- GLOBAL WITNESS. (2014). *Country Focus: The Extent of the Conflict Resources Problem*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<https://www.globalwitness.org/documents/17872/casestudies.pdf>>.
- GLOBAL WITNESS. (2015, 29 octobre). *Dernière chance de contribuer à l'élaboration de directives chinoises progressistes sur les chaînes d'approvisionnement en minerais*. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<https://www.globalwitness.org/fr/blog/derniere-chance-de-contribuer-l-elaboration-de-directives-chinoises-progressistes-sur-les-chaines-d-approvisionnement-en-minerais/>>.
- GLOBAL WITNESS ET AMNESTY INTERNATIONAL. (2015). *Digging For Transparency. How U.S. Companies are Only Scratching the Surface of Conflict Minerals Reporting*. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<https://www.globalwitness.org/fr/campaigns/conflict-minerals/digging-transparency/>>.
- HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME. (2010). *Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo*. Nations Unies. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://www.ohchr.org/fr/countries/africaregion/pages/rdcprojetmapping.aspx>>.

- HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME. (2011). *Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies. Nations Unies*. Récupéré le 22 décembre 2015 de <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf>.
- HOUSE OF REPRESENTATIVES. (2009, 19 novembre). *Text of H.R. 4128 (111th): Conflict Minerals Trade Act (Introduced version)*. Récupéré le 21 décembre 2015 sur le site GovTrack.us: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr4128/text>>.
- HUMAN RIGHTS WATCH. (2003). *Ituri: «Couvert de sang». Violence ciblée sur certaines ethnies dans le nord-est de la RDC*. Récupéré le 22 décembre 2015 de <<https://www.hrw.org/fr/report/2003/07/07/ituri-couvert-de-sang/violence-ciblee-sur-certaines-ethnies-dans-le-nord-est-de-la>>.
- HUMAN RIGHTS WATCH. (2005). *Le fléau de l'or. République démocratique du Congo*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc0505fr_0.pdf>.
- HUMAN RIGHTS WATCH. (2014, 10 janvier). *RD Congo: des combattants démobilisés souffrent de la faim dans un camp*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<https://www.hrw.org/fr/news/2014/10/01/rd-congo-des-combattants-demobilises-souffrent-de-la-faim-dans-un-camp>>.
- INFO ZAÏRE. (1997, 23 mai) n° 127.
- INTEGRATED REGIONAL INFORMATION NETWORKS – IRIN. (2015, 16 novembre). *Le doute plane sur le dernier programme de démobilisation au Congo*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.irinnews.org/FR/Report/102218/Le-doute-plane-sur-le-dernier-programme-de-démobilisation-au-Congo>>.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2010). *Congo: pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda* [Rapport Afrique, 165]. Récupéré le 22 décembre 2015 de <<http://www.crisisgroup.org/fr/regions/afrique/afrique-centrale/rd-congo/165-cong-o-pas-de-stabilite-au-kivu-malgre-le-rapprochement-avec-le-rwanda.aspx>>.
- INTERNATIONAL PEACE INFORMATION SERVICE – IPIS. (2012). *The Formalisation of Artisanal Mining in the Democratic Republic of the Congo and Rwanda*. Récupéré sur le site Centre for International Forestry Research: <<http://www.cifor.org/fileadmin/subsites/proformal/PDF/RIPIS1212.pdf>>.
- KAVANAGH, M. J. (2011, 21 mai). *Malaysia Smelting Signs Mineral Concessions Agreement With Congo*. Récupéré le 21 décembre 2015 sur le site Bloomberg Business <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2011-05-21/malaysia-smelting-agrees-to-create-joint-venture-for-tin-mining-in-congo>>.
- KUEDIASLA, F. (2009, 23 septembre). *Le potentiel. Revisitation des contrats miniers: profondes divergences au sein du gouvernement*. Récupéré le 21 décembre 2015 sur le site Congo Forum: <<http://www.congoforum.be/fr/nieuwsdetail.asp?subitem=1&newsid=155760&Actualiteit=selected>>.
- LEFEBVRE, G. (2015, 4 novembre). *L'Union européenne compte encadrer le commerce des minerais de conflits*. Récupéré le 21 décembre 2015 sur le site de Minéralinfo: <<http://www.mineralinfo.fr/ecomine/lunion-europeenne-compte-encadrer-commerce-minerais-conflits>>.
- LEVIN, E. et COOK, R. (2015). *Étude comparative des systèmes de certification et de traçabilité, Projet de rapport final, PROMINES* [Rapport final]. Estelle Levin Ltd. (ELL). Récupéré le 22 décembre 2015 de <http://www.prominesrdc.cd/fr/Rapport/Rapport_Estell.pdf>.

- LUMBI, P. (2000). *Guerre en RDC: enjeux économiques - intérêts et acteurs*. Kinshasa : Observatoire Gouvernance-Transparence (OGT), 10 avril, non publié.
- MARTINEAU, P. (2003). *La route commerciale du coltan congolais: une enquête*. Montréal: Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA). Récupéré le 22 décembre 2015 de <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Martineau_coltan.pdf>.
- MARYSSE, S. et ANDRÉ, C. (2001). Guerre et pillage économique en République démocratique du Congo. *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2000-2001* (p. 307-332). Paris: L'Harmattan.
- MATTHYSEN, K. et MONTEJANO, A. Z. (2013). *"Conflict Minerals" Initiatives in DR Congo: Perceptions of Local Mining Communities*. Angers: IPIS Insights. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://afrikarabia.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/01/IPIS-Conflict-minerals-local-perception-novembre-2013-.pdf>>.
- MILLER LANDAU, D. (s. d.). *Conflict-Free Minerals: See What Intel is Doing in the Congo*. Récupéré du site iQ: <<http://iq.intel.com/what-intel-is-doing-in-the-congo-working-to-make-products-conflict-free/>>.
- MISSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LA STABILISATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO - MONUSCO. (2010-2015). *Rapports du Secrétaire général*. Nations Unies. Récupéré le 8 octobre 2015 de <<http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/monusco/reports.shtml>>.
- MISSION DES NATIONS UNIES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO - MONUC. (1999-2010). *Rapports du Secrétaire général*. Nations Unies. Récupéré le 8 octobre 2015 de <<http://www.un.org/fr/peacekeeping/missions/past/monuc/reports.shtml>>.
- MUGISHA, I. R. (2015, 28 novembre). East Africa: Delayed certification slows trade in Rwanda's minerals. *The East African*. Récupéré le 21 décembre 2015 sur le site allAfrica: <<http://allafrica.com/stories/201511302058.html>>.
- MÜLLER-KONÉ, M. (2015). *Débrouillardise: Certifying "conflict-free" minerals in a context of regulatory pluralism in South Kivu, DR Congo*. *The Journal of Modern African Studies*, 53(02), 145-168. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://dx.doi.org/10.1017/S0022278X15000178>>
- NARINE, M. (2013). From Kansas to the Congo: Why naming and shaming corporations through the Dodd-Frank Act's corporate governance disclosure won't solve a human rights crisis. *Regent University Law Review*, 25(2), 351-401.
- NOKED, N. (2014, 17 mai). *Court of Appeals Invalidates Part of SEC's Conflict Minerals Rule*. Récupéré le 21 décembre 2015 sur le site *Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation*: <<http://corpgov.law.harvard.edu/2014/05/17/court-of-appeals-invalidates-part-of-secs-conflict-minerals-rule/>>
- OECD WATCH. (s. d.). *All Cases* [Base de données des cas]. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.oecdwatch.org/cases-fr/tous-les-cas/casesearchview?b_start:int=0>.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE. (2011a). *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque* (2^e édition). [s. l.]: OCDE. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/guide-ocd-e-sur-le-devoir-de-diligence-pour-des-chaines-d-approvisionnement-responsables-en-minerais-provenant-de-zones-de-conflit-ou-a-haut-risque_9789264111158-fr>.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE. (2011b). *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*. [s. l.]: OCDE. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>>.

- PACT. (2010). *PROMINES Study. Artisanal Mining in the Democratic Republic of Congo*. Washington/Kinshasa: PACT. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://congomin.es.org/system/attachments/assets/000/000/349/original/PACT-2010-ProminesStudyArtisanalMiningDRC.pdf?1430928581>>.
- PARLEMENT EUROPÉEN ET CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE. (2003). Directive 2002/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques. *Journal officiel de l'Union européenne*, L37(19). Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:037:0019:0023:fr:PDF>>.
- PARLEMENT FÉDÉRAL. (2014, 15 janvier). *Adoption de la résolution de Georges Dallemagne pour garantir des diamants « propres » et sauver le processus de Kimberley*. Parlement fédéral. Groupes parlementaires humanistes. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.cdh-parlementfederal.be/?p=5207>>.
- PARTENARIAT AFRIQUE CANADA – PAC. (2015, 17 novembre). *La société civile boycotte le Système de certification des diamants de conflit*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.pacweb.org/fr/pac-media/press-releases/254-la-societe-civile-boycotte-le-systeme-de-certification-des-diamants-de-conflit>>.
- PRENDERGAST, J. (2009, 1^{er} avril). *Can You Hear Congo Now? Cell Phones, Conflict Minerals, and the Worst Sexual Violence in the World*. Récupéré le 21 décembre 2015 sur le site Enough Project <<http://www.enoughproject.org/publications/can-you-hear-congo-now-cell-phones-conflict-minerals-and-worst-sexual-violence-world>>.
- PROCESSUS DE KIMBERLEY. (2015). *Décision administrative sur la reprise des exportations des diamants bruts de la République centrafricaine*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <http://www.kimberleyprocess.com/fr/system/files/documents/decision_administrative_reprise_des_exportations_des_diamants_de_la_rca.pdf>.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT – PNUE. (2009). *Du conflit à la consolidation de la paix. Le rôle des ressources naturelles et de l'environnement*. Nairobi: PNUE.
- PROMINES. (2014, 14 février). *Évaluation stratégique environnementale et sociale du secteur minier en République démocratique du Congo*. World Bank Group, UK Aid et SOFRECO. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.prominesrdc.cd/fr/Rapport/sofreco.pdf>>.
- RADLEY, B. et ROTHENBERG, D. (2014). « We Miners Take Our Lives in Our Hands, Save Nothing and Believe Only in Luck ». *The Lived Experience of Human Rights and Labour Violations in Select Artisanal Mining Sites in North and South Kivu of the Eastern DRC*. Heartland Alliance International and Center for Law and Global Affairs and the School of Politics and Global Studies at Arizona State University. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://repub.eur.nl/pub/77171/>>.
- RADLEY, B. et VOGEL, C. (2015). Fighting Windmills in Eastern Congo? The ambiguous impact of the « conflict minerals » movement. *The Extractive Industries and Society*, 2(3), 406-410. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://dx.doi.org/10.1016/j.exis.2015.05.005>>.
- RAISE HOPE FOR CONGO. (2012). *2012 Conflict Minerals Company Rankings. Enough Project Campaign*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.raisehopeforcongo.org/content/conflict-minerals-company-rankings-0>>.
- RAISE HOPE FOR CONGO. (s. d.). *Conflict Minerals. Enough Project Campaign*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.raisehopeforcongo.org/content/initiatives/conflict-minerals>>.

- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO. (2002, 15 juillet). Loi n° 02-07 du 11 juillet 2002 portant Code minier. *Journal officiel numéro spécial*. Récupéré sur le site Droit Afrique: <<http://www.droit-afrique.com/upload/doc/rdc/RDC-Code-2002-minier.pdf>>.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO. (2011, juin). *Cadastre minier. Rapport annuel 2010. Un bon cadastre pour des retombées économiques significatives*. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://congominer.org/system/attachments/assets/000/000/515/original/CAMI-2011-RAPPORT-ANNUEL.pdf?1430929042>>.
- RÉSEAU EUROPÉEN POUR L'AFRIQUE CENTRALE EUROPEAN – EURAC. (2016, février). *Règlement de l'UE sur l'approvisionnement responsable en minerais: réponse de la société civile au mandat du Conseil approuvé par le COREPER le 17 décembre 2015*. Récupéré le 4 avril 2016 de <<http://www.eurac-network.org/pdf/plaidoyers/ngo-coalition-briefing-council-mandate-feb-2016-fr-web-version-1-.pdf>>.
- RESOLVE. (2015). *Sites qualifiés et validés*. Récupéré dans la section « Public-Private Alliance for Responsible Minerals Trade (PPA) » de <<http://www.resolve.org/site-ppa/files/2015/06/Sites-qualif%C3%A9s-et-valid%C3%A9s-201504.pdf>>.
- REYBROUCK, D. V. (2012). *Congo, une histoire*. Paris: Actes Sud.
- REYNTJENS, F. (2012). *La grande guerre africaine. Instabilité, violence et déclin de l'État en Afrique centrale (1996-2006)*. Paris: Les Belles Lettres. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://www.lesbelleslettres.com/livre/?GCOI=22510100370210>>.
- RIFT VALLEY INSTITUTE. (2012). *Usalama Project*. Récupéré le 8 octobre 2015 de <<http://riftvalley.net/project/usalama-project#.VncEhR8Xtv3>>.
- SEAY, L. (2012). *What's Wrong with Dodd-Frank 1502? Conflict Minerals, Civilian Livelihoods, and the Unintended Consequences of Western Advocacy*. Working Paper N° 284. Center for Global Development. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<https://www.irinnews.org/fr/report/102218/le-doute-plane-sur-le-dernier-programme-de-d%C3%A9mobilisation-au-congo>>.
- SECRÉTARIAT EXÉCUTIF DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉGION DES GRANDS LACS – CIRGL. (2010). *Déclaration du sommet spécial de la CIRGL sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la région des Grands Lacs*. Récupéré le 18 avril 2016 de <<http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/47143509.pdf>>.
- SECRÉTARIAT EXÉCUTIF DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA RÉGION DES GRANDS LACS – CIRGL. (2011). *Mécanisme régional de la CIRGL (MCR). Manuel de certification*. Récupéré le 20 décembre 2015 de <<http://www.icglr.org/images/Manuel%20de%20Certification%20de%20la%20CIRGL%20FINALFR%20nov%202011%201.pdf>>.
- SENATE OF THE UNITED STATES. (2009, 23 avril). *Text of S. 891 (111th): Congo Conflict Minerals Act of 2009 (Introduced version)*. Récupéré le 21 décembre 2015 sur le site GovTrack.us: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/111/s891/text#>>.
- SHERIFF, N. (2015, 14 septembre). *The Losing Battle Against Conflict Minerals*. *Aljazeera America*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/14/the-losing-battle-against-conflict-minerals.html>>.
- SOUTHERN AFRICA INSTITUTE WATCH. (2009, 14 décembre). *Rapport de l'atelier sur l'évaluation du processus de révision et de renégociation des contrats miniers tenu au CEPAS*. Récupéré sur le site Congo Forum: <<http://www.congoforum.be/upldocs/Rapport%20Atelier%2014%20d%C3%A9c%2009.doc>>.
- STEARNS, J. (2011). *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*. New York: PublicAffairs.

- STEARNS, J. K. (2015). *Can Force be Useful in the Absence of a Political Strategy? Lessons from the UN missions to the DR Congo*. New York: Congo Research Group. Récupéré le 20 décembre 2015 de <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2015/12/crg_publication_monusco_en.pdf>.
- STEARNS, J., VERWEIJEN, J. et BAAZ, M. E. (2013). *Armée nationale et groupes armés dans l'est du Congo. Trancher le nœud gordien de l'insécurité* [Rapport final Projet Usalama]. Rift Valley Institute. Récupéré le 22 décembre 2015 de <<http://riftvalley.net/publication/arm%C3%A9e-nationale-et-groupes-arm%C3%A9s-dans-l%E2%80%99est-du-congo#.VndhVL8Xtv1>>.
- STEARNS, J. K. et VOGEL, C. (2015). *Essay: The Landscape of Armed Groups in the Eastern Congo*. Center on International Cooperation. Récupéré le 22 décembre 2015 de <<http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2015/11/The-Landscape-of-Armed-Groups-in-Eastern-Congo1.pdf>>.
- SZABLOWSKI, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*. Oxford/Portland: Hart.
- TANTALUM-NIOBIUM INTERNATIONAL STUDY CENTER – TIC. (s. d.). *Tantalum – Raw Materials and Processing*. Récupéré le 19 octobre 2015 de <<http://tanb.org/tantalum>>.
- TEGERA, A. (2010, 20 octobre). *Impact de la suspension des activités du secteur minier dans l'ancien Kivu*. Pole Institute. Récupéré sur le site Réseau européen pour l'Afrique centrale: <http://www.eurac-network.org/web/uploads/documents/20101104_13395.doc>.
- TEGERA, A. et JOHNSON, D. (2013, décembre). *Pas de Kivu, pas de conflit? L'absurde combat contre «les minerais de conflit» en RDC* [Dossier]. Pole Institute. Récupéré le 22 décembre 2015 de <http://www.pole-institute.org/sites/default/files/Pas_de_Kivu_pas_de_conflit.pdf>.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM – UNEP, MISSION DES NATIONS UNIES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO – MONUSCO ET OFFICE OF SPECIAL ENVOY FOR GREAT LAKES REGION – OSESG. (2015, 15 avril). *Experts' Background Report on Illegal Exploitation and Trade in Natural Resources Benefitting Organized Criminal Groups and Recommendations on MONUSCO's Role in Fostering Stability and Peace in Eastern DR Congo* [Final Report]. Nations Unies. Récupéré le 25 mai 2016 de <http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_DRCongo_MONUSCO_OSESG_final_report.pdf>.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC. (2011). *Organized Crime and Instability in Central Africa. A Threat Assessment*. Vienne, Autriche: UNODC. Récupéré le 21 décembre 2015 de <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Central_Africa_Report_2011_web.pdf>.
- UNITED STATES GOVERNMENT. (2010). *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* [Public Law 111-203]. Washington, DC. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781118385869.app1.summary>>.
- UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY (USGS) et UNITED STATES DEPARTMENT OF THE INTERIOR (USDI). (2010). *Mineral Commodity Summaries 2010*. Récupéré le 21 décembre 2015 de <<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2010/mcs2010.pdf>>.
- VOGEL, C. (2013, 27 décembre). *Many Hitches Ahead for Congo's New DDR. Time to Get Over Them*. Récupéré sur le site de l'auteur: <<http://christophvogel.net/2013/12/27/many-hitches-ahead-for-congos-new-ddr/>>.
- WORLD BANK. (2009). *DDR in the Democratic Republic of Congo. Program Update*. Récupéré le 22 décembre 2015 de <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A79615573840541B49257790006D1FA-Full.Report.pdf>>.

Responsabilité sociale des entreprises bien ordonnée

Stratégie d'affaires et non de développement social

Bonnie Campbell et Myriam Laforce

La notion de responsabilité sociale des entreprises (RSE), concept à la fois polysémique et en évolution constante, est devenue, au cours des vingt dernières années, de plus en plus omniprésente, notamment dans les pratiques et les discours associés à la gestion des activités dans le secteur extractif. Cette évolution a donné lieu à une ambiguïté manifeste dans la mise en application de stratégies qui se revendiquent de cette notion. Dans l'introduction de cet ouvrage, nous avons montré l'importance d'une contextualisation et avancé plusieurs hypothèses permettant d'expliquer cet engouement récent. Nous avons entre autres attiré l'attention sur certaines dimensions du processus de libéralisation des économies des pays africains riches en ressources minières qui ont pu, au cours des trente dernières années, servir de catalyseur à l'expansion des pratiques de RSE. Les réformes introduites ont en effet entraîné non seulement un retrait massif et systématique des États de leurs domaines d'intervention économique dans les pays endettés, mais également une redéfinition profonde de la démarcation des sphères de responsabilité et d'autorité publiques et privées, impliquant un transfert, vers des acteurs privés, de fonctions qui auparavant relevaient des responsabilités de l'État (prestation de services de santé et d'éducation, routes, sécurité, etc.). La manière selon laquelle ce processus s'est déroulé et a été perpétué depuis a créé un contexte politique et économique tout à fait propice à l'émergence de pratiques de RSE. Elle explique cependant aussi certaines des difficultés qui s'observent dans la mise en application de ces mêmes pratiques dans les pays concernés.

Ainsi que le documente la contribution de Gabriel Goyette-Côté, nous sommes passés d'une notion dont la définition assez précise renvoyait à l'origine à la nécessité, pour les compagnies, de satisfaire leur actionnariat, à l'élargissement du concept de RSE pour inclure des stratégies qui s'adressent aux communautés touchées par leurs opérations. Le concept est de plus en plus formulé, comme les chapitres sur le Mali et le Ghana le font bien ressortir, dans des termes de «développement» social et communautaire et comporte à cet égard, comme l'illustre l'ensemble des contributions de ce livre, un nombre croissant d'ambiguïtés. Les implications au regard des possibilités d'évaluation des stratégies de RSE avaient été succinctement résumées par Marketa Evans :

CSR [RSE] is defined in a myriad of ways. It is, in fact, self-defined by each side, and understood by each quite differently. The concept is amorphous and problematic, since the nature of the definition drives the measures of success. If CSR is supposed to be activity that goes “beyond” normal business practice, and into voluntary good works, then “some” is better than “none” and it really cannot be criticized for not going far enough. But if it is supposed to be about achieving “greater degrees of pro-social behaviour” then some is definitely not enough and sometimes not better than none at all since it pre-emptively legislated change or lends positive spin to bad corporate behavior (Evans, 2007, p. 314-315).

Au-delà de la complexité de l'évaluation des conséquences de telles stratégies, l'élargissement de leur portée soulève, de plus, d'autres questions fondamentales. D'une part, ces évolutions tendent à rendre encore plus opaque qu'elle ne l'est déjà depuis la libéralisation des économies africaines la démarcation entre les rôles et les responsabilités des acteurs concernés, qu'ils soient publics ou privés, et, d'autre part, elles expliquent qu'il devient de plus en plus difficile de saisir les stratégies précises à l'intérieur desquelles les pratiques de RSE s'insèrent et les objectifs qu'elles visent. Au sujet des approches de «développement social» aujourd'hui souvent promues dans le secteur extractif et qui s'appuient sur une perspective de responsabilité sociale, Bruce Harvey remarque :

A growing number of industry-sponsored, consultancy and academic publications describe how the sector can contribute to the economic and social development of host communities. However, despite its good intentions and frequent focus on confronting issues, the social development approach is fundamentally flawed. It frequently fails to

communicate to intended audiences and it asks extractive companies to adopt policies, such as “contributing to reducing poverty”, which do not sit comfortably with the remit, capabilities and business imperatives of the extractive sector (Harvey, 2014, p. 7 [Abstract]).

Plus grave, comme le résume Harvey dans la note de synthèse du même article, l'adoption d'objectifs de développement économique et social par les entreprises à travers leurs stratégies de RSE

encourages company priorities and behaviours which blur appropriate boundaries between firms, governments and communities; and may lead to unintended consequences which ultimately result in poorer community outcomes, and hence dilution of the “social licence” eagerly sought (Harvey, 2014, p. 7 [Abstract]).

Tout l'intérêt de la réflexion présentée dans cet ouvrage et portant sur les débats et les pratiques associés aux stratégies de RSE réside ainsi dans le fait qu'il semble y avoir, à l'heure actuelle, une forte tendance de la part non seulement des entreprises concernées, mais aussi des associations d'entreprises minières et des instances multilatérales et bilatérales impliquées dans le développement international, vers une acceptation et même un engouement pour l'élargissement de la portée des stratégies de RSE des entreprises extractives. Cette position repose sur le postulat que ce sont les compagnies qui devront et pourront servir de moteur du développement économique et social des pays où elles interviennent. Une telle perspective était clairement articulée dans le document fondateur de la Banque mondiale qui allait guider la réforme des régimes miniers en Afrique à partir du début des années 1990¹. Ce document de stratégie prônait le retrait de l'État du secteur minier et précisait les réformes réglementaires et institutionnelles que les pays devaient adopter pour réaliser cet objectif. C'est cette même perspective qui allait orienter la mise en place de plusieurs générations de régimes miniers sur ce continent, toujours plus libéralisées les unes que les autres, tout au long des années 1990 et 2000 (Campbell, 2004). La redéfinition du rôle de l'État devait faire en sorte que les gouvernements assumerait un rôle de facilitateur de l'investissement privé, laissant l'initiative et le rôle premier de « propriétaire » et d'« exploitant » au

1 Le rapport en question recommandait l'adoption d'une « *clearly articulated mining sector policy that emphasizes the role of the private sector as owner and operator and of government as regulator and promoter* » (World Bank, 1992, p. 53).

secteur privé. Bref, le rôle du gouvernement devenait celui de simple régulateur et « promoteur » de l'activité minière (World Bank, 1992, p. 53)².

Au cours des trente dernières années, c'est cette perspective qui a orienté les réformes successives des régimes miniers, lesquelles ont mené à un réaménagement profond des responsabilités publiques et privées, comme indiqué précédemment, mais aussi à l'institutionnalisation des relations d'influence et d'autorité entre acteurs impliqués dans ce secteur dans les pays africains riches en ressources minières. Dans la mesure où les cadres réglementaires qui ont résulté de ces réformes peuvent être vus à la fois comme l'expression des relations de pouvoir en place et comme le véhicule qui permet leur reproduction, on peut concevoir les régimes miniers comme faisant partie d'une structure de pouvoir plus large qui oriente et conditionne les relations entre les acteurs impliqués, influençant ainsi la nature de l'espace de négociation existant entre eux, les résultats des négociations qui s'y mènent et le pouvoir des participants de mettre en œuvre des politiques alternatives (Laforce, Campbell et Sarrasin, 2012). C'est précisément l'héritage réglementaire et institutionnel de ces réformes, tel qu'il est décrit ici, qui façonne toujours l'environnement dans lequel se déploient les stratégies de RSE.

Au chapitre de cet héritage, il est important de reconnaître que l'émergence simultanée de problèmes quant à la légitimité des activités des compagnies minières, manifestée entre autres par l'apparition de divers conflits locaux, n'est pas fortuite. L'une des stratégies des gouvernements pour faire face en même temps à des impératifs souvent difficiles à réconcilier, liés, d'une part, à l'introduction des nouveaux régimes qui se voulaient incitatifs pour l'investissement et, d'autre part, à la satisfaction des objectifs de développement des communautés, a en effet été de s'engager dans des formes de « retrait de l'État » ou d'« absence sélective » (Szablowski, 2007, p. 28 et 45). Cette tendance allait se conjuguer avec la situation de capacités déjà affaiblies des États, du fait des réformes, et ainsi remettre d'autant plus en question leur capacité d'assurer la mise en œuvre et le suivi de leurs propres réglementations et, si nécessaire, la possibilité d'apporter des mesures de redressement. Le retrait de l'État de la médiation des relations socioéconomiques a eu tendance à laisser

2 Il est intéressant de noter ici le paradoxe et les tensions inhérentes à ce nouveau rôle double pour l'État, lequel, tout en demeurant le principal régulateur de l'activité minière sur le territoire national, devenait au même moment le « promoteur » d'une activité minière significativement libéralisée.

les entreprises privées de plus en plus sujettes à répondre à des demandes sociales en provenance des communautés concernées. Les ambiguïtés que de telles situations ont parfois pu produire ont fait en sorte que les compagnies se sont retrouvées à devoir de plus en plus composer avec des demandes et des attentes qui dépassent leurs compétences et leurs moyens.

Dans des contextes beaucoup moins difficiles que celui de la République démocratique du Congo (RDC) présenté dans le chapitre précédent, les initiatives proposées par les entreprises, qui prennent la forme de stratégies de RSE, peuvent s'avérer problématiques pour plusieurs raisons. Ces stratégies tendent en effet notamment à négliger le fait que les enjeux de légitimité auxquels elles sont censées permettre de répondre - en contribuant à l'acceptabilité sociale d'un projet minier - sont les manifestations de problèmes structurels beaucoup plus profonds. Ces problèmes risquent d'être camouflés temporairement par de telles stratégies qui cherchent à s'attaquer aux manifestations des problèmes plutôt qu'à leurs causes.

Malgré les difficultés et les lacunes importantes inhérentes aux stratégies misant sur la RSE, dont celles résumées ici, dans un contexte où le modèle de développement que l'on pourrait décrire d'*investment-led* demeure toujours hégémonique et où les défis quant à la légitimité des activités des compagnies minières tendent à se complexifier et à se multiplier, l'engouement pour l'élargissement de la notion de RSE est devenu de plus en plus répandu.

C'est le cas entre autres au Canada, comme le fait ressortir Gabriel Goyette-Côté dans son chapitre. Au cours des dernières années, cette position y a en effet été reprise par des représentants de l'industrie minière, notamment par l'Association minière du Canada (AMC)³, ainsi que par le gouvernement conservateur (2006-2015), et cela, de manière très soutenue, surtout au cours des cinq dernières années de son mandat (Brown 2015; Campbell, Gabas, Pesche et Ribier, 2016; Goyette, 2014). Citons à titre d'exemple l'hypothèse voulant que les investissements dans le secteur extractif stimulent la croissance, qui amènerait elle-même automatiquement le développement et la réduction de la pauvreté dans les pays d'accueil (ACDI, 2010). Problématique, cette hypothèse est néanmoins

3 L'hypothèse problématique concernant le rôle de l'investissement dans le développement international et la coopération est bien illustrée par une déclaration de Pierre Gratton, président-directeur général de l'AMC: «À long terme, la croissance durable et la prospérité sont propulsées par le secteur privé, et les penseurs d'avant-garde dans le domaine des politiques d'aide au développement reconnaissent que l'efficacité de l'aide peut être améliorée lorsque celle-ci s'aligne sur les investissements du secteur privé» (Gratton, 2012; notre traduction).

très présente dans les énoncés de politique du gouvernement du Canada, en particulier depuis l'adoption, en octobre 2010 par l'Agence canadienne de développement international (ACDI)⁴, de la Stratégie sur la croissance économique durable.

En ce qui concerne les associations professionnelles, la position de l'International Council on Mining and Metals (ICMM) illustre également l'acceptation de l'élargissement des objectifs de la RSE. À ce sujet, le Conseil a proposé un *sustainable development framework* et a été très actif dans la création d'outils afin de soutenir ses membres pour qu'ils puissent mieux intégrer les principes de développement durable dans leurs stratégies d'affaires. Le neuvième principe de ce document, qui préconise que les compagnies minières « [C]ontribuent au développement social, économique et institutionnel des communautés dans lesquelles [elles] opèrent », comporte plus précisément l'objectif de « promouvoir le développement social et économique en identifiant des occasions pour lutter contre la pauvreté » (ICMM, 2013; notre traduction).

Harvey résume bien les conséquences négatives qui peuvent découler de la proposition voulant que des projets ponctuels de RSE permettent d'atteindre des objectifs de développement, proposition qu'une littérature de plus en plus florissante détaille :

Regrettably, some publications assert there is equal development value to be gained by stand-alone “social and environmental initiatives” (ICMM August, 2013) and government rents. Alas, it has to be observed that the impact of “initiatives” disconnected to business have a long history of negatives outweighing positives (Frynas, 2005; Ite, 2005; Slack, 2012), and without concerted locally-driven accountability (which is unfortunately rare), government rents have a tendency to end up elsewhere. Furthermore, development initiatives and penalty payments both lead to “trade off” thinking, rather than a desirable preference for avoiding impacts in the first place through design and operational adjustments (Harvey, 2014, p. 8).

Comme on peut le constater à la lecture des études de cas sur le Ghana et le Mali, les stratégies de RSE introduites par les entreprises minières dans ces pays se résument dans la plupart des cas, mais pas

4 Notons qu'en mars 2013 l'ACDI a été intégrée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, lequel est devenu en juillet 2013 le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement, puis, en 2015, Affaires mondiales Canada.

exclusivement, à des initiatives volontaires de développement communautaire donnant, dans l'ensemble, des résultats décevants dans un contexte où elles semblent être avant tout motivées par des considérations d'acceptabilité sociale qui répondent aux préférences et aux impératifs des entreprises elles-mêmes en matière d'échéances, de logiques et de choix d'emplacements.

Les chapitres portant sur ces pays permettent de relever un autre des enjeux centraux à l'origine des difficultés observées. Car, tandis que les initiatives de RSE prennent de l'ampleur en tant que moyen visant à améliorer le développement et les conditions de vie des communautés touchées par les projets miniers, les contextes politiques et sociaux au Ghana et au Mali demeurent caractérisés par une tension découlant de la tendance, de la part des compagnies minières, à perpétuer d'anciennes stratégies fiscales, d'emploi et de production qui, dans le passé, se sont révélées décevantes sur le plan de la promotion du développement social, et à les combiner avec des mesures de RSE. Ainsi, le risque demeure présent que l'on en vienne à considérer l'optimisation des stratégies de RSE comme la seule avenue possible pour améliorer la contribution du secteur au développement communautaire, négligeant donc par le fait même l'importance de débattre tout autant de l'optimisation de l'ensemble des politiques et pratiques des compagnies ayant une incidence directe sur cette contribution, particulièrement sur le plan économique, fiscal et environnemental. Comme le suggère Frynas, l'agenda de la RSE qui se greffe aux logiques en place «serait inapproprié pour le règlement des problèmes sociaux des PVD [pays en voie de développement] et risque de détourner l'attention d'autres solutions politiques, économiques et sociales plus globales» (Frynas, 2005, p. 581; notre traduction).

Mais l'auteur va plus loin. Basé sur des recherches qui portaient sur les stratégies de RSE des entreprises multinationales dans le secteur pétrolier opérant dans la région du golfe de Guinée, Frynas suggère qu'il y a «un problème fondamental concernant la capacité des entreprises privées à promouvoir le développement et que l'idée même de promouvoir le développement grâce à la responsabilité sociale des entreprises (RSE) est sans doute fondamentalement viciée» (Frynas, 2005, p. 581; notre traduction). L'auteur identifie plus particulièrement une série de problèmes que ces stratégies posent pour le développement de la région, problèmes qui ont une résonance beaucoup plus large sur le plan économique, au-delà du seul secteur pétrolier. Selon lui, ces contraintes incluent :

[t]he subservience of CSR schemes to corporate objectives; country - and context-specific issues; the failure to involve the beneficiaries of CSR; the lack of human resources; technical/managerial approaches of company staff and the lack of CSR's integration into larger development plans (Frynas, 2005, p. 581).

Ces réserves soulèvent des enjeux cruciaux concernant le positionnement des différents acteurs engagés dans le déploiement de projets miniers sur le continent africain, la clarification des objectifs qu'ils poursuivent ainsi que la prise en compte des relations de pouvoir entre eux.

Afin d'illustrer ces enjeux, notons qu'en 2009 une étude de la Banque mondiale proposait une approche par la chaîne de valeur pour les industries extractives (Extractive Industries Value Chain) qui comportait six étapes devant déboucher sur l'introduction de politiques susceptibles de promouvoir le développement durable des pays concernés. Ces étapes étaient :

1) optimizing the award of contracts and licenses; 2) regulating and monitoring operations; 3) improving the collection of taxes and royalties; 4) enforcing environmental protection and social mitigation requirements; 5) managing revenue distribution and public investment; and 6) implementing sustainable development policies (Mayorga Alba, 2009, p. 3).

Cependant, contrairement à l'approche suggérée, les processus déterminés par l'étude à travers ces étapes vont bien au-delà de simples questions de gestion et de bonne procédure. Car les contextes institutionnels qui définissent l'environnement où se déroule l'opérationnalisation de chaque chaîne de valeur dans le secteur extractif sont caractérisés par des déséquilibres importants en termes de capacités de mener à bien ces étapes, du fait, entre autres des réformes du passé. De plus, les acteurs impliqués peuvent avoir des divergences profondes d'intérêts, le tout se déroulant sur un fond de relations de pouvoir le plus souvent très asymétriques. Ainsi, et comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, une deuxième hypothèse qui sous-tend les travaux regroupés dans cet ouvrage est qu'une attention spéciale doit être accordée aux processus de réforme et aux méthodologies qui, par le passé, ont contribué à faire disparaître de la réflexion certaines dimensions clés

relatives aux rapports d'influence et de pouvoir - dimensions essentielles pour comprendre les processus en cours, leurs effets, les problèmes qu'ils suscitent et les pistes éventuelles de solution.

Comme le note un collectif d'auteurs :

Power and participation are two key issues that require further exploration in the CSR and development debate. CSR is an arena of political contestation “both in the ‘macro’ sense of defining relations between the market and the state, and between different actors and social groups, and in relation to participation in decision-making”.

Who has the power to make decisions, what power structures are implicit in CSR, and who has a voice in the debate are all questions that we need to consider (Prieto-Carrón, Lund-Thomsen, Chan, Muro et Bhushan, 2006, p. 984).

L'importance accrue des résistances aux activités minières et des tensions qu'elles suscitent dans les pays où elles sont pratiquées explique au moins en partie pourquoi on s'intéresse de plus en plus à l'adoption de mesures destinées à résoudre les problèmes de légitimité associées à ces opérations. Par exemple, la réduction des capacités de contrôle environnemental des États, tout en encourageant la promotion, par les entreprises, de principes volontaires dont elles contrôleraient l'application, notamment en matière de consultation des communautés touchées, a eu des implications majeures non seulement sur le développement économique et social des pays concernés, mais aussi pour la légitimité même des opérations des entreprises, en remettant en question leur légitimité non pas dans le sens juridique tel que le confère un titre ou un contrat minier, mais dans le sens social et politique, en tant que légitimité qui résulte de l'existence de réglementations et de procédures acceptées par toutes les parties concernées et qui incluent les conditions nécessaires pour les faire respecter⁵. En d'autres termes, la RSE apparaît en raison d'un vide dans le processus de légitimation. Malgré tout, la légitimation qui résulte de la mise en pratique de stratégies de RSE n'est souvent que partielle, parce qu'elle est définie sous l'angle de l'investisseur, laissant d'autres questions fondamentales de

5 Szablowski définit le processus de légitimation comme « une conversation continue et souvent imparfaite entre les acteurs qui font la loi (*law-makers*) et ceux qui en sont les sujets (*law-takers*), dans laquelle l'idéologie, l'attention et l'influence jouent d'importants rôles. Fondamentalement, le processus repose sur l'existence d'idées de légitimation au sein des populations qui sont l'objet des lois » (Szablowski, 2007, p. 19; notre traduction).

côté. En outre, en cherchant avant tout à répondre aux problèmes des investisseurs, les stratégies de RSE pourraient occulter non seulement les implications des réformes du passé pour le développement économique et social des pays concernés, mais aussi, et plus fondamentalement, la perpétuation des rapports de pouvoir asymétriques qui ont résulté de ces réformes et qui sont en partie au moins à l'origine des problèmes de légitimité que l'on rencontre aujourd'hui.

L'importance de la prise en compte des dimensions politiques des enjeux de RSE apparaît de manière d'autant plus frappante dans des situations comme celle analysée dans le chapitre portant sur la RDC. À certains égards, la situation congolaise est extrême, mais, comme le montre ce chapitre, ce cas de RSE sert en quelque sorte de laboratoire aux problèmes de légitimité des acteurs impliqués dans l'extraction des minerais (ou autres ressources) dits de conflit. La faiblesse des capacités réglementaires du pays, doublée de l'absence de volonté politique de la part du gouvernement, se conjugue avec l'héritage d'une guerre prolongée et le trafic illicite des minerais. Ces facteurs expliquent notamment que les initiatives cherchant à répondre aux problèmes de légitimité des entreprises qui s'approvisionnent en minerais dans cette région ont en très grande majorité émané de l'arène internationale. L'étude met en scène, d'une part, les conditions de travail des creuseurs artisanaux, qui connaissent une situation d'extrême vulnérabilité du fait, entre autres, de la fluctuation des prix sur les marchés mondiaux et des relations entre groupes armés. Elle décrit, d'autre part, le positionnement des instances responsables de la formulation de recommandations pour répondre aux défis de transparence et d'imputabilité qui se posent pour les grandes entreprises procédant à la commercialisation de ces produits à l'échelle internationale, qui cherchent souvent, avec les meilleures intentions, à remédier aux problèmes associés aux conditions de vie et de travail des creuseurs.

Dans un contexte de grande asymétrie de relations de pouvoir, il apparaît crucial, ainsi que le suggère l'auteur de ce chapitre, de penser les *solutions* aux problèmes posés par les « minerais de conflit » en les articulant de manière dynamique avec les besoins réels des populations concernées à l'échelle locale. Les effets pervers causés sur le terrain par plusieurs des initiatives de traçabilité qui sont présentées dans le chapitre et mises en œuvre de bonne foi par leurs promoteurs extérieurs dans une logique de responsabilité sociale d'entreprise suggèrent de manière encore plus éloquente la nécessité critique d'une articulation entre les réalités du terrain et les initiatives internationales pour

promouvoir une plus grande transparence et une plus grande responsabilité. Une telle articulation se présente comme une condition préalable afin que les solutions en question répondent véritablement aux problèmes auxquels elles prétendent pouvoir s'attaquer (la situation de conflit et les violations des droits humains qui y sont associées) et pas seulement aux problèmes de légitimité des entreprises actives dans le commerce des minerais extraits sur place.

Ainsi, et de façon plus générale, la nécessité d'arrimer les initiatives de RSE aux réalités internes et aux besoins des populations locales, tout en tenant compte de ce que cela implique sur le plan du renouvellement des cadres réglementaires, des politiques publiques et des structures héritées du passé, est sans doute un constat central qui ressort des études rassemblées ici.

Il n'en demeure pas moins que, comme le note Santoro,

[t]he most important battles for justice and human rights are local. [...] While concerned global citizens and businesses headquartered in rich countries have an important role to play, it is local activists, indigenous people and local NGOs [organisations non gouvernementales (ONG)] that are on the front lines of the struggle (Santoro, 2015, p. 159-160).

Concernant le rôle plus précis de la RSE et sa contribution potentielle au développement, la citation précédente nous amène à avancer une première conclusion, soit l'importance de l'appropriation locale des solutions et des stratégies proposées et la nécessité de s'intéresser aux perspectives et aux initiatives locales de développement - publiques ou privées - mises en œuvre dans les zones minières.

Les stratégies de RSE promues de l'extérieur posent en effet des risques certains en termes de durabilité des projets au-delà de la durée de vie de la mine, en termes d'équité de répartition des retombées des projets entre les populations qui en tirent directement bénéfice et celles qui n'en profitent pas et, enfin, en termes d'effet sur les processus politiques et démocratiques locaux. À propos de ce dernier aspect, qui est en fait rarement évoqué dans les analyses portant sur la RSE, nous reconnaissons que le danger est réel que les promesses associées aux initiatives de RSE détournent l'attention du droit légitime et même de la responsabilité des pouvoirs publics de fournir des services sociaux à

leur population, élément qui constitue pourtant l'une des conditions mêmes qui permettent à celle-ci d'exiger de leur gouvernement de rendre des comptes :

Worst still, CSR may actually undermine the formation of a fully functioning democracy with appropriate taxation mechanisms in place. As Ellen Morgan argues, CSR can displace accountability for the provision of social services or environmental protection – responsibilities that are at the heart of the state-citizen social contract. Rather than rely upon CSR to deliver an illusion of sustainable development, host governments must surely focus upon rebalancing the often-inequitable resource extraction taxation regimes in place in most developing countries, and use the taxation revenue to provide adequate social services and to regulate [multinational extractive companies] behaviour more effectively (Mitchell, 2014).

La possibilité qu'une bonne gestion des recettes minières permette de couvrir les coûts des services sociaux d'un pays donné, dont l'accès aux services de santé et à l'éducation pour sa population, est pourtant l'objet d'études chiffrées qui remettent en perspective la nature de la richesse générée par le secteur (Ridde, Campbell et Martel, 2015; Tax Justice Network, 2015).

Une autre conclusion que l'on peut tirer des analyses présentées dans cet ouvrage est l'importance de reconnaître que l'enjeu central n'est pas de savoir *seulement* comment les activités minières peuvent se développer de manière durable, mais *surtout* comment les mines, les minerais et les métaux pourraient contribuer au développement économique et social des régions et des pays concernés ainsi que de leurs populations dans leur ensemble sur une base durable et équitable⁶. Cela représente un préalable à la fois à la possibilité de formuler des initiatives de RSE qui contribueraient à promouvoir des stratégies de développement local et à la clarification des rôles et des responsabilités des différents acteurs.

6 Il est frappant de constater comment une confusion à ce sujet semble avoir été entretenue, notamment au Canada lors de la création de l'Institut canadien international sur les industries extractives et le développement (Campbell et Goyette-Côté, 2012).

Au terme de ces analyses, plusieurs éléments de réponse peuvent maintenant être donnés à la question de départ de savoir à quelles conditions des stratégies de RSE dans le secteur minier en Afrique seraient susceptibles de contribuer au développement économique et social des pays concernés.

Comme le met en lumière la conclusion du chapitre sur le Ghana sur la question d'une possible réconciliation entre stratégies d'affaires de RSE et politiques de développement, des progrès intéressants commencent à se faire jour, pas vraiment sur le plan des négociations avec les communautés, mais plutôt quant à la manière dont certaines compagnies procèdent au renouvellement de leurs stratégies. Notons à cet égard celles qui ont récemment été adoptées en matière de politiques d'approvisionnement local, et plus particulièrement celles définies à l'issue d'une approche impliquant l'ensemble des acteurs concernés. Il est important de souligner que ces changements surviennent dans le contexte d'une reconnaissance croissante et renouvelée quant au rôle des politiques publiques et notamment quant à l'importance d'une « stratégie nationale de développement qui s'articule avec les politiques au niveau des communautés locales dans le but de produire des résultats économiques tangibles et durables » (Dashwood et Buenar Puplampu, 2014, p. 131; notre traduction). De telles politiques demeurent clairement un moyen central pour permettre une certaine redéfinition des rapports de force et d'autorité asymétriques qui ont caractérisé le secteur dans le passé.

Pour ce qui concerne la clarification des rôles et des responsabilités des acteurs publics et privés, notons que le chapitre consacré aux « Initiatives de responsabilité sociale des entreprises » du rapport de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU) et l'Union africaine (UA), intitulé *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique*, apporte des précisions instructives :

Aux fins de l'élaboration de politiques, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises *ne devraient pas être considérées comme se substituant à la responsabilité de l'État envers ses citoyens* dans la mise en place des infrastructures de base et d'autres biens publics. En effet, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises *devraient compléter les efforts de l'État et être encadrées par les institutions de l'administration locale et des autorités locales*. Le cadre réglementaire que le gouvernement choisit pour consolider la responsabilité sociale des entreprises devrait énoncer clairement les responsabilités des compagnies minières et

celles qui doivent être dévolues aux communautés minières et communiquées à ces communautés (CEANU et UA, 2011, p. 99; nous soulignons).

À cet égard, ces recommandations répondent on ne peut plus directement aux observations notées dans le chapitre sur le Mali qui soulignaient les ambiguïtés et les problèmes de durabilité des initiatives de RSE dans un contexte caractérisé par une faible intervention de l'État et des représentants des collectivités territoriales dans les localités où les entreprises minières sont aussitôt apparues comme des acteurs devant pallier les insuffisances des autorités nationales et décentralisées. Le rapport en question insiste par ailleurs sur le fait que ces initiatives devraient répondre à des normes issues d'une concertation nationale portant sur les obligations de l'industrie minière à l'égard des objectifs de développement social. Sans un tel débat, on court le risque de voir la définition des exigences de responsabilité sociale des entreprises relever d'une juridiction laissée à l'appréciation de l'industrie. De telles approches *ad hoc* pourraient conduire à l'incertitude sur les sommes qu'il faudrait consacrer à la RSE et sur les types de projets de RSE qui devraient être développés, de même que sur les mécanismes nécessaires à leur mise au point.

Le rapport de la CEANU et de l'UA (2011) préconise en outre la définition de cadres et d'indicateurs permettant d'évaluer les effets des projets de RSE établis dans le cadre de projets d'investissement minier. Ces cadres doivent, selon ces organisations, privilégier la consultation des parties prenantes et favoriser l'examen des obligations et des engagements auxquels les acteurs concernés ont souscrit. De tels examens doivent être fondés sur l'obligation de présenter des rapports, qui devraient faire partie du cadre de RSE. Les indicateurs concernant l'évaluation de l'effet des projets de RSE devraient ainsi être intégrés dans un cadre déterminé à l'avance et appliqués par une gamme de parties prenantes, dont des groupes de la société civile.

En dernière instance, face à la confusion sur les rôles des acteurs suscitée par le modèle de croissance introduit au cours des dernières décennies pour attirer des investissements massifs dans le secteur minier en Afrique, il est peut-être utile de rappeler qu'il n'y a aucun exemple historique à travers le monde d'un processus de développement durable et d'industrialisation qui ait eu lieu sans politiques publiques appropriées. Des politiques stratégiques et appropriées sont d'une importance critique pour provoquer les changements dynamiques

nécessaires, y compris bâtir des liens en aval et en amont de l'industrie minière et assurer la possibilité d'une valeur ajoutée locale aux minerais. Cela demande de mettre en avant une approche multisecteurs (infrastructure, mines, énergie, agriculture) et de rendre possible une redéfinition des arrangements institutionnels en conséquence. Il s'agit, comme le recommandent la CEANU et l'UA (2011), de consciemment et systématiquement intégrer et articuler les stratégies minières dans un ensemble plus large de stratégies et de politiques de développement. Et cela nous amène à l'enjeu le plus fondamental.

Les recommandations de la CEANU et de l'UA (2011) pointent en effet toutes dans la même direction. Un « nouveau modèle de développement » est nécessaire et il ne pourra pas être impulsé simplement par l'industrie (*investment-led strategies*) - hypothèse explicite des réformes et stratégies du passé. Les débats et les processus politiques autour de ce modèle doivent plutôt faire l'objet d'une appropriation au niveau national, régional et local dans les pays concernés. Le nouveau modèle dépend d'interventions stratégiques de la part des pouvoirs publics, notamment dans le domaine de la planification, de la formation, de la coordination, de la mise en œuvre et du suivi des stratégies transformatrices qui seraient introduites.

Cette clarification sur le rôle central que doivent jouer les pouvoirs publics comme moteur du développement comporte des implications certaines quant à la nécessité de clarifier tout autant le rôle et les responsabilités des compagnies dans le développement social des pays où elles interviennent.

Harvey souligne ce point en ces termes :

Extractive companies are not development NGOs and should not attempt to emulate them by placing too much emphasis on stand-alone "outreach" programmes. Instead, to enhance relationships with and contributions to host communities, what is more appropriate and what can and has worked is a single-minded behavioural shift in internal business and workforce practices (Wand et Harvey, 2012, cités dans Harvey, 2014, p. 9).

Plus précisément, afin d'obtenir l'acceptabilité sociale (la « licence sociale ») pour l'exercice de leurs activités, Harvey propose plus particulièrement que les compagnies dans le secteur extractif se concentrent sur leurs stratégies d'affaires et non sur des stratégies de développement social :

To improve their “social licence”, extractive companies should prioritise “in-reach”, not “outreach”. What does this mean in practice? It means working to change the behaviours and thence attitudes of its own employees across the full spectrum of the workforce. It means very consciously minimising the belief that “outreach” programmes can substitute for the implacably difficult task of working with local people on a face to face basis on issues which are important to them, not agendas set by the developers and their national or international “development” partners. “Outreach” programmes and “development” may have a role, but they should not be central. At a fundamental level, the focus should be on business-connected “activities”, not business-disconnected programmes (Harvey, 2014, p. 9-10).

Comme le disait un représentant du secteur minier lors d'une conférence internationale il y a plus de dix ans : «*It is time for business to get back to business*» (Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, 2002). La réflexion sur ces enjeux a beaucoup avancé depuis la dernière décennie, et ce, tant dans les milieux d'affaires qu'au sein des instances de décision et de recherche.

Ce livre se veut une modeste contribution à la poursuite de cette réflexion.

Références

- AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL – ACDI. (2010). *Favoriser une croissance économique durable. Stratégie de l'ACDI sur la croissance économique durable*. Récupéré le 15 novembre 2015 de <[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUI-images/EconomicGrowth/\\$file/Sustainable-Economic-Growth-f.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUI-images/EconomicGrowth/$file/Sustainable-Economic-Growth-f.pdf)>.
- BROWN, S. (2015). Undermining Foreign Aid: The extractive sector and the recommercialization of Canadian development assistance. Dans S. Brown, M. den Heyer et D. R. Black, *Rethinking Canadian Aid* (p. 277-295). Ottawa : University of Ottawa Press.
- CAMPBELL, B. (dir.) (2004). *Regulating Mining in Africa: For Whose Benefit?* [Discussion Paper 26]. Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet.
- CAMPBELL, B., GABAS, J.-J., PESCHE, D. et RIBIER, V. (dir.). (2016). *Les transformations des politiques de coopération. Secteurs agricoles et miniers au Canada et en France*. Paris : Karthala-GEMDEV et Québec : Presses de l'Université du Québec.
- CAMPBELL, B. et GOYETTE-CÔTÉ, G. (2012). *Les ressources extractives et le développement*. Mémoire soumis par le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), Consultation sur la création de l'Institut canadien international sur les industries extractives et le développement. Montréal : Université du Québec à Montréal. Récupéré le 15 novembre 2015 de <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Memoire_GRAMA_4_Mai_2012_rev-2.pdf>.

- CENTRE FOR ENERGY, PETROLEUM AND MINERAL LAW AND POLICY. (2002). The Mining Industry: Old threats and new challenges [Conference]. 10-14 juin, Dundee, Écosse.
- COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'AFRIQUE DES NATIONS UNIES ET UNION AFRICAINE. (2011). *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*. Addis-Abeba: Publications de la Commission économique pour l'Afrique.
- DASHWOOD, H. S. et BUENAR PUPLAMPU, B. (2014). Multi-Stakeholder Partnerships in Mining: From engagement to development in Ghana. Dans J. A. Grant, W. R. N. Compaoré et M. I. Mitchell (dir.), *New Approaches to the Governance of Natural Resources: Insights from Africa* (p. 131-153). Londres: Palgrave Macmillan.
- EVANS, M. D. (2007). New Collaborations for International Development. Corporate social responsibility and beyond. *International Journal*, 62(2), 311-325.
- FRYNAS, J. G. (2005). The False Developmental Promise of Corporate Social Responsibility: Evidence from multinational oil companies. *International Affairs*, 81, 581-598.
- GOYETTE, G. (2015). Charity Begins at Home: The extractive sector as an illustration of changes and continuities in the new de facto Canadian aid policy. Dans S. Brown, M. den Heyer et D. R. Black (dir.), *Rethinking Canadian Aid* (p. 259-275). Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- GRATTON, P. (2012, 5 février). Mining Partnerships the Right Things to do. *Embassy Magazine*. Récupéré le 1^{er} avril 2016 de <<http://www.embassynews.ca/opinion/2012/02/15/mining-partnerships-the-right-thing-to-do/41259>>.
- HARVEY, B. (2014). Social Development will not Deliver Social Licence to Operate for the Extractive Sector. *The Extractive Industries and Society*, 1(1), 7-11.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS – ICMM. (2013, mai). *Sustainable Development Framework. 10 Principles*. Récupéré le 15 novembre 2015 de <<https://www.icmm.com/our-work/sustainable-development-framework/10-principles>>.
- ITE, U. E. (2005). Poverty Reduction in Resource-Rich Developing Countries: What have multinational corporations got to do with it? *Journal of International Development*, 17(7), 913-929.
- LAFORCE, M., CAMPBELL, B. et SARRASIN, B. (dir.). (2012). *Pouvoir et régulation dans le secteur minier: leçons à partir de l'expérience canadienne*. Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- MAYORGA ALBA, E. (2009) *Extractive Industries Value Chain: A Comprehensive Integrated Approach to Developing Extractive Industries*. Extractive industries and development series no. 3, Africa working paper series no. 125, Washington, DC.: World Bank. Récupéré le 3 avril 2016 de <<https://www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18400>>.
- MITCHELL, J. (2014, 8 mai). The Resource Curse of Corporate Social Responsibility: The case of Rio Tinto. -@JamesMitchellINR. 8 mai. Récupéré le 15 décembre 2015 de <<http://jamesmitchellmining.wordpress.com/2014/05/08/the-resource-curse-of-corporate-social-responsibility-the-case-of-rio-tinto/>>.
- PRIETO-CARRÓN, M., LUND-THOMSEN, P., CHAN, A., MURO, A. et BHUSHAN, C. (2006). Critical Perspectives on CSR and Development: What we know, what we don't know, and what we need to know. *International Affairs*, 82(5), 977-987.
- RIDDE, V., CAMPBELL, B. et MARTEL, A. (2015). Mining Revenue and Access to Health Care in Africa: Could the revenue drawn from well-managed mining sectors finance exemption from payment for health? *Development in Practice*, 25(6), 909-918.

- SANTORO, M. A. (2015). Business and Human Rights in Historical Perspective. *Journal of Human Rights*, 14(2), 155-161.
- SLACK, K. (2012). Mission Impossible? Adopting a CSR-based business model for extractive industries in developing countries. *Resources Policy*, 37(2), 179-184.
- SZABLOWSKI, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*. Oxford/Portland: Hart.
- TAX JUSTICE NETWORK. (2015, 25 août). *The West African Tax Giveaway: New Report*. Récupéré le 2 novembre 2015 de <<http://www.taxjustice.net/2015/08/25/the-west-african-tax-giveaway-new-report/>>.
- WAND, P. et HARVEY, B. (2012). The Sky Did not Fall in! Rio Tinto after Mabo. Dans T. Bauman et L. Glick (dir.), *The Limits of Change: Mabo and Native Title 20 Years on* (p. 289-309). Canberra: AIATSIS.
- WORLD BANK. (1992). *Strategy for African Mining*. World Bank Technical Paper No. 181, Africa Technical Department Series. Washington, DC.: World Bank (Mining Unit, Industry and Energy). Récupéré le 15 décembre 2015 de <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/10/21/000178830_98101904142281/Rendered/PDF/multi_page.pdf>.

Notices biographiques

Campbell, Bonnie

Bonnie Campbell est professeure d'économie politique au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), directrice du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) et également du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA). Elle a été membre du groupe consultatif nommé par le gouvernement fédéral du Canada en 2006-2007 lors des Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement. De 2007 à 2011, elle a fait partie de l'International Study Group sur la révision des régimes miniers en Afrique de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, à Addis Abéba. M^{me} Campbell a été responsable de la publication de très nombreux articles dans des revues scientifiques et de la direction et rédaction d'une quinzaine d'ouvrages, dont: *Restructuring in Global Aluminium*, avec M. Ericsson (1996); *Regulating Mining in Africa: For Whose Benefit?* (2004); *Mining in Africa. Regulation and Development* (2009), qui fut traduit en français et publié sous le titre *Ressources minières en Afrique. Quelle réglementation pour le développement?* (2010); *Pouvoir et régulation dans le secteur minier: leçons à partir de l'expérience canadienne*, avec B. Sarrasin et M. Laforce (2012), et *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining* (2013). La professeure Campbell est membre de la Société royale du Canada depuis 2012.

Darimani, Abdulai

Abdulai Darimani est directeur intérimaire de l'Institute of Local Government Studies, un institut de recherche universitaire de gestion dans le domaine du développement et de la formation créé en 2003 par une loi du Parlement du Ghana (*Act 647*). Avant sa nomination, M. Darimani a travaillé de 2012 à octobre 2014 pour le ministère des Autorités locales et du Développement rural du Ghana (*Ministry of Local Government and Rural Development*). Il a également agi comme directeur du programme sur l'environnement et le secteur extractif de Third World Network-Africa (TWN-Af) de 2000 à 2012, poste qui impliquait de coordonner la recherche et des réseaux de TWN-Af, de produire des analyses de politiques, des documents de plaidoyer, de faire de la formation, de travailler au renforcement des capacités en vue de l'organisation de conférences internationales, de même qu'au renforcement

de la prise en charge de communautés touchées par les activités minières en Afrique. Avant de travailler pour TWN-Af, Abdulai Darimani a été employé pendant huit ans par la Ghana Environmental Protection Agency (EPA) en tant que directeur régional d'une des dix régions administratives du Ghana. Il fut aussi élu au niveau des autorités locales et a occupé le poste de président du sous-conseil de 1998 à 2004. M. Darimani a obtenu un Ph. D. en sciences environnementales avec une spécialisation dans le domaine de l'environnement et de la gouvernance des ressources naturelles. Il est aussi titulaire d'un M. Phil. en sociologie, a suivi un premier cycle en sciences sociales, a obtenu un certificat d'études supérieures en développement professionnel, avec spécialisation en éducation de l'environnement, et un diplôme en éducation. M. Darimani possède une longue expérience internationale de travail dans le domaine du développement durable, notamment avec des populations marginalisées. Il a beaucoup publié dans les domaines de son expertise.

Goyette-Côté, Gabriel

Gabriel Goyette-Côté est candidat au doctorat en science politique à l'Université de Montréal. Il est également membre associé au Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), chercheur associé à l'Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaire (OCCAH) et correspondant international pour le Canada de la revue *Techniques financières et développement*. Ayant siégé aux conseils d'administration de deux organisations non gouvernementales (ONG) de coopération, il agit régulièrement à titre de consultant pour différents organismes du secteur. Ses recherches portent sur les transformations du régime de l'aide contemporain, sur les déterminants nationaux et internationaux des politiques d'aide au développement et sur la responsabilité sociale des entreprises. Il a récemment publié « Charity Begins at Home : The extractive sector as an illustration of changes and continuities in the new de facto Canadian aid policy » dans l'ouvrage *Rethinking Canadian Aid* (2015). Ses travaux bénéficient de l'appui financier du Fonds de recherche du Québec - Société et culture.

Keita, Amadou

Amadou Keita est maître de conférences et professeur de droit et de science politique à l'Université des sciences juridiques et politiques de Bamako (Mali). Ancien membre de la Cour constitutionnelle du Mali, il est également le coordinateur général du Groupe d'études et de recherche en sociologie et droit appliqué (GERSDA). Il a été chercheur associé du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) à l'Institut d'études politiques de Bordeaux (France) et professeur invité à l'Université du Piémont oriental et à l'Université de Trente (Italie). M. Keita travaille sur les questions institutionnelles, de gouvernance, de décentralisation et de gestion des ressources naturelles (notamment foncières et minières). Il a ainsi participé à plusieurs programmes de recherche nationaux et internationaux, notamment le Programme de recherche juridique Mali-Pays-Bas (2000), le programme CLAIMS avec l'Institute for Environment and Development (IIED) (2002-2003), le programme Legal Tools for Citizen Empowerment avec l'IIED (2006-2010), le programme NEGOS avec le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) (2009-2012), le programme Mali contemporain avec l'IRD-Mali et LAM (Les Afriques dans le monde) de Bordeaux (2011-2013), le programme REINVENTERRA avec le CIRDIS (2014-2015). Il a publié de

nombreux travaux personnels et collectifs, dont « État, décentralisation et environnement : inventaire critique d'une crise multiforme », dans *Le Mali contemporain, Bamako* (2015); *Des caravanes juridiques à la relecture du Code minier : capitalisation des expériences en matière de développement des capacités juridiques des communautés touchées par l'activité minière au Mali* (2014); « Démocratie minimale, démocratie incantatoire. Le "modèle" malien entre l'"ici" et l'horizon », dans *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexion sur la nation à l'épreuve de la crise du nord* (2013); *Morila maintenant et après. Où va l'argent de la mine?* (2012); *Communautés locales et « manne aurifère » : les oubliées de la législation minière malienne* (2008); « Au détour des pratiques foncières à Bancoumana. Quelques observations sur le droit malien », dans *Le droit en Afrique. Expériences locales et droit étatique au Mali* (2005).

Laforce, Myriam

Myriam Laforce est titulaire d'une maîtrise en science politique et chercheure principale depuis 2005 au Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), puis au Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS). Dans le cadre de ses fonctions, elle a acquis une solide expérience d'encadrement de chercheurs, notamment dans le cadre d'un projet financé par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) (2006-2009) portant sur diverses expériences de négociation entre communautés autochtones et compagnies minières au Canada. Elle a publié ou copublié une dizaine d'articles dans des revues scientifiques et mémoires portant sur les modes de régulation entourant l'exploitation minière au Canada et à l'étranger, dont : « Mining sector regulation in Quebec and Canada : Is a redefinition of asymmetrical relations possible? », avec U. Lapointe et V. Lebus dans *Studies in Political Economy* (2009); « L'évolution des régimes miniers au Canada : l'émergence de nouvelles formes de régulation et ses implications », dans *Revue canadienne d'études du développement* (2010); « Regulatory frameworks, issues of legitimacy, responsibility and accountability : Reflections drawn from the PERCAN Initiative », avec B. Campbell et E. Roy Grégoire, dans *Governance Ecosystems. CSR in the Latin American Mining Sector* (2011); « La réforme des cadres réglementaires dans le secteur minier : les expériences canadienne et africaine en perspective », avec B. Campbell dans *Recherches amérindiennes au Québec* (2010). M^{me} Laforce a également agi comme codirectrice de l'ouvrage *Pouvoir et régulation dans le secteur minier : leçons à partir de l'expérience canadienne*, paru en 2012, avec B. Campbell et B. Sarrasin.

Tougas, Denis

Denis Tougas est titulaire d'une maîtrise en anthropologie de l'Université de Montréal. De 1990 à 2015, il a travaillé à l'Entraide missionnaire, où il avait la responsabilité des programmes sur l'Afrique des Grands Lacs. Il a coordonné la Table de concertation sur l'Afrique des Grands Lacs (Burundi, République démocratique du Congo [RDC] et Rwanda) qui a réuni les principaux intervenants canadiens dans chacun des pays (organismes de coopération internationale [OCI], communautés missionnaires, groupes de solidarité). Il a été responsable de la publication d'un feuillet d'information spécialisée sur la RDC : *Info-Zaïre* devenu *Info-Congo*, de février 1992 à février 2002, traduit en plusieurs langues et distribué au Canada, en Europe, aux États Unis et sur le continent africain. Il a été conseiller pour le Groupe

de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) à l'Université du Québec à Montréal, pour ce qui concerne les projets en RDC. Il a été membre du comité d'orientation du Forum Afrique Canada rattaché au Conseil canadien de coopération internationale (CCCI) de 2000 à 2011, un réseau qui intervient du côté des politiques du Canada envers le continent africain. M. Tougas a aussi été membre du comité de coordination du Réseau canadien pour la reddition de comptes des entreprises de sa fondation de novembre 2005 jusqu'en 2015. Ce réseau rassemble une vingtaine d'organisations de la société civile (OCI, associations de défense des droits humains, groupes d'Église, syndicats) ayant pour objectif de faire adopter une législation afin que les minières canadiennes doivent rendre des comptes au Canada pour leurs activités dans les pays en développement. Enfin, il est membre du comité consultatif du groupe Above Ground qui encourage les compagnies à respecter les droits humains, notamment en rendant les tribunaux accessibles aux victimes de préjudices causés par les compagnies canadiennes à l'étranger.

À la faveur de la demande toujours croissante des métaux et minéraux, l'industrie minière ne cesse d'étendre ses activités vers des régions éloignées des grands centres souvent mal desservies en matière de services publics et habitées par des populations parfois marginalisées. Cette expansion amène une intensification des débats portant sur la responsabilité sociale qu'ont - ou que devraient avoir - les entreprises extractives à l'égard des communautés locales et nationales qui accueillent leurs projets d'investissement. Ce mouvement n'est pas étranger au besoin de redéfinir les formes d'encadrement de cette industrie de pointe ni à l'importance d'ouvrir des espaces de débat sur cette question, surtout dans le contexte de la libéralisation des économies et de désengagement des États.

Cet ouvrage propose un portrait des débats entourant la responsabilité sociale des entreprises. Il présente un état des lieux des stratégies des acteurs privés, publics et multilatéraux par l'entremise d'études de terrain effectuées dans certains pays miniers d'Afrique. En se penchant sur des initiatives qui ont comme objectif d'assainir les pratiques minières au Ghana, au Mali et en République démocratique du Congo, les auteurs soulignent l'importance de l'ouverture d'espaces politiques par l'implication des acteurs auparavant exclus - communautés locales et pouvoirs publics -, en promouvant une plus grande transparence, la reddition de comptes, et l'accès à l'information. Car c'est à partir de tels éléments, et notamment la participation des populations aux processus de décision, de suivi et, si nécessaire, de redressement, que les enjeux de légitimité des activités des compagnies pourront être résolus de manière durable.

Bonnie Campbell est professeure d'économie politique au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Elle est directrice du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS) et du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA).

Myriam Laforce, titulaire d'une maîtrise en science politique, est chercheuse au GRAMA, une composante du CIRDIS à l'UQAM.

**Ont collaboré
à cet ouvrage**

Bonnie Campbell
Abdulai Darimani
Gabriel Goyette-Côté
Amadou Keita
Myriam Laforce
Denis Tougas



Presses de l'Université du Québec

ISBN 978-2-7605-4528-1



9 782760 545281

PUQ.CA