

Avant-propos

Cette ébauche a été rédigée par le Comité directeur des tables rondes nationales, un comité fédéral interministériel, agissant en sa qualité d'expert, avec des commentaires du Groupe consultatif des tables rondes nationales. Compte tenu du grand nombre de points de vue exprimés, il est important de souligner que ce document n'est pas destiné à présenter un accord général de la part de tous ceux qui ont contribué à son élaboration.

Ce document a pour objectif d'alimenter la discussion des participants aux tables rondes nationales. Il n'a pas pour but d'illustrer les politiques du gouvernement du Canada ou d'établir de nouvelles politiques.

Introduction

En juin 2005, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la 38^e législature (CPAECI) remettait son rapport intitulé **L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises**. Dans ce rapport, le Comité soutient qu'il faut faire davantage pour veiller à ce que les entreprises minières canadiennes actives dans les pays en développement mènent « leurs activités d'une manière responsable sur le plan social et environnemental et en conformité avec les normes internationales sur les droits de la personne ». ¹ On y recommande au gouvernement 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 ». ²

En guise de réponse à ce rapport, le gouvernement organise quatre **tables rondes nationales sur la responsabilité sociale des entreprises et les industries extractives canadiennes dans les pays en développement**, entre juin et novembre 2006, à Vancouver, Toronto, Calgary et Montréal. Malgré l'absence de définition établie sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE), le terme sera utilisé aux présentes pour désigner « la façon dont les entreprises intègrent les préoccupations sociales, environnementales et économiques à leurs valeurs, à leur culture, à leur prise de décisions, à leur stratégie et à leurs activités d'une manière transparente et responsable, et donc la façon d'instaurer des pratiques exemplaires, de créer de la richesse et d'améliorer la société ». ³ L'objectif des tables rondes nationales est de préparer un rapport au Parlement et de présenter, à l'intention du gouvernement, des organisations non-gouvernementales (ONG), des syndicats, des entreprises et des associations industrielles des recommandations sur les moyens de renforcer les démarches de gestion des répercussions externes des activités commerciales internationales, de façon

¹ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), *Quatorzième rapport : L'exploitation minière dans les pays en développement*, 38^e législature, 1^{re} session, (juin 2005), 2.

² Ibid.

³ Voir Industrie Canada, *Responsabilité sociale des entreprises : Guide de mise en œuvre à l'intention des entreprises canadiennes*, Gouvernement du Canada (2006), 5. Cette définition indique que la RSE est fondée sur le respect des lois et des règlements, et englobe ordinairement des engagements et des activités qui vont au-delà des exigences juridiques, notamment en matière de gouvernance et d'éthique de l'entreprise, de santé et de sécurité, de gestion de l'environnement, de droits de la personne (y compris les droits fondamentaux dans le domaine du travail), de gestion des ressources humaines, de participation, de développement et d'investissement communautaires, d'implication et de respect des Autochtones, de mécénat des entreprises et de bénévolat des employés, de satisfaction de la clientèle et de respect des principes de concurrence loyale, de mesures anticorruption, de reddition des comptes, de transparence et de production de rapports sur le rendement, de relations avec les fournisseurs, tant pour les chaînes d'approvisionnement au Canada que pour celles à l'étranger. Ibidem.

à avantager à la fois les entreprises et les collectivités au sein desquelles celles-ci mènent leurs activités.⁴

Le présent document de discussion offre un bref aperçu des questions pertinentes soulevées dans le rapport du CPAECI, de même que le contexte canadien et international des questions abordées aux tables rondes nationales. L'objectif du présent document est de favoriser le débat dans cette série de tables rondes. Celui-ci ne vise pas à rendre compte des politiques du gouvernement du Canada ou à établir de nouvelles politiques gouvernementales.

La version initiale a été préparée par Robert Dufresne, boursier de recherche Cadieux-Léger 2005-2006 à Affaires étrangères Canada. La version a été révisée compte tenu des observations des membres du Comité directeur des tables rondes, agissant à titre de spécialistes. Le rapport a été à nouveau révisé à la suite d'un autre cycle de rétroaction des membres du Groupe consultatif des tables rondes nationales. Compte tenu de la vaste gamme d'opinions exprimées tout au long de cet effort de rédaction, il est important de signaler que l'objet du présent document n'est pas de présenter un consensus d'opinions de toutes les personnes qui ont participé à sa préparation.

Les industries extractives canadiennes

On entend par « industries extractives canadiennes » les entreprises qui extraient les ressources non renouvelables stockées dans le sol, soit, communément, les secteurs du pétrole et de l'exploitation minière. Établir la nationalité d'une entreprise extractive est une question complexe, portant souvent à controverse. Ressources naturelles Canada a préparé une typologie des entreprises minières canadiennes et leur niveau d'identification avec le Canada (voir la section 2.1). À l'une des extrémités du spectre se trouvent les entreprises qui sont simplement inscrites aux bourses canadiennes, sans qu'on puisse établir un autre lien avec le Canada. À l'autre extrémité, on retrouve les entreprises dont le siège social est au Canada, qui emploient une majorité de ressortissants canadiens comme agents et sont régies par un conseil d'administration établi au Canada. Pour les fins des tables rondes nationales, on entendra par « industries extractives canadiennes » toutes les entreprises de ce spectre, compte tenu du fait que certains des enjeux récents les plus connus associés à ces industries touchaient des entreprises dont les liens avec le Canada sont minimaux.

⁴ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises : Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international* (octobre 2005), 4.

Le secteur minier canadien se compose d'entreprises d'exploration (nombre d'entre elles sont de petites entreprises), certaines actives exclusivement à l'étranger, de petites sociétés minières qui exploitent ou mettent en valeur une ou deux mines, et qui souvent, ne sont pas actives au Canada, et de grandes sociétés minières, qui possèdent et exploitent plusieurs mines, généralement tant au Canada qu'à l'étranger.

Le secteur minier canadien est actif dans chaque province et territoire du Canada et apporte une forte contribution à l'économie du pays. En 2004, les industries de l'exploitation minière et de la transformation des minéraux ont apporté 41,8 milliards de dollars dans l'économie canadienne, soit 4 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) national.⁵ En outre, en 2004, ces industries ont employé 369 000 Canadiens dans plus de 200 établissements miniers de production. Au cours des cinq dernières années, les minéraux et les projets afférents sont intervenus pour environ 65 p. 100 du volume manutentionné dans les ports canadiens et environ 60 p. 100 des chargements commerciaux des chemins de fer. Les bourses canadiennes sont les plus grandes sources mondiales du capital de risque pour l'exploitation et la production minières au Canada et à l'étranger. En même temps, les banques canadiennes n'offrent virtuellement aucun financement par prêt à l'égard des projets miniers à l'étranger.

L'industrie pétrolière canadienne se subdivise habituellement en trois catégories : amont, intermédiaire et aval. L'industrie d'amont englobe l'exploration pour trouver des gisements de pétrole brut et de gaz naturel. Le Canada a également des industries intermédiaires (transformation, stockage et transport) et d'aval (raffinage, commercialisation et distribution). En majorité, les gisements de pétrole et de gaz naturel sont liquides ou gazeux,⁶ ce qui nécessite une infrastructure importante pour le transport par gazoducs ou oléoducs, de chargement aux terminaux, ainsi que des véhicules de conception spéciale (camions, wagons-citernes et pétroliers).

L'industrie canadienne du pétrole est active dans 12 des 13 provinces et territoires du Canada. En 2004, l'industrie du pétrole a apporté 27,4 milliards de dollars dans l'économie canadienne, soit 2,3 p. 100 du PIB du pays.⁷ L'industrie intervenait pour un total de 338 000 emplois (directs et indirects, y compris les stations-service), en 2004, soit 2,1 p. 100 de l'ensemble des emplois au Canada. Le secteur d'amont est le plus gros investisseur privé au

⁵ Voir Ressources naturelles Canada, « Faits miniers », (février 2006), http://www.nrcan.gc.ca/mms/pdf/econo06_f.pdf (téléchargé le 8 juin 2006).

⁶ Les dépôts de sables bitumineux de la région de l'Athabasca, dans le nord de l'Alberta, sont solides et extraits soit par la méthode classique de puits à ciel ouvert ou liquéfiés dans le sol même.

⁷ À cela s'ajoutent 5,4 milliards de dollars venant de l'activité des pipelines. Voir Ressources naturelles Canada, « Statistiques et faits sur l'énergie », <http://www.nrcan.gc.ca/statistiques/energie/default.html> (téléchargé le 8 juin 2006).

Canada. La plus grande partie de la production pétrolière du Canada est exportée; en 2004, 1,62 million de barils/jour de brut, 0,45 million de barils/jour de produits pétroliers raffinés et 3,7 billions de pieds cubes de gaz naturel ont été exportés, surtout aux États-Unis.

Les industries extractives canadiennes à l'étranger

Les industries extractives canadiennes, d'après les estimations, ont investi en 2004 26,6 milliards de dollars dans des pays étrangers. Parmi les secteurs canadiens producteurs de biens, les sociétés minières canadiennes sont les plus grands investisseurs étrangers et sont actives dans plus de 100 pays. Les investissements en capital ont atteint 6,6 milliards de dollars en 2004 et ne cessent d'augmenter.⁸ Les entreprises d'exploration sont propriétaires de 2 800 sites dans plus de 100 pays tandis que les entreprises minières canadiennes exploitent plus de 130 mines à l'étranger. L'investissement international canadien dans l'exploitation minière appuie les activités de plus de 2 000 fournisseurs d'équipements et de services et un réseau d'établissements de recherche et de formation.

Par définition, les activités d'extraction se déroulent là où se trouve la ressource. Les entreprises extractives canadiennes investissent donc de plus en plus dans les pays en développement et cette tendance est en train de s'accroître, en raison des prix élevés auxquels se négocient actuellement les marchandises minérales et pétrolières.

Le fait d'investir davantage dans les pays en développement est, pour les entreprises canadiennes, à l'origine de toute une gamme de défis sociaux et environnementaux, car les capacités de gouvernance en matière de ressources sont faibles, voire inexistantes, dans nombre de pays en développement, et de nombreuses collectivités éloignées ne disposent pas des ressources et des compétences qu'il leur faudrait pour s'associer efficacement avec des entreprises étrangères du secteur extractif.

Compte tenu de leur ampleur et de leurs répercussions possibles en matière d'environnement, de société et de droits de la personne, les activités des industries extractives doivent être assorties d'un niveau élevé de sensibilité à ces répercussions possibles ainsi qu'aux capacités législatives, réglementaires et bureaucratiques des gouvernements des pays d'accueil. Certains des problèmes qui sont liés à la nature des industries extractives et aux faibles capacités de gouvernance des ressources des pays d'accueil, sont : les préoccupations environnementales, les relations avec la collectivité, les droits

⁸ Voir « Faits miniers ».

et sécurité de la personne, les relations de travail, les droits des peuples autochtones, l'intégration de la mise en valeur des ressources aux priorités économiques nationales et locales, les avantages pour les collectivités locales, et les risques de corruption entre les secteurs public et privé. Dans nombre de pays, les défis liés à l'absence de lois efficaces en matière de droits ou d'application de ces lois peuvent être amplifiés en cas de réinstallation de populations, y compris dans le cas d'exploitations minières artisanales ou à petite échelle situées sur des concessions accordées par le gouvernement à des entreprises étrangères.

Les projets d'extraction sont, souvent, la seule activité économique importante dans certains pays ou certaines municipalités et les entreprises doivent s'accommoder de pressions exercées sur elles pour fournir nombre de services, par exemple l'eau potable, l'électricité, les services médicaux ou les services d'éducation aux populations locales. Les entreprises sont de plus appelées à veiller à ce que les projets n'entraînent pas des effets sociaux et environnementaux nocifs, importants et durables.

Les entreprises exploitant le pétrole, le gaz naturel et les mines ont un défi additionnel à relever, du fait que certains les considèrent comme nuisibles à l'environnement. Même si l'empreinte matérielle d'une mine souterraine ou d'une installation d'extraction de pétrole et de gaz peut généralement être totalement restaurée, il n'en reste pas moins que de nombreux sites n'ont pas été restaurés. En outre, les mines peuvent laisser derrière elles non seulement un legs de problèmes physiques, mais également des problèmes sociaux.

Certains pays en développement voient notamment dans le pétrole et le gaz naturel des ressources stratégiques. Souvent, cela peut amener les gouvernements à appliquer des mesures restrictives aux projets d'exploitation du pétrole et du gaz, à justifier ces mesures comme moyen de tirer un bénéfice maximal pour l'État et à éviter la domination étrangère sur un secteur essentiel de l'économie nationale. Dans certains cas, les gouvernements voient de la même façon les minéraux non énergétiques, les considérant comme des ressources stratégiques, ce qui entraîne un rôle important de l'État dans l'industrie.

Par définition, les gisements miniers et de pétrole et de gaz naturel sont des ressources non renouvelables et donc de durée limitée. Chaque corps minéralisé et gisement de pétrole et de gaz naturel exploité sera éventuellement épuisé. Cela soulève pour l'industrie des défis dans la répartition des avantages tout au long de la durée utile du projet, particulièrement si le gouvernement du pays a des institutions faibles. La fermeture d'un projet et l'aide aux collectivités pour les préparer à la

disparition de cette activité économique majeure sont d'autres défis pour l'industrie extractive.

Le contexte international

Le mouvement en faveur de l'augmentation de la responsabilité sociale des entreprises émane généralement d'un désir d'influer favorablement sur la gestion et les répercussions des pratiques commerciales, dans un monde de plus en plus interdépendant. En même temps, ce mouvement a été amplifié par une prise de conscience accrue des risques liés aux répercussions éventuelles des activités des entreprises sur les plans social, des droits de l'homme ou de l'environnement. Lorsque surgit un problème, la première réaction, habituellement, est de se tourner vers le pays où l'entreprise fonctionne et de chercher à savoir si cette dernière s'est conformée intégralement aux lois nationales, régionales et locales et si le gouvernement de ce pays applique efficacement ces lois. Cette première réaction s'explique par le fait qu'en vertu du régime international, il est l'obligation de chaque État souverain d'établir et d'appliquer des paramètres juridiques aux entreprises actives sur son territoire. Cela comprend la responsabilité de garantir le respect, à l'intérieur du pays, des conventions ou traités internationaux pertinents ayant été signés ou ratifiés par le pays en question.

Toutefois, même si nombre de pays en développement se sont dotés de lois et de règlements destinés à régir le secteur des industries extractives, il existe de véritables défis liés au manque de capacités financières et institutionnelles pour garantir la surveillance et l'observation de ces mesures. Les défis en matière de RSE dans les pays en développement peuvent également être liés à l'absence de réglementation sur la gouvernance des ressources, à des tensions politiques entre le gouvernement et les collectivités situées dans la région où il y a mise en valeur des ressources, ou à des problèmes aggravants, par exemple la corruption.

Compte tenu des faibles capacités de gouvernance des ressources dans certains pays en développement, il existe un ensemble secondaire de réponses, en matière de RSE, dans les diverses normes ayant force de loi et les normes de RSE internationales volontaires émergentes, de même que dans les pratiques exemplaires adoptées par les institutions internationales ou les industries extractives canadiennes. Constitué de façon appropriée, les instruments de RSE internationaux volontaires peuvent être appliqués par une entreprise de l'industrie extractive en réponse aux pressions du marché, de la communauté et autres sans contrevenir aux principes de la souveraineté nationale. Ceci étant dit, la prolifération des codes et des normes, à l'échelon international, présente ses propres défis, tout comme le fait qu'il n'y

a pas d'entente sur la définition établie de la RSE, ou de méthodologie reconnue permettant de mesurer la performance en matière de RSE. Malgré les efforts en cours pour préciser les normes de RSE internationales, l'élaboration d'un régime de RSE international complet, solide et accepté, traitant de la gamme complète de questions sociales, des droits de la personne et des questions environnementales auxquelles les industries extractives sont confrontées à un niveau mondial demeure probablement un objectif à long terme.⁹

Ainsi, des questions se posent quant à ce que le gouvernement du Canada, les industries extractives canadiennes, et les intervenants de la société civile peuvent et doivent faire à court terme pour relever la performance en matière de RSE des industries extractives canadiennes. L'objectif des tables rondes nationales sera donc d'étudier les mesures qui peuvent être prises dans un horizon de 1 à 3 ans pour permettre aux sociétés extractives canadiennes actives dans les pays en développement de respecter, voire de dépasser, les principales normes internationales et les pratiques exemplaires de RSE. Plus précisément, les tables rondes porteront sur cinq thèmes:

- **Les normes canadiennes et internationales et les pratiques exemplaires en matière de RSE**
- **Les mesures incitatives appuyant la mise en œuvre des normes de RSE**
- **L'aide aux entreprises pour la mise en œuvre des normes et des pratiques exemplaires de RSE**
- **Le suivi continu de la RSE et les mécanismes de règlement des différends**
- **Le développement des capacités de gouvernance des ressources dans les pays en développement**

Comme mentionné ci-dessus, le présent document de discussion offre un bref aperçu des questions au cœur même de ces cinq thèmes. Il contient une analyse des questions pertinentes soulevées par le rapport du CPAECI, de même que des contextes canadien et international pour chacun de ces

⁹ Le mandat du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la question des droits de la personne, des sociétés transnationales et autres entreprises, M. John Ruggie, est de dégager et de préciser les normes de responsabilité et de responsabilisation des sociétés transnationales et autres entreprises commerciales en ce qui a trait aux droits de la personne. M. Ruggie a publié un rapport provisoire le 22 février 2006 et présentera son rapport final en 2007.

thèmes. Chaque section se termine par un petit nombre de questions dont l'objet est de stimuler la discussion.

Les normes canadiennes et internationales et les pratiques exemplaires en matière de RSE

Le CPAECI recommandait dans son rapport de déployer des efforts pour préciser les normes de conduite attendues des entreprises extractives canadiennes faisant affaires dans les pays en développement, en portant une attention particulière aux répercussions de leurs activités sur l'environnement et les droits de la personne.¹⁰ Une autre des recommandations du rapport fut de préparer des règles spécifiques à l'intention des entreprises actives dans les zones de conflits et la nécessité de porter une attention particulière aux droits des peuples autochtones.¹¹

Le contexte canadien

Sur le plan général, il existe actuellement trois sources potentielles de normes et de pratiques exemplaires canadiennes en matière de RSE :

- Instruments juridiques
- Politiques et pratiques adoptées par le gouvernement
- Politiques et pratiques adoptées par les industries extractives canadiennes elles-mêmes

Les instruments juridiques

L'un des instruments législatifs importants s'appliquant à la conduite des entreprises canadiennes à l'étranger est la *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers* (1999) adoptée pour mettre en œuvre la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Cette loi exceptée, il existe une absence générale de normes juridiques canadiennes régissant le rendement des entreprises canadiennes actives à l'étranger sur les plans social, des

¹⁰ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), *Quatorzième rapport : L'exploitation minière dans les pays en développement*, 38^e législature, 1^{re} session (juin 2005), 2-3.

¹¹ Ibid.

droits de l'homme et de l'environnement. Cette situation peut être attribuée à trois facteurs:

- tout d'abord, le cadre juridique canadien actuel régissant la conduite des entreprises ne s'applique généralement qu'au Canada. Les entreprises canadiennes, y compris les sociétés extractives, doivent se conformer aux lois et aux règles des États où elles mènent leurs activités;
- de plus, la loi canadienne qui s'applique actuellement à l'extérieur du territoire vise des types très spécifiques de conduite, par exemple certains crimes sexuels commis à l'étranger ou délits visés par la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*;
- enfin, les tribunaux canadiens peuvent, théoriquement, entendre les litiges civils liés à des événements qui ont eu lieu dans un autre État, mais ils peuvent refuser de le faire si, à leur avis, les tribunaux de l'État en question sont mieux à même de traiter le différend. Ainsi, les tribunaux canadiens peuvent arriver à la conclusion que le pays d'accueil a un meilleur accès aux témoins et aux preuves.

Les politiques et pratiques du gouvernement

Les politiques et les pratiques administratives du gouvernement sont une autre source éventuelle de normes et de pratiques exemplaires canadiennes sur la RSE à l'intention des industries extractives. À titre d'exemple, la décision politique du Canada d'adopter un instrument international comme les lignes directrices de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (voir ci-dessous) établit un ensemble de normes et de pratiques de RSE n'ayant pas force de loi à l'endroit des entreprises canadiennes actives à l'étranger. De la même façon, l'adoption, par la Banque mondiale, des normes de rendement de la Société financière internationale (SFI), pour laquelle le Canada a voté, établit un ensemble de normes de RSE à l'endroit de toute entreprise canadienne active à l'étranger ayant obtenu un financement de projet SFI, une assurance contre le risque politique de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), ou un financement de prêt des grandes banques canadiennes ayant adhéré aux Principes de l'Équateur.

De la même façon, les fonctions quotidiennes de financement commercial et de gestion du risque d'Exportation et développement Canada (EDC) intègrent des normes de RSE dans l'administration publique, ce qui, en retour, établit un ensemble de pratiques de RSE. À titre d'exemple, la méthodologie d'EDC pour faire face à la violence politique dans le cadre des évaluations

des risques, sa *Directive en matière d'évaluation environnementale*, de même que l'harmonisation de ses pratiques à la *Recommandation de l'OCDE sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public* établissent des pratiques en matière de RSE.¹²

Politiques et pratiques volontaires adoptées par l'industrie extractive

Les compagnies canadiennes des industries extractives élaborent et mettent en œuvre des politiques et pratiques axées sur la RSE, en particulier en ce qui concerne l'intendance environnementale, la santé et la sécurité, l'engagement communautaire, la conservation de l'habitat, la sensibilisation et la formation des populations locales, et les contributions financières¹³. Voici des exemples de politiques adoptées:

- En 2004, l'Association minière du Canada a adopté, dans le cadre de son initiative *Vers le développement minier durable*, des principes directeurs qui visent les activités de ses membres dans le monde entier. Ces principes sont complétés par des indicateurs de performance relatifs à la gestion des résidus, de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre, aux activités de vulgarisation et à la planification de la conduite à tenir en cas de crise¹⁴.
- L'Association canadienne des producteurs pétroliers a mis en œuvre une initiative d'intendance qui énonce d'importants engagements en matière de mise en valeur responsable des ressources, et de valorisation des collectivités et de l'environnement. Un système de rapports annuels contenant des données repères vérifiées par un cabinet de vérificateurs a été mis en place, et permettra à l'Association de respecter ses engagements.
- Les Environmental Excellence in Exploration (E3) Guidelines (lignes directrices sur l'excellence environnementale dans le secteur de l'exploration) ont été établies en 2003 par un groupe de sociétés minières

¹² Voir EDC, *Rapport sur la responsabilité sociale des entreprises 2004*,

http://www.edc.ca/french/docs/csr_annualreport_2004_f.pdf (téléchargé le 8 juin 2006).

¹³ Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site de Ressources naturelles Canada : http://www.nrcan.gc.ca/mms/wildlife/wildlife_f.htm (téléchargé le 8 juin 2006). Voir aussi Ressources naturelles Canada, *La dimension sociale du développement durable dans l'industrie minière* (ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, novembre 2003) : <http://www.nrcan.gc.ca/mms/pdf/sdsd-f.pdf> (téléchargé le 8 juin 2006).

¹⁴ Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site de l'Association minière du Canada : http://www.mining.ca/www/fr/Vers_le_developpement_minier_durable/Towards_Sustaining_Minin_g.php (téléchargé le 8 juin 2006).

dont les membres se souciaient des pratiques écologiques des compagnies d'exploration¹⁵. Ces lignes directrices peuvent être consultées en ligne, sur le site Web de la Prospectors and Developers Association of Canada (PDAC). L'initiative E3 met l'accent sur l'impact environnemental multidimensionnel de l'exploration minière, et les lignes directrices décrivent des principes et des outils favorisant une interaction constructive avec les collectivités affectées. Les compagnies d'exploration sont généralement le premier point de contact entre les collectivités et l'industrie minière, et la PDAC encourage fortement les petites compagnies canadiennes à adopter ces normes lorsqu'elles font de l'exploration à l'étranger.

Certaines compagnies de l'industrie extractive canadienne ont adopté diverses pratiques volontaires axées sur la RSE dans le cadre de leurs opérations au Canada et à l'étranger. Bien que l'accent ait porté surtout sur la minimisation des effets nocifs sur l'environnement des activités minières, ces dernières années, l'industrie minière s'est intéressée aux enjeux sociaux, et un certain nombre de compagnies ont commencé à évoquer la nécessité d'un permis social d'exploitation.

À cette fin, certaines compagnies ont mis en œuvre des processus consultatifs qui permettent aux collectivités touchées de faire entendre leurs questions et leurs préoccupations à propos des projets d'extraction, et ont parallèlement démontré l'engagement de ces compagnies à adopter de saines pratiques sur le plan social. Parmi les autres exemples de pratiques axées sur la RSE, on peut mentionner la construction d'écoles et d'établissements de soins de santé, la préparation de rapports sur le suivi continu de l'environnement en collaboration avec les populations locales, la mise en œuvre de programmes destinés à améliorer la gestion communautaire, et la création de possibilités économiques pour les femmes¹⁶.

De plus en plus souvent, les compagnies des industries extractives doivent démontrer des comportements responsables afin d'obtenir accès aux ressources¹⁷. En outre, les compagnies qui ont la réputation de respecter les normes en matière de RSE, et même d'aller au-delà, peuvent avoir un avantage concurrentiel et multiplier leurs chances de réussite sur le plan

¹⁵ Pour obtenir de plus amples renseignements, visitez le site <http://www.e3mining.com/> (téléchargé le 8 juin 2006). Il faut s'inscrire pour pouvoir consulter les lignes directrices E3, mais cette inscription est gratuite et accessible à tous.

¹⁶ Voir Ressources naturelles Canada, *La dimension sociale du développement durable dans l'industrie minière*, p. 22-23.

¹⁷ Ibid., p. 27. Bon nombre d'organisations de la société civile croient qu'une entreprise doit faire une telle démonstration pour que le gouvernement l'appuie sur le plan financier, sur le plan des assurances ou sur le plan diplomatique.

économique¹⁸. De plus, les performances sur le plan social et environnemental des compagnies canadiennes des industries extractives peuvent avoir un impact positif sur le succès à long terme de l'ensemble des entreprises canadiennes¹⁹.

Contexte international

Plusieurs efforts pour codifier les normes et pratiques exemplaires en matière de RSE ont eu lieu aux cours des dix dernières années. Certaines études ont mis en lumière plus de 200 initiatives axées sur la RSE, dont la portée varie et qui ont été mises en œuvre par divers intervenants²⁰. Par exemple, le tableau 1 ci-dessous présente d'importantes normes et pratiques exemplaires internationales en matière de RSE, qui traitent d'au moins un des six enjeux importants associés aux activités des industries extractives, soit : les effets environnementaux le développement des collectivités; les droits des populations autochtones; les droits de la personne; la sécurité; les ressources humaines et les relations de travail²¹.

¹⁸ Ibid., p. 25-26.

¹⁹ Voir ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *L'exploration minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises : Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international* (octobre 2005), p. 1.

²⁰ Commission des droits de l'homme, *Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the Responsibilities of Transnational Corporations and Related Business Enterprises with regard to Human Rights* (Rapport du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur les responsabilités des entreprises transnationales et des entreprises connexes en ce qui a trait aux droits de la personne), document E/CN.4/2005/91 (15 février 2005), paragraphe 7.

²¹ Les défis présentés ici visent à catégoriser de façon globale les types de problèmes que les compagnies de l'industrie extractive doivent souvent gérer dans les pays en développement; il ne s'agit pas d'une liste exhaustive. Pour en savoir plus sur les enjeux que doit gérer l'industrie minière en particulier, voir par exemple le rapport final du Mining, Minerals and Sustainable Development Project, <http://www.iiied.org/mmsd/finalreport/> (téléchargé le 8 juin 2006).

Tableau 1. Normes et principes internationaux en matière de RSE²²

Enjeu en matière de RSE Norme ou principe international	Effets environnementaux	Développement des collectivités	Droits des populations autochtones	Droits de la personne	Sécurité	Ressources humaines et relations de travail
Critères de performance de la SFI	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Principes directeurs de l'OCDE	Oui	-	-	Oui	-	Oui
Principes volontaires	-	-	-	Oui	Oui	-
Pacte mondial des Nations Unies	Oui	-	-	Oui	-	Oui
Normes relatives aux responsabilités des entreprises transnationales	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Effets sur l'environnement

Les normes ou pratiques exemplaires de RSE relatives aux effets des activités des entreprises sur l'environnement comptent parmi les instruments le plus couramment utilisés pour définir les attentes en matière de RSE et peuvent parfaitement s'adapter aux activités des industries extractives.

- En avril 2006, la Société financière internationale (SFI), qui relève de la Banque mondiale, a adopté un nouvel ensemble de **Politiques et normes de performance en matière de viabilité sociale et environnementale**, après que le conseil de la Banque mondiale les ait approuvées à

²² L'objet des normes mentionnées et leur viabilité sur le plan légal peut varier considérablement. En règle générale, les critères de performance de la SFI constituent un instrument normatif, les Principes directeurs de l'OCDE et les Principes volontaires servent de points de référence, les principes énoncés par le Pacte mondial de l'ONU sont appliqués à la convenance de chacun, et les Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises, sont un document de discussion qui s'appuie sur les principes enchâssés dans les traités internationaux sur les droits de la personne en vigueur. Le tableau indique la présence ou l'absence d'une référence à un défi RSE particulier dans les normes et principes internationaux; la nature et la pertinence de référence demeure un sujet de débat.

l'unanimité²³. Ces normes établissent les comportements que devraient adopter les sociétés et les investisseurs qui souhaitent avoir accès à l'aide financière offerte par la SFI ou à l'assurance de risque politique de l'AMGI. Ces normes fournissent des directives relativement précises sur une vaste gamme de sujets. Les Normes de performance pertinentes portent sur l'évaluation environnementale et les systèmes de gestion, la prévention et la réduction de la pollution, la conservation de la biodiversité et la gestion durable des ressources naturelles. Les Normes de performance prévoient un processus de suivi des projets réalisés en partenariat avec la Banque mondiale en cas d'allégations de non-conformité; ce suivi est effectué par le Bureau du ombudsman, qui sera traité plus en détail au thème 4.

- Les **Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales**, qui ont été révisés en 2000, renferment des recommandations formulées par les gouvernements à l'intention des sociétés multinationales au sujet de la RSE. Ces principes sont importants, car ils constituent la seule norme internationale de RSE approuvée par une grande diversité de gouvernements et parce qu'ils prévoient un processus de suivi. Les principes portent sur des questions liées à l'environnement comme la divulgation de renseignements, l'évaluation des effets et les systèmes de gestion de l'environnement.
- Les Normes sur les responsabilités des sociétés transnationales et autres entreprises commerciales en matière de droits de l'homme ont été élaborées par la Sous-commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme²⁴. Une des dispositions des Normes porte sur la protection de l'environnement. Pour le moment, les Normes ne constituent qu'un document de travail; elles ont suscité une certaine controverse, du fait qu'elles visent à définir des obligations juridiques internationales pour les sociétés²⁵.

²³ Les normes de performance constituent une mise à jour et un élargissement de la portée des politiques antérieures de la SFI en matière de protection. Un groupe de grandes banques et d'établissements de crédit appelé Equator Principles Financial Institutions (EPFI) adoptera vraisemblablement les normes de performance, comme il l'avait fait pour les politiques de protection de la SFI. Voir www.equator-principles.com (téléchargé le 8 juin 2006).

²⁴ La Sous-commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme a approuvé les Normes le 13 août 2003. Cependant, la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, à qui les Normes ont été soumises, ne les a pas adoptées et a déclaré que le document n'a aucun fondement juridique. Voir le rapport de la Sous-commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme (16 avril 2004), E/CN.4/2004/L.73/Rev.1.

²⁵ Il convient de mentionner que la Business Leaders' Initiative on Human Rights, créée au Royaume-Uni, s'efforce de faire appliquer les Normes par des entreprises œuvrant dans divers secteurs, et ce, dans le but d'élaborer des outils et des méthodes pratiques qui favoriseront le respect des droits de l'homme. Avec la nomination, par le Secrétaire-Général de l'ONU, de John Ruggie au poste de représentant spécial sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales, on pourra étoffer les normes, afin de clarifier les normes et les responsabilités des

- Le **Pacte mondial des Nations Unies** est une initiative de RSE qui vise la participation des parties prenantes aux activités de partage et de diffusion des connaissances sur les pratiques exemplaires. Le Pacte mondial, qui a été élaboré par l'ONU en collaboration avec les gouvernements, réunit des organisations de travailleurs, des ONG et des sociétés. À ce jour, plus de 2 500 compagnies y ont adhéré²⁶. Le Pacte renferme dix principes généraux, dont trois se rapportent à l'environnement : le soutien de l'application d'une approche de précaution, la promotion d'une plus grande responsabilité en matière d'environnement et la mise au point et la diffusion de technologies sans danger pour l'environnement.

Développement des collectivités

Les normes et pratiques exemplaires en matière de développement des collectivités se rapportent à l'interaction entre les entreprises et les populations touchées, et ce, à toutes les étapes d'un projet, et incluent tant la forme que le contenu des consultations publiques sur la prise de décisions, l'achat de terres et la réinstallation – en accordant souvent une attention particulière au rôle des peuples autochtones. Ces instruments présentent un grand intérêt pour les industries extractives, dû à leur incidence considérable sur les questions relatives à l'utilisation des terres, qui sont une des questions centrales pour ces industries.

- Les **Normes de performance de la SFI** fournissent une orientation relativement à l'évaluation sociale et aux systèmes de gestion, à la santé et la sécurité communautaires, à l'acquisition des terres et à la réinstallation, aux populations autochtones et à l'héritage culturel.

Droits des populations autochtones

L'obtention d'un permis social d'exploitation est devenue particulièrement importante lorsqu'il s'agit de la participation des populations autochtones. Il existe néanmoins très peu d'instruments juridiques généralement reconnus qui traitent précisément des droits de ces populations. Un grand nombre des normes et pratiques exemplaires relatives aux droits des populations autochtones visent à déterminer comment les politiques, les programmes et les méthodes d'élaboration de projets, y compris pour les industries

entreprises et des États relativement aux violations des droits de l'homme commises par des acteurs non étatiques.

²⁶ Voir <http://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html> (téléchargé le 8 juin 2006).

extractives, peuvent être mieux adaptés aux pratiques, politiques, voire aux styles d'apprentissage des autochtones.

- La **Convention 169 de l'Organisation internationale du travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants**, adoptée en 1989, établit des orientations relatives à la mise en valeur des terres et des ressources naturelles (articles 13-19). La Convention a été ratifiée par 17 pays, surtout des pays en développement, mais pas par le Canada. Elle définit un cadre relatif à l'accès aux ressources naturelles qui se trouvent sur les territoires traditionnels autochtones et à la mise en valeur de ces ressources. Les entreprises des industries extractives qui sont présentes dans les pays ayant ratifié la Convention doivent en respecter les dispositions; certaines entreprises ont même tenté d'appliquer ces dispositions dans des pays qui n'ont pas encore ratifié la Convention.
- Le « Projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » est une résolution provisoire des Nations Unies qui a été soumise à l'examen du Conseil des droits de l'homme en vue d'une adoption possible en 2006²⁷. Si, par la suite, le Projet de Déclaration est adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, il sera un instrument n'ayant pas force de loi²⁸. Il importe de souligner que le Projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones fait référence à l'obtention d'un consentement préalable donné librement et en connaissance de cause relativement aux projets de développement²⁹.
- Des normes se rapportant précisément aux questions qui intéressent les populations autochtones sont incluses dans les Politiques opérationnelles de la Banque mondiale sur les peuples autochtones (4.10). Les Politiques opérationnelles/Procédures de la Banque (4.12) prévoient des normes similaires relativement aux projets qui nécessitent la réinstallation³⁰.

²⁷ Une version antérieure du texte provisoire a été citée dans des arrêts de la Cour suprême du Canada.

²⁸ Habituellement, les déclarations sont considérées comme des directives volontaires au niveau international; c'est-à-dire qu'elles peuvent avoir une certaine influence, mais n'ont pas la même valeur en droit que les traités internationaux.

²⁹ Voir, par exemple, le Rapport final de l'examen des industries extractives, Banque mondiale, 2003,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0..contentMDK:20306686~menuPK:336936~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html> (téléchargé le 8 juin 2006) et le Rapport de la Commission mondiale des barrages, 2000, <http://www.dams.org/> (téléchargé le 8 juin 2006). D'autres parties ont proposé d'obtenir le consentement libre, préalable et donné en connaissance de cause des collectivités touchées en consultant ces collectivités au sujet des incidences de projets d'extraction qui pourraient être réalisés sans le consentement de toutes les parties. Une telle norme d'acceptation pourrait être adéquate lorsque de nombreux intervenants ont des intérêts conflictuels à l'égard des terres et des ressources.

³⁰ La Politique opérationnelle/Procédures de la Banque 4.10 remplace la Directive opérationnelle 4.20, et les Politiques opérationnelles/Procédures de la Banque 4.12 remplacent la Directive

Droits de la personne

Les normes et pratiques exemplaires de RSE qui se rapportent aux droits de l'homme s'appliquent à un ensemble de questions centrales relatives à l'intégrité physique, à la dignité, à la santé et à la sécurité des populations touchées.

- Aucun chapitre des Principes directeurs de l'OCDE ne porte précisément sur les droits de l'homme, mais le Comité de l'investissement de l'OCDE a élaboré récemment un « outil de gestion du risque destiné aux investisseurs dans les zones à déficit de gouvernance » pour compléter les **Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales**.
- Les **Principes volontaires sur la sécurité et les droits humains** dans les industries extractives et de l'énergie ont été définis conjointement par les secteurs privé et public; ces principes reconnaissent l'importance de la promotion et de la protection des droits de l'homme dans le monde³¹. Les Principes volontaires ont été définis sous l'égide des gouvernements du Royaume-Uni et des États-Unis, et d'importantes industries pétrolières et minières ont participé au processus, ainsi que certaines des grandes ONG œuvrant dans le secteur des droits de la personne. Les Pays-Bas et la Norvège ont adhéré aux Principes volontaires³².
- Bien qu'ils soient énoncés en termes très généraux, les deux premiers principes du **Pacte mondial de l'ONU** portent sur les droits de l'homme. Ils stipulent que « [l]es entreprises sont invitées à promouvoir et à respecter la protection du droit international relatif aux droits de l'homme; et [...] veiller à ce que leurs propres compagnies ne se rendent pas complices de violations des droits de l'homme³³. »
- Les **Normes sur la responsabilité des sociétés transnationales** renferment également des dispositions relatives aux droits de l'homme en général, ainsi qu'à la sécurité dans le contexte des activités des entreprises. Même si les Normes ne constituent qu'un document de travail, les Normes sont fondées sur des instruments internationaux ayant force de

opérationnelle 4.30. Il convient de mentionner que ces directives et politiques opérationnelles ne s'appliquent qu'aux activités de la Banque mondiale et ne visent aucunement les activités des entreprises.

³¹ Voir Voluntary Principles on Security and Human Rights, Introduction, <http://www.voluntaryprinciples.org> (téléchargé le 8 juin 2006).

³² Les compagnies peuvent désormais adhérer aux Principes volontaires, même si leur gouvernement ne l'a pas fait; plusieurs entreprises du secteur canadien de l'extraction ont adhéré aux Principes.

³³ Voir Pacte mondial de l'ONU, « Les dix principes », <http://www.unglobalcompact.org/Languages/french/francais2.html> (téléchargé le 8 juin 2006).

loi. Elles précisent que « les sociétés transnationales et autres entreprises commerciales ont l'obligation de respecter les droits civils, culturels, économiques et sociaux et contribuer à leur réalisation [...], et s'abstenir d'actions qui gêneraient ou empêcheraient la réalisation de ces droits³⁴. »

Sécurité

Les entreprises doivent composer avec divers problèmes de sécurité dans les pays en développement, plus particulièrement dans les régions prédisposées aux conflits. Par conséquent, plusieurs normes de RSE renferment des directives sur la gestion des questions de sécurité dans un contexte commercial.

- La **Norme de performance 4 de la SFI**, intitulée « Santé et sécurité communautaires » vise un vaste éventail de sujets.
- Les **Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme** fournissent des directives concernant l'évaluation des risques reliés à la violence et les liens entre les industries extractives et les responsables de la sécurité, tant du gouvernement que du secteur privé (entreprises de sécurité).
- Les **Normes sur la responsabilité des sociétés transnationales** renferment des critères régissant la sécurité dans le contexte des activités des entreprises.

Ressources humaines et relations de travail

Les normes et pratiques exemplaires de RSE qui traitent des ressources humaines et des relations de travail sont probablement celles qui sont le plus exhaustives. Cela s'explique en grande partie par l'existence d'une importante organisation multilatérale œuvrant dans ce secteur, à savoir l'Organisation internationale du travail (OIT). Les normes de RSE relatives aux ressources humaines et aux relations de travail portent sur les conditions de travail, les formes de travail qui sont interdites comme le travail forcé et le travail des enfants, ainsi que des questions se rapportant au syndicalisme.

³⁴ Voir *Normes sur les responsabilités des sociétés transnationales et autres entreprises commerciales en matière de droits de l'homme*, 26 août 2003, paragraphe 12, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2.

- La **Déclaration tripartite** de principes concernant les entreprises multinationales et la politique sociale, adoptée par l'OIT, qui est l'un des instruments les plus connus dans le domaine des relations de travail, a été révisée en 2000. L'OIT a également produit d'autres instruments pertinents, par exemple, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998.
- La deuxième des **Normes de performance de la SFI** porte sur la main-d'œuvre et les conditions de travail, plus précisément sur les trois grands éléments suivants : conditions de travail et gestion des relations avec les travailleurs, protection de la main-d'œuvre, ainsi qu'hygiène et sécurité sur le lieu de travail. Cette norme traite également brièvement des travailleurs non employés et des chaînes d'approvisionnement.
- Les **Principes directeurs de l'OCDE** portent notamment sur l'emploi et les relations industrielles, les syndicats, l'élimination du travail forcé et du travail des enfants, la non-discrimination et les conditions de travail.
- Quatre des dix principes énoncés dans le **Pacte mondial des Nations Unies** portent sur les normes du travail et soutiennent le respect de la liberté d'association et du droit à la négociation collective, l'abolition du travail des enfants, ainsi que l'élimination du travail forcé et de la discrimination.
- Les **Normes sur la responsabilité des sociétés transnationales** renferment six dispositions traitant de la non-discrimination et des droits des travailleurs.

Thèmes de discussion

- **Quels sont les principaux défis, touchant la mise en œuvre des normes et pratiques exemplaires de RSE, auxquels sont confrontés le gouvernement, la société civile et les entreprises en ce qui concerne les activités des sociétés minières canadiennes œuvrant dans les pays en développement ?**
- **Quelles sont les solutions qui pourraient être envisagées pour faire face à ces défis, par exemple en tirant parti de l'expérience acquise dans d'autres domaines ou d'autres pays ?**

- **Quelles mesures précises le gouvernement canadien, la société civile et les entreprises concernées devraient-ils prendre pour faire face à ces défis ?**

Notes

Notes

Mesures incitatives appuyant la mise en œuvre de normes de RSE

Dans son rapport, le CPAECI exhortait le gouvernement à « mettre en place des incitatifs plus vigoureux pour encourager les entreprises minières canadiennes à mener leurs activités à l'étranger d'une manière responsable sur le plan social et environnemental et en conformité avec les normes internationales sur les droits de la personne³⁵. » Le rapport recommandait également de « subordonner l'obtention d'une aide du gouvernement canadien [...] au respect par les entreprises de normes clairement définies sur la responsabilité sociale et les droits de la personne, en particulier en ayant recours à des mécanismes comme les évaluations de l'impact sur les droits de la personne³⁶. »

Dans le rapport, trois grandes catégories de mesures incitatives à l'appui de la mise en œuvre de normes sur la RSE par les industries extractives canadiennes³⁷ sont définies :

- Conditions d'accès au financement, à l'assurance et à d'autres services financiers
- Mesures incitatives axées sur le marché
- Normes et responsabilité juridiques

Le contexte canadien

La capacité du gouvernement du Canada à mettre en place des mesures incitatives auprès des industries extractives canadiennes pour la mise en œuvre de normes sur la RSE est limitée par le fait que les entreprises peuvent n'avoir que très peu de liens avec le Canada. Comme l'illustre le tableau 2, une vaste gamme d'entreprises sont considérées comme étant canadiennes, alors que leur affiliation réelle avec le Canada varie considérablement. De plus, un grand nombre d'entreprises appartiennent au type 4, c'est-à-dire aux entreprises ayant très peu de liens avec le Canada,

³⁵ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), *Quatorzième rapport : L'exploitation minière dans les pays en développement*, 38^e législature, 1^{re} session (juin 2005), p. 2.

³⁶ Idem.

³⁷ Les incitatifs dont il est question comprennent des mesures qui récompensent la conformité aux normes et qui dissuadent les infractions. Les trois catégories énumérées ont été choisies pour faciliter un débat structuré sur les incitatifs actuels et éventuels. Ces catégories ne sont aucunement exhaustives et toute discussion à propos d'autres mesures n'entrant pas dans ces catégories est bienvenue.

mais qui sont tout de même généralement perçues comme étant canadiennes. À l'heure actuelle, le gouvernement du Canada a mis au point peu d'outils et de leviers, voire aucun, pour influencer les activités de ces entreprises en particulier.

Tableau 2. Classification des entreprises minières canadiennes³⁸

	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 5
Emplacement du siège social	Canada	Canada	Pays étranger	Pays étranger	Pays étranger
Adresse postale	Canada	Canada / Pays étranger	Pays étranger	Pays étranger	Pays étranger
Territoire de compétence	Canada	Canada	Canada	Pays étranger	Pays étranger
Dirigeants corporatifs canadiens	Oui	Oui/Non	Minimum	Non	Oui
Exploitation minière au Canada	Oui/Non	Non	Non	Non	Oui
Exploitation minière à l'étranger	Oui/Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Dirigeants pouvant être poursuivis en vertu des lois canadiennes	Oui, dans la plupart des cas	Oui, dans certains cas	Non, dans la plupart des cas	Non, dans la plupart des cas	Oui, dans certains cas
Inscription aux bourses canadiennes	Oui	Oui	Oui	Oui	Non

Conditions d'accès au financement du gouvernement, à l'assurance et à d'autres services

L'une des mesures incitatives est d'obliger les entreprises qui veulent profiter de prêts ou d'autres services à se conformer aux normes de RSE et à adopter des pratiques exemplaires – ainsi, les entreprises ayant un bon rendement à ces égards auraient accès au financement, et pas les autres. Toutefois, deux principaux facteurs limitent l'efficacité de la conditionnalité comme mesure incitative pour les industries extractives canadiennes, soit l'absence d'un ensemble clair de normes, et le fait que le gouvernement n'offre pas d'aide financière à la majorité des investissements canadiens à l'étranger³⁹. Le

³⁸ Données compilées par Ressources naturelles Canada.

³⁹ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises : Réponse du gouvernement*

gouvernement procure une aide non financière aux entreprises canadiennes, y compris celles des industries extractives, notamment sous la forme du soutien des ambassades et de missions commerciales.

Dans les limites de ces contraintes, le Canada fait actuellement appel à ce type d'incitatif pour stimuler le rendement en matière de RSE. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) peut, par exemple, réduire le financement accordé à un projet si ce dernier présente des risques certains de répercussions défavorables pour le développement. Exportation et développement Canada (EDC) prend en considération les effets environnementaux et sociaux possibles des projets proposés pour lesquels le financement et les services de gestion du risque sont sollicités. La *Loi sur le développement des exportations* exige qu'EDC examine les répercussions négatives que pourraient avoir les projets proposés pour l'environnement avant de s'engager à offrir du soutien. Les *Directives en matière d'évaluation environnementale* d'EDC, exigent un examen des répercussions sociales négatives possibles dans le cadre des examens environnementaux. Lorsque les projets proposés sont situés dans des marchés propices aux violations des droits de la personne, EDC entreprend également une évaluation plus détaillée des droits de la personne. EDC fait preuve de diligence raisonnable en ce qui concerne les répercussions environnementales, sociales et de droits de la personne avant d'accepter de fournir ses services à l'égard d'un projet⁴⁰.

Certains fournisseurs de services financiers du secteur privé canadien appliquent également des critères de RSE à l'évaluation des demandes de financement de projet. Ainsi, quatre des cinq grandes banques du Canada ont adopté les Principes de l'Équateur (voir la section 2.2.). Il faut noter toutefois que lorsque EDC prend part à un prêt de projet syndiqué en partenariat avec une ou plusieurs banques ayant adopté les Principes de l'Équateur, ces derniers sont tenus d'appliquer conjointement les critères de rendement SFI à l'emprunteur (EDC applique régulièrement les normes internationales qui sont les plus pertinentes au projet proposé, parmi lesquelles les normes du Groupe de la banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement).

au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, octobre 2005, p. 6.

⁴⁰ Un incitatif de second niveau pour la conformité aux normes RSE reliées à la prestation de services de soutien aux sociétés canadiennes par les organismes gouvernementaux porte sur la divulgation de renseignements relatifs aux projets ayant reçus du soutien. La portée de la divulgation des renseignements sur les projets financés par l'EDC est décrite dans la politique de divulgation de l'EDC et est limitée par les facteurs de confidentialité et de capacité concurrentielle qu'il faut prendre en considération.

Mesures incitatives axées sur le marché – Transparence et divulgation

Les investisseurs, les assureurs, les consommateurs et les autres acteurs du marché cherchent de plus en plus à obtenir de l'information fiable sur la façon dont les entreprises gèrent les répercussions environnementales et sociales de leurs activités. Cela suggère que certains segments de marché sont prêts à récompenser les entreprises mettant en œuvre des pratiques responsables sur le plan social et se préoccupent des risques liés aux pratiques non responsables. Cette question est particulièrement pertinente dans le cas des industries extractives, où les entreprises doivent relever des défis considérables en matière de gestion des répercussions de leurs activités sur la société, les droits de la personne et l'environnement. Cependant, l'efficacité des pratiques de transparence et de divulgation axées sur la RSE est réduite par l'absence d'une norme reconnue sur le type d'information qui devrait être divulguée, ainsi que sur la façon de le faire. Toutefois, tout porte à croire que la divulgation peut aider les entreprises, y compris celles des industries extractives, à comprendre l'importance de la RSE pour leurs affaires et à gérer les enjeux connexes d'une manière plus ouverte et plus systématique⁴¹. Plusieurs des initiatives présentement menées au Canada comportent des conséquences pour les industries extractives :

- **Rejets polluants** : Pour inciter les entreprises, y compris celles des industries extractives, à adopter des mesures de prévention de la pollution, l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) du Canada exige qu'elles publient des données sur leurs rejets de certains polluants. Ainsi, « l'INRP constitue un important point de départ dans la détermination et le contrôle des sources de pollution au Canada⁴² ».
- **Législation sur les valeurs mobilières** : Au Canada, toutes les législations provinciales sur les valeurs mobilières renferment des dispositions générales et spécifiques exigeant que les sociétés ouvertes divulguent l'information relative à la RSE à leurs actionnaires lorsque cette information est jugée « importante » – c.-à-d. l'information que « des investisseurs raisonnables jugeraient pertinente à leurs décisions de placement » [traduction]⁴³. Toutes les activités « importantes », où qu'elles soient exécutées, doivent être déclarées aux actionnaires. À ce jour, toutefois, ces exigences semblent avoir eu très peu de répercussions sur

⁴¹ Stratos Inc., *Gaining Momentum: Corporate Sustainability Reporting in Canada*, 2005.

⁴² Voir le site Web de l'INRP d'Environnement Canada, http://www.ec.gc.ca/pdb/npri/npri_about_f.cfm (téléchargé le 8 juin 2006).

⁴³ Robert Repetto, *Silence is Golden, Leaden, and Copper: Disclosure of Material Environmental Information in the Hard Rock Mining Industry*, juillet 2004. Au Canada, la législation sur les valeurs mobilières relève des autorités provinciales.

la divulgation aux actionnaires d'information relative à la RSE⁴⁴. Pour les entreprises canadiennes dont les actions se négocient également aux États-Unis, le respect des exigences en matière de divulgation imposées par la *Sarbanes-Oxley Act* constituent une préoccupation beaucoup plus importante⁴⁵.

- **Déclaration volontaire** : Les entreprises chefs de file des industries extractives ont été parmi les premières à déclarer volontairement leurs pratiques et leur rendement en matière de RSE. Le Canada a mis au point des outils pour aider les entreprises à mettre en œuvre des pratiques d'élaboration de rapports de durabilité⁴⁶. Environ 114 sociétés canadiennes, dont 26 entreprises d'extraction, ont au moins déclaré des renseignements partiels sur leurs pratiques et leur rendement en matière de RSE en 2005 (le double du nombre enregistré en 2001)⁴⁷. Même si la portée et la qualité des renseignements divulgués continuent de varier grandement, les chefs de file canadiens en matière d'élaboration de rapports de durabilité font bonne figure au niveau international⁴⁸.
- **Listes noires et blanches** : La publication de listes des « meilleurs » et des « pires » pays, entreprises et produits ont joué un rôle important pour la reconnaissance et la récompense du rendement en matière de RSE. Plusieurs universitaires, ONG et instituts de recherche canadiens publient de l'information sur les pratiques des entreprises canadiennes en matière de RSE⁴⁹. Jantzi Research a contribué au développement d'investissement socialement responsable au Canada avec la création du « Jantzi Social Index », qui sert de jalon pour l'évaluation « du rendement des portefeuilles éthiques ». ⁵⁰ En janvier 2006, les firmes Corporate Knights et Innovest Strategic Value Advisors ont publié leur deuxième liste annuelle des 100 entreprises les plus actives dans le secteur du développement durable dans le monde, où figuraient cinq entreprises d'extraction, dont deux sociétés canadiennes⁵¹. Le magazine

⁴⁴ D'après un rapport publié récemment, un seul cas relatif à la divulgation de renseignements concernant l'environnement a été soulevé par les organismes de réglementation des valeurs mobilières au Canada sur une période de 25 ans. Idem, p. 21.

⁴⁵ Pour en savoir davantage sur la *Sarbanes-Oxley Act* :

<http://www.paynefirm.com/html/SarbanesOxleyIntro.html> (téléchargé le 8 juin 2006) et

<http://library.findlaw.com/2003/Sep/17/133167.html> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁴⁶ Voir <http://www.sustainabilityreporting.ca/> (téléchargé le 8 juin 2006)

⁴⁷ Stratos Inc., *Gaining Momentum*.

⁴⁸ Voir notamment le communiqué de presse publié par Stratos Inc. le 16 décembre 2003, à l'adresse <http://www.csrwire.com/article.cgi/2340.html> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁴⁹ Voir notamment Stratos Inc., <http://www.stratos-sts.com/pages/publica011.htm> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁵⁰ Voir notamment <http://www.jantzisocialindex.com/> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁵¹ Pour en savoir davantage : <http://www.global100.org/> (téléchargé le 8 juin 2006). Les Corporate Knights publient également un classement annuel des 50 meilleures entreprises citoyennes au Canada. En 2005, la liste comptait au total 10 entreprises des industries extractives. Pour de plus amples renseignements, voir <http://www.corporateknights.ca/reports/best50/> (téléchargé le 8 juin 2006).

Report on Business publie aussi un classement annuel des entreprises canadiennes axé sur la RSE du point de vue des consommateurs; les deux premières éditions comportèrent des classements sur les industries extractives.

Mesures incitatives axées sur le marché – Investissement responsable

L'investissement responsable se rapporte à l'intégration de considérations relatives à la RSE aux processus traditionnels de prise de décisions et d'acquisition en matière d'investissement. Cette intégration peut être motivée par des raisons strictement financières (réduction des risques financiers et augmentation des gains) ou morales (par exemple, fonds éthiques). L'investissement responsable est entrain de devenir une pratique courante au sein des grands investisseurs institutionnels comme les caisses de retraite, qui représentent plus du tiers des actifs investis dans le monde. Les caisses de retraite constituent souvent les principaux actionnaires des sociétés dans lesquelles elles investissent, y compris des entreprises d'extraction, et peuvent par conséquent jouer un rôle important pour influencer les dirigeants par l'entremise de résolutions et d'engagements pris par les actionnaires. Un certain nombre de caisses de retraite ont formé des coalitions s'intéressant à différentes questions, comme le changement climatique, afin d'exercer des pressions sur les entreprises (y compris celles des industries extractives) pour qu'elles cernent et gèrent les risques associés à leurs activités et à leur rendement et qu'elles divulguent de l'information à cet égard.

Certaines des caisses de retraite les plus importantes du Canada ont commencé à s'intéresser aux approches de la RSE. Ainsi, l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada (OIRPC) a récemment émis une politique sur l'investissement responsable et a appuyé l'élaboration des Principes d'investissement responsable, lancés en avril 2006. Les signataires de ces principes représentent presque deux billions de dollars d'actifs sous gestion.⁵² Parmi ceux-ci, on retrouve quatre caisses de retraite canadiennes. L'OIRPC est également membre de l'Enhanced Analytics Initiative, une initiative de collaboration internationale visant à stimuler de la

⁵² En adhérant aux principes d'investissement responsable, les signataires reconnaissent qu'il est de leur devoir, à titre de fiduciaires, de tenir compte des enjeux liés à l'environnement, aux questions sociales et à la gouvernance lorsqu'ils prennent des décisions en matière d'investissement. Toutefois, même dans le cas des caisses de retraite ayant adopté des politiques d'investissement responsable, d'aucuns critiquent l'absence de critères clairement définis en ce qui concerne le dessaisissement des investissements dans des entreprises avec un mauvais dossier en matière de RSE.

meilleure recherche financière visant à aider les investisseurs à déterminer les secteurs et les entreprises dont le rendement sera touché par les questions relatives à la RSE.

Responsabilité juridique

Une troisième catégorie de mesures incitatives comprend des sanctions en vertu desquelles des amendes sont imposées lorsqu'une entreprise conduit ses affaires sans respecter les normes établies par les lois nationales et internationales. La mise en application éventuelle de ces mesures incitatives par le gouvernement du Canada est limitée par les lois internationales régissant l'extraterritorialité et par la Constitution du Canada, qui confère aux provinces les compétences relatives à certains secteurs clés de la RSE.

- *Extraterritorialité* : Bien que les États aient généralement pleine compétence pour établir et mettre à exécution des lois sur leur propre territoire, le droit international impose certaines limites à l'exécution extraterritoriale de ces lois. En règle générale, les États sont habilités à adopter des lois afin d'exercer leur compétence normative à l'endroit de toutes les personnes et événements dans leur territoire souverain et, à l'extérieur de leur territoire, à l'endroit de leurs ressortissants (personnes physiques ou morales). Toutefois, la mise en application de lois est généralement limitée aux personnes ou aux entités opérant sur le territoire souverain de l'État ayant prescrit la règle, sauf lorsqu'il existe une entente internationale ou une autre disposition permettant l'exercice d'une compétence à l'égard d'entités se trouvant dans d'autres États.
- *Responsabilité pénale* : Les sociétés peuvent être tenues responsables sur le plan pénal d'infractions commises au Canada. Les entreprises peuvent également être tenues responsables sur le plan pénal des infractions commises à l'extérieur du Canada s'il existe un « lien réel et important » entre le Canada et l'infraction. En outre, dans le cas de certaines infractions graves considérées comme des crimes en vertu du droit international et relevant d'une compétence universelle, comme celles qui sont prévues dans la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre*, un « lien réel et important » n'est pas requis. Au regard de la compétence universelle reconnue à l'égard de ces infractions, les poursuites peuvent être entamées dans n'importe quel État.
- *Responsabilité civile* : En principe, la responsabilité civile d'une entreprise liée à des actes commis à l'étranger peut également être reconnue. La résidence ou l'exercice d'activités au Canada suffit généralement pour donner compétence aux tribunaux canadiens de traiter d'infractions d'ordre civil. Toutefois, même si les tribunaux canadiens sont habilités à entendre les causes, il est fort probable que la défense

allègue qu'une cour canadienne ne constitue pas le forum le plus approprié lorsque certains facteurs, comme le lieu des preuves, des dommages, de l'exécution des actes préjudiciables, des victimes ou de la loi applicable, désignent un tribunal de l'État hôte comme étant le forum qui convient le mieux. Il importe également de souligner que la responsabilité civile relève généralement des compétences provinciales.

Le contexte international

Conditions d'accès au financement, à l'assurance et à d'autres services

La Banque mondiale et les organismes qui en relèvent, notamment la Société financière internationale (SFI), exigent de toute entreprise qu'elle se conforme à une vaste gamme de politiques internationales, y compris les critères de rendement de la SFI avant que le financement d'un projet de développement soit approuvé⁵³. De plus, la SFI et la Banque mondiale exigent des emprunteurs qu'ils satisfassent à certaines mesures et normes quantitatives de rendement (collectivement appelées « conditionnalité ») avant que les versements négociés (définis dans la convention de prêt) ne leur soient remis. La politique de durabilité de la SFI renferme des dispositions propres aux projets des industries extractives. Les lignes directrices sur la santé et la sécurité environnementales, qui remplacent le manuel sur la prévention et la lutte contre la pollution de la Banque mondiale, énoncent également les exigences techniques relatives aux entreprises des industries extractives.

L'influence des critères de rendement de la SFI est bonifiée par les Principes de l'Équateur, un cadre volontaire en vertu duquel des institutions financières conviennent d'adopter des politiques conformes aux critères de rendement de la SFI en ce qui concerne leur investissement dans des projets d'une valeur de plus de 10 millions de dollars⁵⁴. Ensemble, les 41 signataires des Principes de l'Équateur (dont quatre banques canadiennes) représentent plus de 80 % du financement de projets à l'échelle mondiale. Même si les critères de rendement de la SFI ne concernent pas spécifiquement les industries extractives, une part importante du financement de projets à l'échelle mondiale touche ce secteur, ce qui

⁵³ Pour en savoir davantage à propos des critères de rendement de la SFI, on peut consulter le site Web de la SFI à l'adresse <http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/EnvSocStandards> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁵⁴ Pour de plus amples renseignements, voir le site <http://www.equator-principles.com/> (téléchargé le 8 juin 2006).

confère une pertinence particulière aux critères de la SFI et aux Principes de l'Équateur⁵⁵.

Le Groupe de la Banque mondiale explore également activement ses interactions avec les secteurs du pétrole, du gaz et de l'exploitation minière dans le contexte de sa mission globale de réduction de la pauvreté et de promotion du développement durable par l'entremise de son examen des industries extractives. Cet examen représente l'enquête la plus complète entreprise à ce jour sur les investissements des industries extractives. Même si la Banque mondiale a publié sa réponse à l'examen en 2004, les recommandations formulées à la suite de cet examen pourraient déboucher sur d'autres conditions liées à l'environnement, aux questions sociales et à la gouvernance dans le cadre des interactions futures du Groupe de la Banque mondiale avec les entreprises d'extraction et les gouvernements des pays hôtes⁵⁶.

Certains organismes nationaux de crédit à l'exportation font un lien entre la promotion des lignes directrices de l'OCDE et la prestation d'un financement à l'exportation⁵⁷. Aux Pays-Bas, les entreprises qui demandent un crédit à l'exportation ou une garantie d'investissement reçoivent un exemplaire des lignes directrices. Pour être admissibles, les entreprises doivent déclarer qu'elles ont pris connaissance des lignes directrices de l'OCDE et s'engager à s'efforcer de les respecter. Au ministère chargé des garanties relatives au crédit à l'exportation du Royaume-Uni, des procédures internes de vérification de la conformité des activités des clients aux lignes directrices de l'OCDE ont été mises en place.

Aux États-Unis, la politique d'aide de la Overseas Private Investment Corporation exige la conformité aux critères relatifs aux répercussions sur le développement, à la protection de l'environnement, aux droits du travail internationaux et aux droits de la personne. Ces exigences sont intégrées aux contrats et leur portée s'étend aux contrats de sous-traitance⁵⁸.

Tous les organismes de crédit à l'exportation bénéficiant d'un appui officiel (organismes de crédit à l'exportation de l'OCDE) exigent la présentation d'une évaluation environnementale pour tous les projets susceptibles d'avoir des répercussions négatives importantes sur les plans social et

⁵⁵ Il importe de souligner que les banques adhérant aux Principes de l'Équateur n'ont pas adopté la politique de durabilité de la SFI, que seule la SFI applique.

⁵⁶ Pour en savoir davantage sur l'examen du secteur de l'extraction, voir le site Web du Groupe de la Banque mondiale à l'adresse <http://ifcln1.ifc.org/ifcext/eir.nsf/Content/Home> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁵⁷ Voir AccountAbility, *Promoting Responsible Competitiveness: Benchmarking Study for the Government of Canada*, (2006), p. 27.

⁵⁸ Idem, 24-25.

environnemental, et au moins le tiers de ces organismes exigent la divulgation de données environnementales avant l'approbation des crédits à l'exportation.

Mesures incitatives axées sur le marché – Transparence et divulgation

Plusieurs initiatives internationales encouragent les entreprises des industries extractives à faire preuve de plus de transparence en ce qui a trait à leurs politiques, à leurs pratiques et à leur rendement en matière de RSE, notamment :

- La Global Reporting Initiative (GRI), un cadre favorisant l'élaboration de rapports de durabilité qui a été lancé en 1997, cible toutes les industries et comportant des lignes directrices sectorielles sous forme de protocoles techniques et de suppléments⁵⁹. Les lignes directrices, un ensemble de principes énonçant les exigences en matière de rapports de durabilité, sont au cœur de la GRI. Le supplément de la GRI relatif aux secteurs minier et métallurgique, élaboré conjointement par l'ICMM et la GRI dans le cadre d'une consultation auprès de plusieurs parties intéressées, est particulièrement pertinent.
- Le Carbon Disclosure Project (CDP) a été lancé en 2000, alors qu'un groupe d'investisseurs institutionnels a invité les 500 premières grandes entreprises du palmarès mondial du Financial Times 500 à divulguer leurs émissions de gaz à effet de serre. Depuis, trois nouvelles demandes d'information ont été envoyées⁶⁰. Les réponses et les rapports demandés sont publiés sur le site Web du CDP, qui est devenu « le plus important registre des émissions de gaz à effet de serre du monde⁶¹ » [traduction].
- L'Extractives Industries Transparency Initiative (EITI) fait la promotion de la divulgation et de la vérification complètes des recettes des gouvernements et des paiements des entreprises associés aux activités des industries extractives⁶². L'initiative, lancée au Royaume-Uni en 2002, comprend un guide de référence à l'intention des entreprises et des gouvernements, et énonce les principes et les critères sous-jacents à la mise en œuvre.

⁵⁹ Pour de plus amples renseignements, voir <http://www.grig3.org/index.html> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁶⁰ Pour de plus amples renseignements, voir <http://www.cdproject.net/index.asp> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁶¹ Voir <http://www.cdproject.net/aboutus.asp> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁶² Pour de plus amples renseignements, voir <http://www.eitransparency.org/index.htm> (téléchargé le 16 mai 2006).

- L'International Council on Mining and Metals (ICMM) a adopté un cadre composé de dix principes de RSE, dérivés du rapport final du Mining, Minerals and Sustainable Development Project⁶³. Ces principes traitent des enjeux prioritaires en matière d'économie, de société, d'environnement et de gouvernance. Les membres de l'ICMM se sont engagés à élaborer des rapports, à partir de 2006, sur le rendement de leurs activités en fonction des dix principes énoncés dans ce cadre et à l'aide des indicateurs de base de la Global Reporting Initiative (GRI) et du supplément de la GRI relatif aux secteurs minier et métallurgique, qui a été élaboré par la GRI, en collaboration avec diverses parties intéressées. Les membres de l'ICMM ont également accepté que leurs rapports sur leur rendement en matière de RSE soient soumis à une vérification externe indépendante.
- Le Conseil pour les pratiques responsables en joaillerie (CRJP), qui a été créé en mai 2005 par les membres de divers paliers de la filière joaillière (diamant et or), s'engage à promouvoir des pratiques responsables, de la mine au point de vente, grâce à une démarche transparente. Le Conseil élabore actuellement un « cadre de pratiques responsables », en collaboration avec les principaux groupes d'intervenants, afin de définir les normes éthiques, sociales et environnementales que devront respecter tous ses membres dans la conduite de leurs affaires.
- La *Sarbanes-Oxley Act* (2002) impose des exigences rigoureuses en matière d'évaluation des risques et de divulgation aux entreprises dont les actions sont inscrites aux bourses des États-Unis. Compte tenu du nombre d'importantes entreprises canadiennes (ainsi que du nombre d'entreprises ayant leur siège dans d'autres pays) dont les titres se négocient aux États-Unis, cette loi a une portée presque internationale.

Certaines instances ont également intégré des exigences de divulgation à leurs lois relatives aux entreprises. Ainsi, en France, la loi sur les entreprises exige que toutes les sociétés ouvertes publient des rapports sur les questions sociales et environnementales⁶⁴.

⁶³ Pour en savoir davantage sur l'ICMM, voir <http://www.icmm.com/> (téléchargé le 8 juin 2006). Pour de plus amples renseignements sur le rapport final du projet de développement durable de l'exploitation minière et des minéraux, voir <http://www.ied.org/mmsd/finalreport/> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁶⁴ Il existe une législation similaire au Canada, mais elle ne concerne que les institutions financières, pas les entreprises des industries extractives ou d'autres secteurs.

Mesures incitatives axées sur le marché – Investissement responsable

Les administrateurs des caisses de retraite se sont préoccupés du fait que l'adoption de critères de RSE pourrait constituer un manquement à leur devoir de fiduciaire qui consiste à maximiser le rendement financier des deniers des participants. Pour répondre à ces préoccupations, certains pays (p. ex., l'Australie et le Royaume-Uni) ont mis en place des cadres législatifs autorisant explicitement les administrateurs des caisses de retraite à adopter des politiques d'investissement responsable⁶⁵. En Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni, les administrateurs des caisses de retraite sont tenus de divulguer dans quelle mesure les facteurs sociaux et environnementaux sont pris en compte dans leurs politiques d'investissement. En Norvège, les investissements réalisés par les caisses de retraite sont soumis à un examen par une commission d'éthique. Cette commission est habilitée à retirer certaines entreprises du portefeuille de placements de la caisse de retraite pour des raisons environnementales ou sociales et à rendre publiques ses décisions, ce qu'elle a déjà fait par le passé⁶⁶. Les principes internationaux d'investissement responsable récemment lancés offrent aux investisseurs un cadre leur permettant de tenir compte d'une manière appropriée des questions liées à la RSE dans leurs politiques et leurs pratiques d'investissement⁶⁷.

Responsabilité juridique

Une récente étude menée par le FAFO et l'International Peace Academy compare les régimes de responsabilité juridique des entreprises en vigueur au Canada, en France, en Norvège, au Royaume-Uni et aux États-Unis⁶⁸. L'étude conclut que la notion de responsabilité juridique existe dans toutes ces instances, mais qu'il y a souvent des obstacles à la poursuite devant les tribunaux des entreprises qui enfreignent le droit international.

Dans le domaine des poursuites au civil, l'outil de responsabilisation des entreprises le plus connu est la **Alien Torts Claims Act** (ATCA) des États-Unis, en vertu de laquelle les tribunaux fédéraux américains sont habilités à juger les fautes civiles commises en infraction au droit international. L'ATCA a été invoquée dans des poursuites contre des entreprises non américaines pour

⁶⁵ Mines Alerte Canada, *Cadre politique en vue de réglementer les compagnies minières canadiennes et leurs opérations internationales* (octobre 2005), p. 13.

⁶⁶ Voir Advisory Council on Ethics, The Norwegian Government Petroleum Fund, <http://odin.dep.no/etikkradet/english/bn.html> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁶⁷ Voir McGeachie et al., *Finance and the Environment in North America*.

⁶⁸ Voir *Business and International Crimes: Assessing the Liability of Business Entities for Grave Violations of International Law*, rapport n° 467 du FAFO (2004), <http://www.fafo.no/liabilities/467.pdf> (téléchargé le 8 juin 2006).

des actes ou des négligences commis à l'extérieur des États-Unis. Même si aucune des poursuites entamées en vertu de l'ATCA depuis les années 80 n'a débouché sur une condamnation, le recours croissant à cette loi témoigne de l'intérêt accru envers la responsabilisation juridique des entreprises en ce qui concerne les infractions au droit international⁶⁹.

Il n'existe à l'heure actuelle aucune entente internationale complète ayant force de loi relativement aux normes liées à la responsabilité sociale des entreprises. Le secrétaire général des Nations Unies a nommé un représentant spécial chargé de formuler des recommandations sur un certain nombre de questions relatives à la RSE.

Thèmes de discussion

- **Quels sont les principaux défis touchant les mesures incitatives visant à supporter les normes et pratiques exemplaires de RSE, auxquels sont confrontés le gouvernement, la société civile et les entreprises en ce qui concerne les activités des industries extractives canadiennes œuvrant dans les pays en développement?**
- **Quelles sont les solutions qui pourraient être envisagées pour faire face à ces défis, par exemple en tirant parti de l'expérience acquise dans d'autres domaines ou d'autres pays?**
- **Quelles mesures précises le gouvernement canadien, la société civile et les entreprises concernées devraient-ils prendre pour faire face à ces défis?**

⁶⁹ À ce jour, treize cas sont en cours de traitement, trois sont réglés et 20 ont été rejetés.

Notes

Notes

Aide aux entreprises pour la mise en œuvre des normes et des pratiques exemplaires de RSE

Dans son rapport, le CPAECI recommandait d'« augmenter et améliorer les services offerts aux entreprises minières canadiennes dans les pays en développement » afin d'atteindre trois objectifs : qu'elles soient au courant de leurs obligations, qu'elles soient au courant du contexte dans lequel elles se proposent de fonctionner, et qu'elles aient la capacité de mener leurs activités de manière responsable sur les plans social et environnemental⁷⁰. Au sujet de ce troisième objectif, le Comité proposait l'élaboration et la promotion d'une « trousse à outils à l'intention des entreprises canadiennes afin d'aider ces dernières à évaluer les répercussions sociales, environnementales et en matière des droits de la personne de leurs activités⁷¹ ».

Le contexte canadien

Pour être vraiment efficaces, les normes et pratiques exemplaires de RSE doivent être intégrées aux activités quotidiennes et aux processus de décision des industries extractives. Toutefois, ces dernières sont souvent incapables de mettre en œuvre ces pratiques de RSE toutes seules. Par exemple, les sociétés juniors n'ont pas les mêmes ressources (humaines ou financières) que les majeures. Il convient donc dans tout ce processus de tenir compte de facteurs tels que la taille de l'entreprise (), la nature de son activité (exploration, extraction ou raffinage) et le type de ressources exploitées (ressources minières, pétrole ou gaz naturel).

Le gouvernement canadien a un double rôle à jouer. Premièrement, il peut se servir de son savoir-faire en matière de mise en œuvre de normes et de pratiques exemplaires de RSE pour aider les sociétés canadiennes, y compris les sociétés minières et pétrolières, dans le cadre de leurs projets d'investissement.

⁷⁰ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), *Quatorzième rapport : L'exploitation minière dans les pays en développement*, 38^e législature, 1^{re} session (juin 2005), p. 3.

⁷¹ Ibid.

- Grâce à son équipe de conseillers en environnement, **Exportation et développement Canada** (EDC) se penche sur les rapports d'évaluation environnementale présentés par les promoteurs de projets et aide ceux-ci à identifier « les mesures d'atténuation appropriées par rapport aux transactions qu'EDC pourrait assurer ou financer⁷² ». En 2004, EDC a supporté 11 projets répondant aux critères de sa Directive en matière d'évaluation environnementale, dont quatre concernaient les industries extractives.
- Le **Service des délégués commerciaux** (SDC) intègre des données sur la RSE aux sessions d'information qu'il organise à l'intention de ses clients canadiens, communique l'engagement du gouvernement du Canada en matière de RSE aux entrepreneurs canadiens et locaux auxquels il s'adresse, et s'assure que les gouvernements d'accueil soient au courant des initiatives canadiennes de RSE⁷³. Afin de mieux servir ses clients, le SDC prépare actuellement un plan d'intensification de la formation du personnel du MAECI, d'élaboration de nouveaux outils de RSE pour les entreprises opérant à l'étranger, et de promotion plus systématique des concepts de RSE au Canada et à l'étranger.
- La division des Opérations du SDC, qui assure la formation du personnel de promotion du commerce au Canada et à l'étranger, a préparé une documentation destinée à montrer comment la promotion de la RSE devrait être intégrée à la prestation des six services fondamentaux dispensés aux sociétés canadiennes œuvrant à l'étranger⁷⁴. Cette initiative fait partie de l'engagement du gouvernement du Canada à élaborer « d'autres directives et des modules de formation pour aider le personnel des missions du Canada à l'étranger dans leurs tâches⁷⁵ ».

Deuxièmement, le gouvernement canadien peut prêter assistance pour la mise en œuvre des pratiques du RSE en identifiant, élaborant et diffusant des outils. Voici certaines des initiatives prises à cet égard.

⁷² Exportation et développement Canada, *Rapport annuel de l'éco-conseiller en chef 2005*, p. 4, http://www.edc.ca/french/docs/2005_Chief_Enviro_Adv_Report_f.pdf (téléchargé le 8 juin 2006).

⁷³ Pour plus d'informations sur le Service des délégués commerciaux, voir <http://www.infoexport.gc.ca/ie-fr/MarketReportsAndServices.jsp> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁷⁴ Les missions canadiennes reçoivent beaucoup de demandes d'information des entreprises canadiennes souhaitant développer leurs opérations internationales, ce qui constitue une ressource utile pour la promotion et la mise en œuvre des initiatives de RSE appuyées par le Canada à l'étranger. En mars 2004, par exemple, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a organisé un projet pilote de formation sur la RSE à l'ambassade du Canada à Manille, aux Philippines.

⁷⁵ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *L'exploitation minière dans les pays en développement -- La responsabilité sociale des entreprises : Réponse du gouvernement au quatorzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international* (octobre 2005).

- Afin de promouvoir la RSE et d'aider les entreprises à intégrer les normes et les pratiques exemplaires de RSE à leurs activités, le gouvernement du Canada a récemment publié **Responsabilité sociale des entreprises : guide de mise en œuvre à l'intention des entreprises canadiennes**, dans lequel on trouve des informations sur des initiatives lancées par des entreprises canadiennes, notamment des exemples provenant des industries extractives⁷⁶.
- En 2000-2001, Ressources naturelles Canada a publié un **Répertoire des pratiques sociales de l'industrie canadienne des minéraux et des métaux** dans lequel on trouve des exemples d'activités de sociétés minières canadiennes agissant de manière socialement responsable⁷⁷.
- L'industrie ayant exprimé le besoin d'information et de conseils additionnels sur les pratiques touchant les rapports de durabilité, le gouvernement du Canada et Stratos Inc. ont publié la **Trousse d'information sur la production de rapports sur le développement durable** contenant des informations pertinentes pour les industries extractives⁷⁸.

Le secteur privé peut aussi être une source d'information sur les méthodes d'évaluation environnementale, sociale et politique des projets et sur la mise en œuvre des normes de RSE. Voici quelques exemples de ressources du secteur privé.

- **Environmental Excellence in Exploration (E3)** est un outil Internet élaboré par un réseau de sociétés minières et géré par l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs (ACPE). Cet outil est destiné à faciliter la mise en œuvre des normes et pratiques exemplaires de RSE dans le secteur de la prospection minière⁷⁹.
- Le Conference Board du Canada et Imagine Canada ont préparé un **Outil de responsabilité sociale des entreprises**, outil Internet que les entreprises peuvent consulter pour gérer, mesurer et améliorer leur

⁷⁶ Voir <http://www.strategis.ic.gc.ca/csr> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁷⁷ Ressources naturelles Canada, *Répertoire des pratiques sociales de l'industrie canadienne des minéraux et des métaux*, http://www.nrcan.gc.ca/mms/sociprac/intro_f.htm (téléchargé le 8 juin 2006).

⁷⁸ La trousse contient des instructions élémentaires sur la préparation d'un rapport, et elle est compatible avec la Global Reporting Initiative qui propose un cadre beaucoup plus détaillé. Voir <http://www.sustainabilityreporting.ca> (téléchargé le 8 juin 2006) et <http://www.globalreporting.org/index.asp> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁷⁹ Voir <http://www.e3mining.com/> (téléchargé le 8 juin 2006). Il existe beaucoup de lignes directrices ou de trousse adaptées à des aspects particuliers des activités d'extraction (prospection, forage, visites de terrain, traitement des déchets, etc.). On trouvera une liste d'autres instruments destinés à aider les industries extractives à <http://www.pdac.ca/pdac/good-practices.html> (téléchargé le 8 juin 2006).

rendement en matière de RSE⁸⁰. Cet outil peut être appliqué par des entreprises de toutes tailles, dans toutes les industries, afin de les aider à déterminer dans quels secteurs elles font des progrès et dans lesquels elles peuvent encore s'améliorer.

- Les firmes de consultance à but lucratif peuvent aussi faciliter l'interprétation des normes de RSE pour la gestion et les activités opérationnelles des entreprises. Les industries extractives canadiennes figurent au premier rang de la clientèle des firmes de consultance offrant des conseils sur la gestion du risque et la mise en œuvre des pratiques de RSE et de durabilité sur le plan opérationnel⁸¹.

Une autre source d'aide aux industries émane de la contribution et de l'expertise de la société civile et des ONG. En effet, beaucoup de campagnes, de projets et d'initiatives des ONG visent à améliorer la conduite des entreprises. Certains de ces projets sont entrepris en collaboration avec les industries extractives canadiennes, alors que d'autres s'efforcent d'améliorer la conduite des entreprises en publiant des rapports sur les cas de mauvais rendement en matière de RSE.

Le contexte international

La **Société financière internationale** (SFI) offre un soutien institutionnel polyvalent à la mise en œuvre d'activités de RSE par les industries extractives canadiennes.

- Premièrement, la SFI offre à sa clientèle des services de soutien pouvant comprendre une aide aux PME, une assistance pour améliorer les bénéfices sociaux et environnementaux et le rendement des projets, des communications avec les agences pertinentes sur des questions particulières touchant les projets, et l'intervention d'un réseau externe de consultants⁸². Elle appuie également des programmes de formation pour ses clients.

⁸⁰ Voir http://www.conferenceboard.ca/GCSR/CR_AT/default.htm (téléchargé le 8 juin 2006).

⁸¹ Voir par exemple http://www.fivewinds.com/services/services_SustainabilityCSR.cfm (téléchargé le 8 juin 2006).

⁸² Société financière internationale, *Policy on Social and Environmental Sustainability* (30 avril 2006), p. 7-8, à [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006/\\$FILE/SustainabilityPolicy.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006/$FILE/SustainabilityPolicy.pdf) (téléchargé le 8 juin 2006).

- Deuxièmement, la SFI peut financer des initiatives et programmes à caractère social et environnemental de ses clients afin de les aider à dépasser les exigences de ses normes de rendement.
- Troisièmement, la SFI peut assurer la liaison avec les divers intervenants publics ou privés.

Outre ce soutien institutionnel, il existe divers outils internationaux pouvant être utiles aux industries extractives canadiennes.

- Le International Council on Mining and Metals (ICMM) a mis au point en collaboration avec la Banque mondiale une trousse de développement communautaire contenant 17 outils pouvant être utilisés aux différentes étapes du cycle de réalisation des projets, concernant les phases d'évaluation, de planification, de gestion et d'évaluation du développement communautaire, ainsi que les relations avec les parties prenantes.
- Le Human Rights and Business Project de l'Institut danois des droits de la personne offre un large éventail de services aux entreprises, notamment un programme de formation, des évaluations de codes de conduite, une ligne téléphonique sur les droits humains, et un service de partenariat avec les ONG, en plus de deux services généraux de consultance⁸³. Ce projet comprend aussi un outil de diagnostic en ligne, le « Human Rights Compliance Assessment », qui permet aux entreprises de déceler les infractions éventuelles causées par leurs activités⁸⁴.
- En 2005, International Alert a publié « Conflict–Sensitive Business Practice: Guidance for Extractive Industries », qui est un ensemble d'outils d'analyse de risque et d'incidence pour les industries extractives travaillant ou envisageant de travailler dans des régions touchées par un conflit⁸⁵. Plusieurs ONG ont également publié des documents qui pourraient être utiles aux entreprises à cet égard⁸⁶.

⁸³ Pour plus de renseignements, voir <http://www.humanrightsbusiness.org/index.htm> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁸⁴ Au Canada, un projet similaire est mené par Droits et démocratie, une organisation internationale de droits humains financée par le Parlement canadien.

⁸⁵ Le document est disponible à <http://www.international-alert.org/publications/234.php> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁸⁶ Voir par exemple Amnesty International à <http://www.amnesty.org/> (téléchargé le 8 juin 2006) et International Business Leaders Forum à <http://www.iblfi.org/> (téléchargé le 8 juin 2006).

L'Initiative Énergie et Biodiversité (EBI) a réuni d'importantes sociétés d'énergie et organisations de conservation pour élaborer et promouvoir l'intégration de la conservation de la biodiversité dans la phase d'exploration et de développement du pétrole et du gaz. À l'heure actuelle, les membres essaient et améliorent les directives et les recommandations émanant du rapport EBI.⁸⁷

Thèmes de discussion

- **Quels sont les principaux défis, touchant l'aide aux entreprises voulant mettre en œuvre des normes et pratiques exemplaires de RSE, auxquels sont confrontés le gouvernement, la société civile et les entreprises en ce qui concerne les activités des industries extractives canadiennes œuvrant dans les pays en développement ?**
- **Quelles sont les solutions qui pourraient être envisagées pour faire face à ces défis, par exemple en tirant parti de l'expérience acquise dans d'autres domaines ou d'autres pays ?**
- **Quelles mesures précises le gouvernement canadien, la société civile et les entreprises concernées devraient-ils prendre pour faire face à ces défis ?**

⁸⁷ Pour plus de renseignements, voir <http://www.theebi.org/> (téléchargé le 8 juin 2006).

Notes

Notes

Mécanismes de suivi continu et de règlement des différends concernant la RSE

Dans son rapport, le CPAECI recommandait au gouvernement de renforcer ou de développer des « mécanismes... pour la surveillance des activités des entreprises minières canadiennes dans les pays en développement, ainsi que pour le traitement des plaintes alléguant des cas de conduite irresponsable sur les plans social et environnemental et de violations des droits de la personne »⁸⁸. Le Comité demandait en particulier au gouvernement de revoir le mandat du Point de contact national (PCN) du Canada pour permettre l'investigation des entreprises ayant contrevenu aux Principes directeurs de l'OCDE⁸⁹ pour les entreprises multinationales.

Le contexte canadien

Il existe actuellement au Canada deux mécanismes principaux pour mener des enquêtes et régler des différends relatifs à la RSE dans les industries extractives : le Point de contact national du Canada pour les Principes directeurs de l'OCDE, et l'agent chargé de la conformité, à Exportation et développement Canada.

Le Point de contact national du Canada

Le Point de contact national (PCN) pour les Principes directeurs de l'OCDE est le mécanisme par lequel un pays adhérent aux Principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales peut en assurer l'application et la promotion⁹⁰. Les critères fondamentaux guidant l'action de tous les PCN sont la visibilité, l'accessibilité, la transparence et la responsabilité⁹¹. Les cas

⁸⁸ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), *Quatorzième rapport : L'exploitation minière dans les pays en développement*, 38^e législature, 1^{re} session (juin 2005), p. 2.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 2-3.

⁹⁰ Pour tout renseignement complémentaire, voir « Le Canada et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », à <http://www.ncp-pcn.gc.ca/multinational-fr.asp> (téléchargé le 8 juin 2006), et « Rapport annuel 2005 : Point de contact national du Canada pour la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales », à http://www.ncp-pcn.gc.ca/annual_2005-fr.asp (téléchargé le 8 juin 2006).

⁹¹ Voir Fanny Calder et Malaika Culverwell, *Following up the World Summit on Sustainable Development Commitments on Corporate Social Responsibility: Options for Action by Governments*, Chatham House rapport final, février 2005, p. 44-49, à

d'infraction commis par une entreprise (appelés « circonstances spécifiques »), peuvent être soulevés par plusieurs parties dont les ONG, le public, les milieux d'affaires ou les États ne faisant pas partie de l'OCDE. En réponse, le PCN détermine si l'affaire mérite d'être approfondie et, s'il y a lieu, offre de faciliter le règlement du différend. Les recommandations du PCN n'ont pas force de loi.

Le PCN du Canada est un comité interministériel présidé par Commerce international Canada. Sa principale fonction consiste à faire la promotion des Principes directeurs de l'OCDE, à traiter les demandes de renseignements, à faciliter la résolution des différends touchant les Principes directeurs, à faire la liaison avec les autres PCN et à soumettre des rapports annuels à l'OCDE. Depuis 2000, il a reçu sept soumissions, dont cinq concernant des entreprises des industries d'extraction⁹². Les quatre soumissions qui ont été jusqu'à maintenant considérées comme des « circonstances spécifiques » en vertu des Principes directeurs de l'OCDE concernaient toutes des sociétés des industries extractives.

Le gouvernement comprend que les auteurs des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales n'envisageaient pas que les PCN joueraient le rôle d'organismes d'enquête ou d'instances quasi judiciaires dans le règlement des différends. L'objectif était plutôt d'instaurer un processus mené par les PCN pour faciliter un dialogue positif et constructif entre les entreprises multinationales et les parties touchées par leurs activités, dans le but de résoudre les problèmes. Selon le gouvernement du Canada, le caractère volontaire des Principes directeurs de l'OCDE a considérablement rehaussé l'aptitude des gouvernements partageant ses vues à obtenir un appui international plus large que ce qui aurait été possible si l'objectif avait été d'établir un mécanisme ayant force de loi⁹³.

L'agent chargé de la conformité à EDC

Le poste d'agent chargé de la conformité a été créé à EDC en 2001⁹⁴. L'agent peut recommander une vérification interne ou externe de la conformité des activités mêmes d'EDC, dont il supervisera et surveillera

<http://www.chathamhouse.org.uk/viewdocument.php?documentid=5503> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁹² Voir OCDE, « Summary Report of the 2005 Annual Meeting of NCPs », p. 14, <http://www.oecd.org/dataoecd/20/13/35387363.pdf> (téléchargé le 8 juin 2006).

⁹³ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *L'exploitation minière dans les pays en développement -- La responsabilité sociale des entreprises : Réponse du gouvernement au Quatorzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international* (octobre 2005), p. 7.

⁹⁴ Pour plus de renseignements, voir http://www.edc.ca/french/compliance_office.htm (téléchargé le 8 juin 2006).

l'exécution. Bien que ses recommandations n'aient pas force de loi, EDC s'est engagé à les prendre au sérieux et à les mettre en œuvre dans la mesure du possible⁹⁵.

En outre, l'agent chargé de la conformité peut recevoir des plaintes concernant les politiques et initiatives de RSE de EDC et aider l'organisation à y répondre. Les plaintes peuvent être formulées par n'importe quel particulier, groupe ou entité affectée ou susceptible de l'être. Si le cas s'y prête, l'agent chargé de la conformité pourra jouer le rôle d'intermédiaire indépendant pour faciliter le règlement des plaintes, notamment en favorisant le dialogue ou en recommandant des solutions. Depuis son entrée en fonction en 2002, l'agent a reçu sept plaintes, mais une seule correspondait à son mandat⁹⁶. Sur les sept plaintes, deux concernaient la prestation d'informations sur des projets des industries extractives.

Surveillance de tierce partie

Outre ces processus gouvernementaux, la société civile et les ONG procèdent à la collecte de renseignements, à la préparation de dossiers et à la communication de plaintes; trois étapes nécessaires pour une vérification efficace et pour le règlement des différends. Collectivement, les ONG peuvent également assurer la surveillance externe du rendement des sociétés d'extraction en matière de RSE. Il existe dans ce contexte bon nombre d'ONG généralistes, mais aussi d'autres qui se consacrent particulièrement à la surveillance des activités des sociétés minières du Canada à l'étranger.

Contexte international

L'analyse comparative des **Points de contact nationaux (PCN)** des pays membres de l'OCDE est intéressante. En effet, la composition des PCN varie considérablement d'un pays à l'autre, notamment en ce qui a trait à la représentativité non gouvernementale. Selon l'OECD Watch, « 21 PCN ne sont constitués que de représentants d'un seul ministère, six de représentants de plusieurs ministères, huit sont tripartites et deux sont quadripartites⁹⁷. » Le PCN suédois, en particulier, est une entité tripartite qui comprend des

⁹⁵ Voir http://www.edc.ca/french/compliance_office.htm (téléchargé le 8 juin 2006).

⁹⁶ Voir Exportation et développement Canada, « Rapport annuel de l'agent chargé de la conformité sur les plaintes des tierces parties 2005 », à http://www.edc.ca/french/docs/compliance_officer_report_f.pdf (téléchargé le 8 juin 2006).

⁹⁷ Téléchargé de l'adresse <http://www.oecdwatch.org> le 8 juin 2006.

membres du gouvernement suédois, des représentants du milieu des affaires et des représentants du monde du travail⁹⁸.

Les PCN examinent les questions de confidentialité et de transparence en suivant les orientations énoncées dans la Décision du Conseil sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Quoiqu'établis, ces paramètres permettent toutefois aux PCN d'agir avec une certaine souplesse dans certaines circonstances. Par exemple, le site Web de l'OCDE comporte des liens vers des déclarations publiques effectuées par huit Points de contact nationaux sur des circonstances spécifiques dans lesquelles l'identité des sociétés est dévoilée⁹⁹.

Dans son rapport de 2005, le réseau d'ONG, OECD Watch, indiquait que la communauté des ONG était de plus en plus insatisfaite de la réaction des PCN face aux allégations d'inconduite des entreprises¹⁰⁰. Le rapport de la réunion annuelle de 2005 des PCN faisait état de la nécessité de poursuivre les efforts visant à renforcer les institutions chargées de promouvoir les Principes directeurs de l'OCDE. Y était également mentionnée la prédominance « d'attentes irréalistes » sur l'issue des procédures de circonstances spécifiques¹⁰¹.

Voici quelques exemples majeurs de mécanismes de mise en conformité par la supervision adoptés par des établissements de prêt internationaux et propres aux industries extractives :

Le **Bureau du Conseiller-médiateur, ombudsman**, mis sur pied par le Groupe de la Banque mondiale (GBM), est un organe indépendant qui supervise les activités de la Société financière internationale (SFI) et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). Le Bureau du Conseiller-médiateur, ombudsman, relève directement du président de la Banque mondiale¹⁰². Il assume trois fonctions : évaluer la conformité, formuler des conseils et régler les plaintes¹⁰³. Il supervise également le processus de vérification des résultats sociaux et environnementaux de la SFI¹⁰⁴. Les

⁹⁸ Voir AccountAbility, *Promoting Responsible Competitiveness: Benchmarking Study for the Government of Canada*, avril 2006, p. 36.

⁹⁹ Téléchargé de l'adresse

http://www.oecd.org/document/59/0,2340,fr_2649_37461_2489211_1_1_1_37461_00.html le 8 juin 2006.

¹⁰⁰ OECD Watch, *Cinq ans après – Revue critique sur les Principes directeurs de l'OCDE et les Points de contact nationaux*, 7 septembre 2005, téléchargé de l'adresse

http://www.oecdwatch.org/docs/OECD_Watch_5_years_on.pdf le 8 juin 2006.

¹⁰¹ Réunion annuelle des Points de contact nationaux, 2005.

¹⁰² Voir à l'adresse <http://www.cao-ombudsman.org/index-french.htm> (téléchargé le 8 juin 2006).

¹⁰³ Pour obtenir davantage de renseignements sur le Bureau du Conseiller-médiateur, consulter également <http://www.cao-ombudsman.org/index-french.htm> (téléchargé le 8 juin 2006).

¹⁰⁴ Ibid.

rapports annuels et autres documents liés aux plaintes reçues par le Bureau du Conseiller-médiateur, ombudsman, sont accessibles sur son site Web.

Le mécanisme de recours indépendant (**Independent Recourse Mechanism** [IRM]) a été mis en œuvre en 2004 par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) pour accroître la transparence des décisions de la BERD et permettre aux communautés, le cas échéant, d'exprimer leurs griefs¹⁰⁵. Une fois une plainte admissible enregistrée auprès de l'agent principal en charge de la conformité (Chief Compliance Officer), une étude de conformité ou une initiative de résolution de problème est recommandée. Les décisions et rapports connexes de l'IRM sont alors rendus publics sur son site Web¹⁰⁶. D'après le premier rapport annuel de l'agent de la conformité, l'une des deux plaintes qui ont été admises en 2004-2005 portait sur un projet de développement pétrolier et gazier en Russie¹⁰⁷.

L'ombudsman pour les mines est un mécanisme original qui vise à renforcer les activités de vérification et de règlement des différends. Cette initiative a été lancée par Oxfam Australie en 2000¹⁰⁸. L'**ombudsman d'Oxfam pour les mines** (OM) reçoit les plaintes qui lui sont transmises par l'intermédiaire des réseaux d'ONG dans les régions où l'industrie australienne d'exploitation minière est active. Après évaluation de la plainte initiale, l'OM mène une enquête sur place et s'entretient avec les parties concernées avant de se mettre en relation avec la société minière. Tandis qu'il fait le suivi de la procédure, l'OM publie les réponses de la communauté touchée et de la société concernée, et peut lancer une campagne de sensibilisation auprès du public. Ce rôle militant lui a valu des critiques de certains, qui arguent que l'ombudsman d'Oxfam pour les mines ne peut avoir l'objectivité nécessaire pour servir d'authentique médiateur¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Pour en savoir plus, consulter l'adresse <http://www.ebrd.com/about/irm/about/index.htm> (téléchargé le 8 juin 2006).

¹⁰⁶ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Independent Recourse Mechanism: Rules for Procedure*, avril 2004, p. 16-19, <http://www.ebrd.com/about/irm/about/procedur.pdf> (téléchargé le 8 juin 2006).

¹⁰⁷ Mécanisme de recours indépendant (Independent Recourse Mechanism) de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Report of the Chief Compliance Officer*, juillet 2004 – octobre 2005, <http://www.ebrd.com/about/irm/report.pdf> (téléchargé le 8 juin 2006). Voir également <http://www.ebrd.com/country/sector/natural/projects/sakhalin/facts.htm> pour connaître les détails du projet Sakhalin (téléchargé le 8 juin 2006).

¹⁰⁸ Voir le rapport annuel de l'ombudsman d'Oxfam pour les mines, *Mining Ombudsman Annual Report* 2004, p. 4, <http://www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsman/2004/pdf/section1.pdf> (téléchargé le 8 juin 2006).

¹⁰⁹ AccountAbility, *Benchmarking Study*, p. 36.

Tableau 3. Principaux mécanismes de vérification

Organe / Mécanisme	Suivi	Actions possibles	Rôle consultatif	Influence
Point de contact national pour les Principes directeurs de l'OCDE	Réactif	Facilitation, médiation (offre de « bons offices »)	Pas sur des projets précis	Recommandations non contraignantes
Organe de la conformité de la SFI	Supervision permanente des revues de projets de la SFI/l'AMGI	Facilitation, médiation, enquêtes	Pas sur des projets précis	Recommandations non contraignantes, influence par le biais de la SFI/l'AMGI
Ombudsman d'Oxfam pour les mines	Réactif	Facilitation, médiation, enquêtes, campagnes publiques	Pas sur des projets précis	Recommandations non contraignantes

Thèmes de discussion

- **Quels sont les principaux défis, reliés aux mécanismes de suivi continu et de règlement des différends concernant la RSE, auxquels sont confrontés le gouvernement, la société civile et les entreprises en ce qui concerne les activités des industries extractives canadiennes œuvrant dans les pays en développement?**
- **Quelles sont les solutions qui pourraient être envisagées pour faire face à ces défis, par exemple en tirant parti de l'expérience acquise dans d'autres domaines ou d'autres pays?**
- **Quelles mesures précises le gouvernement du Canada, la société civile et les entreprises concernées devraient-ils prendre pour faire face à ces défis?**

Notes

Notes

Développement des capacités de gouvernance des ressources dans les pays en développement

Dans le rapport du CPAECI figurait la recommandation selon laquelle il faut faire du renforcement de la « capacité de gouvernance » dans le domaine de la RSE une priorité dans le cadre de l'action du gouvernement « visant à promouvoir la bonne gouvernance et le développement du secteur privé dans les pays en développement¹¹⁰ ». Le CPAECI recommande également d'œuvrer à intégrer pleinement les normes internationales sur les droits de la personne dans les travaux des institutions financières internationales (IFI) pour s'assurer que les projets et les investissements financés par ces dernières respectent les normes sociales et environnementales acceptées, et ce dans un cadre international visant à renforcer la bonne gouvernance des ressources naturelles par le respect de normes élevées en matière de RSE¹¹¹.

Contexte canadien

Le gouvernement du Canada reconnaît que la faible gouvernance est l'obstacle le plus important aux efforts déployés pour que les activités commerciales menées dans les pays en développement produisent des résultats positifs sur le plan du développement et atténuent les répercussions négatives¹¹². Afin de promouvoir comme il se doit le respect des normes et des règlements internationaux, il importe de rechercher des solutions à long terme visant à renforcer la légitimité et la capacité des gouvernements faibles à appliquer et à faire respecter la réglementation existante, en collaboration avec les gouvernements locaux et les autres acteurs concernés (institutions multilatérales, entreprises privées, ONG ou autres)¹¹³.

¹¹⁰ Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Quatorzième rapport*, 38^e législature, 1^{re} session, juin 2005).

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises : Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international*, octobre 2005, p. 16.

¹¹³ Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), *La gouvernance des activités minières en Afrique : une responsabilité partagée*. Mémoire soumis dans le cadre des audiences publiques du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, 4 novembre 2005, p. 6.

L'investissement dans les industries extractives est généralement de grande envergure et risqué. Mal géré, il peut avoir un effet perturbateur pour le pays hôte et son environnement. Les gouvernements des pays en développement et des États fragiles ne possèdent pas toujours les ressources et les capacités pour éviter une dégradation graduelle de l'environnement, ni pour faire face aux urgences écologiques que les opérations d'extraction sont susceptibles d'entraîner. Par ailleurs, dans certains pays en développement, les gouvernements acquièrent des participations en capital dans des projets d'extraction menés par des sociétés étrangères, un facteur qui complexifie d'autant les risques, puisqu'il peut entraver l'aptitude de ces gouvernements à imposer des règlements contraignants à ces projets.

La capacité de gouvernance des ressources exerce une influence directe sur les répercussions des activités des industries extractives sur les communautés locales. Souvent, ces industries internationales doivent dispenser des services fondamentaux habituellement assurés par les gouvernements des pays hôtes; par exemple, l'accès à l'eau potable, à l'électricité, aux communications et à l'infrastructure. Les questions d'accès à ces services, en particulier à l'eau potable, compliquent souvent les relations avec les communautés locales. En prenant en charge des responsabilités qui reviennent principalement au secteur public, les sociétés des industries extractives sont parfois considérées comme des gouvernements de substitution par la population locale. Cette pratique a souvent pour effet d'affaiblir la capacité du gouvernement en place à fournir des services d'intérêt public. Par ailleurs, lorsque la société cesse ses activités, les communautés locales, qui perdent leur principal fournisseur de biens et de services, se retrouvent parfois dans des situations encore moins enviables qu'auparavant.

C'est dans les zones de conflits et les régions caractérisées par la présence de gouvernements faibles et inefficaces que la sécurité des ressources naturelles et l'accès à celles-ci sont les plus en péril en matière d'abus et de violations des droits de la personne. Les sociétés des industries extractives se retrouvent confrontées à des choix difficiles concernant la sécurité de leur personnel et de leurs installations. Ces problèmes sont variés, en allant de la corruption des agents locaux et des représentants de la loi, à la prestation de services de sécurité par des entreprises privées. Les pratiques des entreprises privées de sécurité doivent être conformes aux normes internationales en matière de droits de la personne, et la société qui fait appel à ces services en est responsable. Les gouvernements qui ne sont pas en mesure d'assurer des conditions de sécurité et de stabilité, ou qui dépendent de l'exploitation illicite des ressources, constituent un risque pour les activités de l'industrie extractive qui peut mener ces sociétés à des formes de complicité de violation des droits de la personne.

Au Canada, les industries extractives sont assujetties à un régime de réglementation poussé appliqué au niveau fédéral et au niveau provincial. Ce régime est assorti de politiques qui portent sur la gestion durable des ressources, l'engagement des communautés et des Autochtones, l'emploi, la santé et la sécurité, la protection de l'environnement, la gestion des revenus et la fermeture de projet. Ces politiques pourraient servir d'exemples et de modèles aux nombreux pays en développement qui luttent pour gérer convenablement leurs ressources naturelles et les répercussions qu'entraîne ce type d'investissement étranger.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est le principal outil par l'intermédiaire duquel le Canada diffuse et met en œuvre la politique du Canada concernant les droits de la personne et la bonne gouvernance. Par le biais du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Canada a joué un rôle important dans l'établissement de mécanismes mondiaux visant à prévenir la corruption. De plus, par l'intermédiaire de Ressources naturelles Canada (RNCan), le Canada s'est engagé dans un certain nombre de processus régionaux et internationaux afin de promouvoir l'instauration de capacités solides en matière de gouvernance des ressources naturelles. Au nombre de ces initiatives figurent les suivantes :

- Participation aux efforts constants entrepris par le biais des Nations Unies et de la Banque mondiale pour mettre en place des mécanismes de lutte contre la corruption et des stratégies de réduction de la pauvreté, le NEPAD, etc.;
- Programme de renforcement des institutions de contrôle financier, qui vise à renforcer la capacité des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique subsaharienne afin qu'elles agissent avec transparence et accroissent la reddition de compte;
- Le but du Partenariat minier de l'Afrique, établi en 2004 et auquel collaborent 26 gouvernements, est de promouvoir des régimes de gouvernance sur les territoires des partenaires (le Canada est le seul pays non africain invité aux réunions);
- Conférence des ministères des Mines des Amériques : RNCan a contribué à créer ce groupe avec l'aide financière de l'ACDI. Le Canada et d'autres pays membres de cette région riche en gisements miniers collaborent sur des questions de gouvernance, questions de plus en plus pertinentes étant donné la croissance de l'investissement canadien dans le secteur minier dans cette région.

- Le Canada a conclu des protocoles d'entente (PE) avec le ministère chinois des Sols et des Ressources, et avec la Commission nationale du développement et de la réforme de la Chine. Ces PE serviront d'instruments de travail au Groupe de travail stratégique du Canada et de la Chine sur les questions d'exploitation des mines et des métaux.
- Action concertée de l'ACDI et de RNCAN pour renforcer la capacité gouvernementale de gestion de l'environnement au Guyana;
- L'ACDI partage son savoir-faire et ses approches pour la réhabilitation de sites miniers au Brésil au moyen du Fonds pour la diffusion, la reproduction, l'information et la connaissance.

Contexte international

Au niveau international, des efforts concertés ont été consentis pour soutenir et encourager l'adoption de modes de gouvernance et de gestion des ressources naturelles stables, efficaces et transparents, pour la protection des droits de la personne et l'environnement. Voici, en quelques exemples, comment les connaissances et les pratiques exemplaires peuvent être diffusées et appliquées; y compris par des partenariats tripartites innovateurs visant à contrôler les revenus issus de l'extraction de ressources naturelles :

- **Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minéraux, les métaux et le développement durable.** L'objectif de ce forum, constitué de 35 membres, est de promouvoir et de favoriser la contribution des secteurs minier, minéral et métallurgique au développement durable. Il fonctionne sur une base volontaire, et ses fonctions sont consultatives; il peut formuler des recommandations non contraignantes aux gouvernements. Le Canada a joué un rôle clé dans sa mise sur pied.
- **Revue des industries extractives par la Banque mondiale.** Le Canada a activement participé à cette étude entreprise par le GBM entre 2001 et 2003. L'objet de cette étude indépendante était de générer un ensemble de recommandations pour orienter l'implication du GBM dans les secteurs pétrolier, gazier et minier. Le premier rapport intitulé *Vers un nouvel équilibre* a donné lieu à un processus consultatif et a constitué la base du rapport final du groupe de gestion de la BM¹¹⁴.

¹¹⁴ *Vers un nouvel équilibre – Le Rapport final de la Revue des industries extractives*, décembre 2003.

- **Régime de certification du Processus de Kimberley (RCPK)** a été mis en œuvre en 2003. Il s'agit d'un processus international de certification visant à contrôler l'importation et l'exportation des diamants bruts. En exigeant une preuve d'origine de tous les diamants faisant l'objet de commerce entre les États membres, on entend, par ce mécanisme, empêcher un commerce illégal qui servirait à financer des conflits armés; cette mesure va dans le sens de la conformité aux sanctions économiques imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Le RCPK repose en grande partie sur la participation de la société civile et la volonté de conformité de l'industrie et des associations industrielles, et sur les partenariats entre ces acteurs.
- **L'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE)** vise à garantir que le produit de l'exploitation des ressources, particulièrement du pétrole et du gaz, fasse l'objet d'un compte rendu exact et précis. Elle encourage l'usage prudent de ces richesses pour réduire la pauvreté et accroître le niveau de vie. Appuyée à la fois par les États et par l'industrie, l'ITIE prévoit la divulgation des sommes payées aux gouvernements par les industries extractives afin de réduire le détournement de biens et la corruption, de faciliter la traçabilité des revenus nationaux et d'établir clairement tous les honoraires et les coûts versés par les sociétés. Vingt États sont signataires de l'ITIE ou en appliquent les dispositions. Le Canada n'adhère pas présentement à cette initiative.
- **Groupes d'étude internationaux sur les métaux (cuivre, nickel, plomb et zinc)**. Ces groupes d'étude ont été mis sur pied sous la houlette de l'ONU en grande partie grâce au Canada. Ils constituent les principales tribunes permettant de conserver une image d'ensemble de l'impact des règlements élaborés et de prévoir les déséquilibres de l'offre et de la demande mondiales de métaux. Cette information est essentielle pour prendre des décisions de production et entraîne donc des implications écologiques.

Thèmes de discussion

- **Quels sont les principaux défis, touchant le développement des capacités de gouvernance des ressources dans les pays en développement, auxquels sont confrontés le gouvernement, la société civile et les entreprises en ce qui concerne les activités des industries extractives canadiennes œuvrant dans les pays en développement?**

- **Quelles sont les solutions qui pourraient être envisagées pour faire face à ces défis, par exemple en tirant parti de l'expérience acquise dans d'autres domaines ou d'autres pays?**

- **Quelles mesures précises le gouvernement du Canada, la société civile et les entreprises concernées devraient-ils prendre pour faire face à ces défis?**

Notes

Notes

