

Extractivisme et acceptabilité sociale

par Sean Phipps, MICLA¹, 2014

Traduction : PASC

La Gaspésie, l'Abitibi, l'Amazonie équatorienne et les Andes de l'Argentine peuvent sembler être des régions très différentes, cependant elles sont toutes des frontières de l'extractivisme. Alors que notre demande pour des ressources naturelles comme le pétrole et les métaux s'accroît, il y a davantage de possibilités de conflits entre les communautés et les compagnies d'extraction. Pour contrer ces conflits, les compagnies ont développé de nouvelles méthodes et un nouveau langage afin d'obtenir une plus grande légitimité auprès des communautés. Le développement de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et l'idée de l'acceptabilité sociale furent mises de l'avant par l'industrie afin d'éviter les abus du passé; cependant, les communautés et les activistes ont questionné la capacité de la RSE d'atteindre ces objectifs. Des problèmes de consentement, le déséquilibre des pouvoirs, ainsi que le rôle des gouvernements nationaux dans la promotion de l'extraction des ressources, minent les prétentions de l'industrie à la légitimité sociale. En regardant la façon dont ces prétentions de légitimité s'articulent dans des communautés d'Amérique latine et du Québec, nous présenterons un portrait bien différent où les problématiques liées au consentement, à la coercition et à la perte souveraineté ne peuvent être ignorées.

Qu'est-ce que l'extractivisme?

Développé par des universitaires latino-américains, le terme « extractivisme » (*extractivismo*) réfère à une économie capitaliste dans laquelle l'exploitation des

1 McGill Research Group Investigating Canadian Mining in Latin America [En ligne] micla.ca

ressources naturelles est la clé de la richesse de la nation.² Sous l'extractivisme, l'économie est axée sur l'exportation, avec la vente des ressources sur les marchés internationaux à des prix déterminés par ceux-ci.³ Traditionnellement, les économies extractivistes furent caractérisées par un développement enclavé à proximité du site d'extraction.⁴ Cependant, les récents gouvernements de gauche en Amérique latine, tel que celui d'Evo Morales en Bolivie ou celui de Rafael Correa en Équateur, ont tenté d'élargir les bénéfices de l'extractivisme à l'ensemble de la nation, tout en conservant ses structures de base.⁵ Quoique certains pays comme la Bolivie et le Vénézuéla soient associés à un extractivisme d'État, la majeure partie du développement est entrepris par des multinationales étrangères qui sont, d'après plusieurs, les premières bénéficiaires de ce modèle.⁶ Ce qui fait dire à plusieurs que l'extractivisme fait très peu afin de contribuer au développement des pays ou des communautés, mais sert plutôt à renforcer leur dépendance à un marché de matières premières contrôlé à l'extérieur et instable.⁷ Même si le concept d'extractivisme fut originalement développé afin de décrire des pays en Amérique latine et d'autres régions de l'hémisphère Sud, il peut être utile afin d'analyser certaines régions traditionnellement productrices de ressources et leurs relations avec les compagnies nationales et étrangères. Au même titre qu'en Amérique latine, des communautés situées à des endroits tels que Val d'Or ou Schefferville se retrouvent dans une situation similaire de dépendance à l'économie extractiviste, contrôlée par le marché et des forces politiques hors de la communauté.⁸

2 Gudynas. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo." *CLAES*.

3 Hébert et Tremblay-Pepin. "Qu'est-ce que l'extractivisme?" *IRIS*.

4 Gudynas. "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo." *CLAES*.

5 *Ibid.*

6 Acosta and Schuldt. "Petróleo, Rentismo y Subdesarrollo ¿una maldición sin solución?" *Nueva Sociedad*.

7 *Ibid.*

8 Hébert et Tremblay-Pepin. "Qu'est-ce que l'extractivisme?" *IRIS*.

RSE et acceptabilité sociale : l'histoire officielle

Même les partisans de l'industrie admettent que les entreprises d'extraction des ressources n'ont pas bonne réputation.⁹ Des cas hautement médiatisés, tels que le désastre de Ok Tedi et le déversement du Exxon Valdez, ont érodé la confiance du public.¹⁰ Débutant dès les années 1960, mais prenant réellement de l'importance durant les années 1990, la responsabilité sociale des entreprises fut promue comme un outil permettant de prévenir les conflits à l'aide de meilleures relations avec les communautés, de politiques environnementales et de plans de développements locaux.¹¹ L'application de la RSE est volontaire, ses promoteurs prétendent qu'un engagement libre avec les communautés est plus efficace pour la protection environnementale et le développement que toute intervention ou réglementation gouvernementale.¹²

Un élément clé de la RSE est le concept d'« acceptabilité sociale », l'idée selon laquelle, pour qu'une compagnie opère de façon efficace, elle doit être perçue comme légitime par la communauté.¹³ L'acceptabilité sociale est pour les entreprises un moyen d'améliorer leur image, de prévenir les conflits sociaux et de développer un avantage compétitif.¹⁴ Le PDAC (Prospectors and Developers' Association of Canada), principal lobby minier au Canada, recommande aux entreprises de chercher l'approbation des autorités locales, d'investir dans des projets de développement locaux et d'éduquer les membres de la communauté à propos des bénéfices économiques de l'activité minière, afin d'être acceptées socialement.¹⁵ Toutefois, il est important de souligner que les compagnies et les communautés ne sont jamais sur un pied d'égalité. Des inégalités

9 Yakovleva. *Corporate Social Responsibility in the Mining Industry*.

10 *Ibid.*

11 "Sustainable Development and Corporate Social Responsibility: Tools, Codes and Standards for the Mineral Exploration Industry." PDAC.

12 Yakovleva. *Corporate Social Responsibility in the Mining Industry*.

13 "Emerging Trends in Corporate Social Responsibility in the Mining Industry." PDAC.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

structurelles donnent aux corporations un avantage majeur, un avantage souvent exploité lors de la recherche de l'« acceptabilité sociale ».

Consultation vs consentement

Une autre composante de la RSE est l'idée selon laquelle les communautés ont le droit d'être consultées par les compagnies avant d'entreprendre un projet.¹⁶ La plupart des juridictions canadiennes reconnaissent dorénavant le devoir de consultation avant le développement d'une mine, spécialement dans le cas des communautés autochtones, pour qui le droit de consultation est protégé par la constitution.¹⁷ Le Québec a son propre mécanisme de consultation, le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE). Toutefois, plusieurs projets, tels que les mines extrayant moins de 7000 tonnes par jour, ne sont pas automatiquement soumis au processus de consultation.¹⁸ Aussi, il faut du temps pour mener le processus lié au BAPE. Une contrainte qui n'est pas toujours respectée par les entreprises qui débutent leurs projets avant la fin des audiences.¹⁹ Dans le cas de la mine Osisko à Malartic, la compagnie a commencé à déménager la population avant même que le BAPE termine son évaluation. De plus, même si le BAPE est un mécanisme de consultation utile et une façon d'encourager le débat public entourant un projet, il ne détient aucun pouvoir contraignant, laissant la décision finale au sujet d'un projet au gouvernement québécois et non aux communautés.²⁰

16 "Sustainable Development and Corporate Social Responsibility: Tools, Codes and Standards for the Mineral Exploration Industry." *PDAC*.

17 Hart and Hoogeveen. "Introduction to the Legal Framework for Mining in Canada." *MiningWatch Canada*.

18 "Pour que le Québec ait meilleure mine: Réforme en profondeur de la loi sur les mines du Québec." *Ecojustice*.

19 "Pour un développement responsable de nos ressources: Non aux «méga» mines à ciel ouvert." *Audiences publiques du BAPE projet de mine d'or à ciel ouvert Canadian Malartic de la corporation minière Osisko*.

20 "Pour que le Québec ait meilleure mine: Réforme en profondeur de la loi sur les mines du Québec." *Ecojustice*.

La différence entre consultation et consentement est importante. Elle est le sujet de nombreux débats entre les gouvernements, l'industrie et les communautés affectées.²¹ La déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, dont le Canada est signataire, statue qu'un projet affectant les autochtones doit avoir leur consentement préalable libre et éclairé.²² Cependant, ni le gouvernement canadien ou québécois n'a passé de loi afin de faire de cette déclaration une réalité.²³ Pendant ce temps, l'industrie continue de se référer à des consultations non contraignantes ou tout simplement de « travailler dans l'esprit » du consentement.²⁴

Des légitimités en contradiction : Qui approuve les mines?

Les entreprises vont parfois rechercher leur légitimité sociale en soulignant les bénéfices qu'une mine apporte à l'ensemble de la nation. Un projet, porteur de développement pour un pays, sera perçu comme étant dans l'intérêt national, même si potentiellement en opposition aux intérêts des communautés locales.²⁵ Ceci se complique davantage par le fait que dans la plupart des juridictions au Canada et en Amérique latine, ce sont les gouvernements nationaux et provinciaux et non les communautés qui ont la décision finale sur l'approbation des projets.

Au Québec, cette coupure entre l'intérêt national (tel que perçu par le gouvernement) et l'opposition locale était palpable, il y a trois ans, lors des débats sur les gaz de schiste. D'après le gouvernement Charest, la fracturation, avec des revenus de 250 millions, était un important projet national, et des ministres faisaient des pieds et des

21 Hart and Hoogeveen. "Introduction to the Legal Framework for Mining in Canada." *MiningWatch Canada*.

22 "United Declaration on the Rights of Indigenous People's." *UN*.

23 Hart and Hoogeveen. "Introduction to the Legal Framework for Mining in Canada." *MiningWatch Canada*.

24 Cariño and Doyle. "Making Free, Prior & Informed Consent a Reality: Indigenous People's and the Extractive Sector." *PIPLinks*.

25 Martin. "Mining in Latin America: Navigating the Divide Between National Policies and Local Opinion." *BSR*.

maines pour promouvoir le développement des gaz de schiste et défendre l'industrie de ceux et celles qui doutaient de la sécurité des techniques utilisées.²⁶ De plus, le gouvernement a utilisé ses pouvoirs afin de saper le BAPE en donnant aux commissaires seulement 35 jours de préparation, tout en refusant de cesser l'exploration pendant la période de consultation.²⁷ Le fardeau de la preuve fut placé non pas sur les entreprises, mais sur les communautés, brimant leur droit à l'autodétermination, tout en conférant un air de légitimité aux actions des compagnies.

Un exemple plus drastique de conflit local / national peut être observé en Équateur, où le Président Rafael Correa a déclaré que les revenus des minières étrangères étaient essentiels au financement des programmes sociaux de sa « révolution citoyenne ».²⁸ Cette affirmation a placé Rafael Correa en conflit direct avec plusieurs mouvements autochtones qui l'avaient porté au pouvoir.²⁹ En 2010, Correa avait dénoncé des groupes autochtones, les accusant de mettre leurs propres intérêts paroissiaux au-dessus du bien-être de la nation, réprimant du même coup les activistes antimines.^{30 31}

Partenaires égaux? Communautés, entreprises et équilibre des pouvoirs

Même lorsqu'un projet semble avoir le consentement de la communauté, il est important d'observer comment le déséquilibre des pouvoirs, la désinformation et la coercition sont utilisés par les entreprises pour obtenir la si cruciale acceptabilité sociale. Même si les compagnies sont de plus en plus poussées à consulter les communautés affectées, il n'y a aucune garantie que ce soit effectué de bonne foi ou de façon respectueuse pour l'autonomie de la communauté. Le cas de Cerro Colorado au Panama

26 Foisy and McEvoy. *Le Scandale du Gaz de Schiste*.

27 *Ibid.*

28 "Rafael Correa dice que desarrollará minería a gran escala." *El Universo*.

29 "Ecuador indigenous protesters march against Correa." *BBC*.

30 "Correa plantea a Perú, Colombia y Ecuador abordar problemas de radicales antimineros." *Andina*.

31 Picq. "Indigenous resistance is the new 'terrorism'." *Al Jazeera English*.

en est un excellent exemple. En 2009, Don Clarke, un membre de la Black River First Nation et directeur d'une firme de consultation qui travaille pour la compagnie canadienne Corriente, a mis sur pieds bon nombre de programmes de relations publiques dans le Ngöbe-Buglé Comarca (un territoire autochtone semi-autonome).³² Des groupes pro-mines financés par la Corriente ont encouragé les Ngöbes à assister aux rencontres et à signer le livre des présences, utilisant leurs signatures à titre de preuve que les citoyen-ne-s présent-e-s avaient été consulté-e-s et qu'ils et elles supportaient la mine.³³ Les membres de la communauté se retrouvèrent automatiquement enrôlé-e-s au sein des groupes pro-mines sans consentement explicite, et ce, indépendamment de leurs opinions au sujet du projet.³⁴ Cerro Colorado n'est pas le seul projet à avoir alimenté les divisions des communautés, la compagnie supportant une des factions afin d'obtenir l'« acceptabilité sociale ». San José del Progreso à Oaxaca, Mexique, est une ville si divisée qu'on y retrouve deux services de taxi : un pour les gens en faveur de la mine et l'autre pour ceux et celles qui s'y opposent.³⁵ Depuis l'arrivée de l'entreprise canadienne Fortuna Silver, la ville fut le théâtre d'un conflit social violent entre les deux factions, ayant pour résultat la mort d'un maire pro-mine et l'assassinat de multiples activistes anti-mines par des forces de sécurité et des assaillants inconnus.³⁶ La compagnie réfute toute allégation de méfait et prétend maintenir de bonnes relations avec la communauté.³⁷

Dans plusieurs cas, même si la communauté accepte les bénéfices offerts par une nouvelle mine, cette situation doit être examinée. Un des aspects clés des économies extractivistes est la tendance à créer une dépendance, spécialement dans les régions

32 "Letter from the Congreso General de la Comarca Ngöbe-Buglé to the Standing Comiite on International Trade." *Congreso General de la Comarca Ngöbe-Buglé*

33 Cuffe. "Marketing Consent." *The Dominion*.

34 *Ibid.*

35 Barrington-Bush and Wilton. "Conflict Dogs Canadian Mining Abroad." *The Tye*.

36 De la O. "The Way the Town is Now." *The Dominion*.

37 O'Neil. "Canadian mining company denies link to shooting death of protester in Mexico." *National Post*.

traditionnellement productrices de ressources.³⁸ Au cours du débat concernant le développement de la mine d'Osisko à Malartic, certain-e-s citoyen-ne-s soutenaient que l'histoire économique minière de la région ne leur laissait pas d'autres choix que d'accepter le projet afin d'assurer la survie de la communauté.³⁹ Conformément à la législation nationale promouvant le développement durable (*Loi sur le développement durable*), l'argument était que c'est la responsabilité du gouvernement du Québec de travailler avec les communautés afin de développer des alternatives économiques et de briser le cycle de la dépendance.⁴⁰ Cette situation me rappelle une conversation de deux hommes qu'on me rapporta dans la ville minière de Cañazas, Panama : un homme pro-mine répond à son ami anti-mine « Trouves-moi un autre emploi et je serai anti-mine. »⁴¹

Le vrai visage de l'acceptabilité sociale : Réaffirmation de la souveraineté communautaire

Alors que les pratiques des corporations et les législations des gouvernements se sont montrées, en grande partie, inefficaces à assurer que les craintes des communautés concernant l'extraction des ressources soient entendues, ceci ne les a pas empêchées de développer leurs propres notions d'acceptabilité sociale. Un cas emblématique fut celui de Tambogrande, où l'opposition communautaire à la Manhattan Minerals basée à Vancouver, a conduit les citoyen-ne-s à organiser un référendum qui s'est conclu avec un rejet incontestable du projet.⁴² Suite à ce référendum, le gouvernement péruvien a invalidé

38 Acosta and Schuldt. "Petróleo, Rentismo y Subdesarrollo ¿una maldición sin solución?" *Nueva Sociedad*.

39 "Pour un développement responsable de nos ressources: Non aux «méga» mines à ciel ouvert." *Audiences publiques du BAPE projet de mine d'or à ciel ouvert Canadian Malartic de la corporation minière Osisko*.

40 *Ibid.*

41 Phipps. "Alternative Development as an Ecological Defence against Mining Development." *McGill/STRI*.

42 "Local Votes and Mining in the Americas." *MiningWatch Canada*.

le projet et l'action des citoyen-ne-s de Tambogrande est devenue une inspiration pour des initiatives similaires à travers les Amériques.⁴³

Par la voix de référendums, de marches, de blocages et même au travers le processus imparfait des consultations, les communautés ont tenté que leurs voix soient entendues et ont refusé aux compagnies l'acceptabilité sociale qu'elles recherchent. À Famatina, Argentine, les membres de la communauté se sont battu-e-s en premier lieu contre Barrick Gold et ensuite Osisko Mining, afin de protéger leurs terres. Finalement, en juillet 2012, le gouvernement de la province de La Rioja, a révoqué le contrat avec Osisko, arguant qu'il était évident que les actions de la communauté démontraient que la mine ne détenait pas le consensus nécessaire afin d'opérer dans la région.⁴⁴ Ici, au Québec, ce fut une histoire similaire, quand l'opposition et les actions du public en faveur des communautés affectées ont conduit le gouvernement Charest à décréter un moratoire sur les gaz de schistes.⁴⁵ La pression populaire continue même à inciter le gouvernement à prolonger le moratoire pour cinq autres années en 2013.⁴⁶ Au moment où les corporations et les gouvernements cherchent à imposer leurs visions de l'acceptabilité sociale, des communautés à travers les Amériques se mobilisent et redéfinissent la notion d'acceptabilité sociale et de souveraineté communautaire, en défense de leur environnement et de leurs modes de vie.

43 *Ibid.*

44 Famatina: rescinden el contrato con una minera canadiense." *Clarín*.

45 Foisy and McEvoy. *Le Scandale du Gaz de Schiste*.

46 Shields. "Gaz de schiste: Québec propose un moratoire de cinq ans." *Le Devoir*.

Références

1. Acosta, Alberto et Jürgen Schuldt. « Petróleo, Rentismo y Subdesarrollo ¿una maldición sin solución? » *Nueva Sociedad*. Agosto de 2006.
2. Barrington-Bush, Liam et Jen Wilton. « Conflict Dogs Canadian Mining Abroad. » *The Tyee*. October 2013. <http://thetyee.ca/News/2013/10/01/Canadian-Mining-Abroad/>
3. Cariño, Jill et Cathal Doyle. « Making Free, Prior & Informed Consent a Reality: Indigenous People's and the Extractive Sector. » *PIPLinks*. May 2013.
4. Cuffe, Sandra. « Marketing Consent. » *The Dominion*. August 2012. <http://www.dominionpaper.ca/articles/4569>
5. De la O, Moravia. « The Way the Town is Now. » *The Dominion*. February 2013. <http://dominion.mediacoop.ca/story/way-town-now/15803>
6. Foisy, Philippe-Vincent et Julien McEvoy. *Le Scandale du Gaz de Schiste*. Montréal: Groupe Ville-Marie Littérature inc., 2011.
7. Gudynas, Eduardo. « Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. » CLAES. Julio 2009.
8. Hart, Ramsey et Dawn Hoogeveen. « Introduction to the Legal Framework for Mining in Canada. » MiningWatch Canada. July 2012.
9. Hébert, Guillaume et Simon Tremblay-Pepin. « Qu'est-ce que l'extractivisme ? » IRIS. Février 2013.
10. Martin, Alejandra. « Mining in Latin America: Navigating the Divide Between National Policies and Local Opinion. » BSR. March 2013. <http://www.bsr.org/en/our-insights/bsr-insight-article/mining-in-latin-america-national-policies-local-opinion>
11. O'Neil, Peter. « Canadian mining company denies link to shooting death of protester in Mexico. » *National Post*. January 2012. <http://news.nationalpost.com/2012/01/25/canadian-mining-company-denies-link-to-shooting-death-of-protester-in-mexico/>
12. Phipps, Sean. « Alternative Development as an Ecological Defence against Mining Development. » McGill/STRI. May 2013.
13. Picq, Manuela. « Indigenous resistance is the new 'terrorism'. » *Al Jazeera English*. July 2011. <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/06/201162995115833636.html>
14. Shields, Alexandre. « Gaz de schiste: Québec propose un moratoire de cinq ans. » *Le Devoir*. Mai 2013. <http://www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/378342/gaz-de-schiste-quebec-propose-un-moratoire-de-cinq-ans>
15. Yakovleva, Natalia. *Corporate Social Responsibility in the Mining Industry*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2005.
16. « Correa plantea a Perú, Colombia y Ecuador abordar problemas de radicales antimineros. » *Andina*. Noviembre 2012. http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-correa-plantea-a-peru-colombia-y-ecuador-abordar-problema-radicales-antimineros-437131.aspx#.Uo2YF_Gweb5
17. « Pour un développement responsable de nos ressources: Non aux «méga» mines à ciel ouvert. » Audiences publiques du BAPE projet de mine d'or à ciel ouvert Canadian Malartic de la corporation minière Osisko. Avril 2009.
18. « Ecuador indigenous protesters march against Correa. » *BBC*. March 2012. » <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-17306228>
19. « Famatina: rescinden el contrato con una minera canadiense. » *Clarín*. Julio 2013. http://www.ieco.clarin.com/economia/Famatina-rescinden-contrato-minera-canadiense_0_949105127.html
20. « Letter from the Congreso General de la Comarca Ngöbe-Buglé to the Standing Committee on International Trade. » Congreso General de la Comarca Ngöbe-Buglé. January 2011.

21. « Pour que le Québec ait meilleure mine: Réforme en profondeur de la loi sur les mines du Québec. » Ecojustice. Octobre 2011.
22. « Rafael Correa dice que desarrollará minería a gran escala. » *El Universo*. Febrero 2013. <http://www.eluniverso.com/2013/02/23/1/1355/rafael-correa-dice-desarrollara-mineria-gran-escala.html>
23. « Local Votes and Mining in the Americas. » MiningWatch Canada. May 2012.
24. « Emerging Trends in Corporate Social Responsibility in the Mining Industry. » PDAC. March 2007.
25. « Sustainable Development and Corporate Social Responsibility: Tools, Codes and Standards for the Mineral Exploration Industry. » PDAC. March 2007.
26. « United Declaration on the Rights of Indigenous People's. » UN. March 2008.