

EXTRANT C.4 | POLITIQUES ET PRATIQUES | ANALYSE DE POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS

Étude sur le rôle du secteur privé dans la réalisation des intérêts du Canada en développement international

Par Bonnie Campbell

Mémoire présenté au Comité permanent
des affaires étrangères et du développement international, Ottawa

4 avril 2012

No subvention CRDI: 106472-001

Titre du projet : *Contribution des activités minières au développement en Afrique : Stratégies privées, publiques et multilatérales*

Pays concernés: *Ghana, Mali et République démocratique du Congo.*

Organisation: Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), composante du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal (UQÀM).

Responsable: Prof. Bonnie Campbell, directrice du CIRDIS et du GRAMA (campbell.bonnie@uqam.ca)

Contact: Suzie Boulanger, adjointe à la directrice et coordonnatrice du CIRDIS et GRAMA (grama@uqam.ca et cirdis@uqam.ca)

Ce rapport est présenté tel quel et a été reçu du bénéficiaire de la subvention accordée pour le projet. Il n'a pas fait l'objet d'un examen par les pairs ni d'autres formes de révision.

Le présent document est utilisé avec la permission de

Bonnie Campbell

Copyright 2012 Bonnie Campbell

Abrégé

Bonnie Campbell a présenté au Comité permanent des affaires étrangères et du développement international le 4 avril 2012 son analyse des relations entre le secteur minier et le développement en appuyant sur les recherches de plusieurs décennies sur l'investissement dans le secteur minier, la réforme des cadres réglementaires et la contribution des activités minières au développement social et économique en Afrique. Elle aborde trois principaux points dans sa présentation : premièrement, elle souligne l'importance de scruter de près une prémisse omniprésente et qui sous-tend les discussions dans ce domaine, soit l'hypothèse voulant que les investissements dans ce secteur stimuleraient la croissance qui amènerait automatiquement le développement et la réduction de la pauvreté. Deuxièmement, elle réitère qu'il est essentiel de porter une grande attention aux recommandations qui ont été formulées lors de processus portés par des experts et décideurs africains et qui ont été adoptées par les ministres africains des Mines et chefs d'États des pays membres de l'Union africaine. Troisièmement, Bonnie Campbell explique pourquoi les fonds de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ne devraient pas servir à financer des partenariats entre organisations de coopération et compagnies minières canadiennes. Pour conclure, elle propose six recommandations afin de poursuivre la réflexion et d'améliorer les pratiques dans le domaine.

Mots clés

Secteur privé, secteur minier, développement international, Canada, Afrique.

Étude sur le rôle du secteur privé dans la réalisation des intérêts du Canada en développement international

Présenté au Comité permanent des affaires étrangères
et du développement international

Bonnie Campbell, Professeure
Département de Science Politique,
Faculté de Science Politique et de Droit
Université du Québec à Montréal
Le 4 avril 2012

Je vous remercie de cette invitation à faire une présentation devant le comité sur un sujet important et de très grande actualité.

Ma contribution aura comme focus les relations entre le secteur minier et le développement et s'appuiera sur des recherches de plusieurs décennies sur l'investissement dans le secteur minier, la réforme des cadres réglementaires et la contribution des activités minières au développement social et économique en Afrique. Elle s'appuiera également sur ma participation comme membre du Groupe consultatif et co-auteur du Rapport de ce groupe sur les Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive canadienne dans les pays en développement (2006-2007) et comme membre depuis les quatre dernières années du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique créé en 2007 par la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU) qui a publié son Rapport en décembre 2011. Cette étude *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique* est maintenant un rapport officiel de l'Union africaine et de la CEANU.

Dans ma présentation je voudrais avancer trois points et conclure avec 6 recommandations.

- 1. Premièrement et en tant que personne qui a mené des recherche dans le domaine du développement international sur une trentaine d'années, je voudrais proposer qu'il est important de scruter de près une prémisses omniprésente et qui sous-tend les discussions dans ce domaine.**

Depuis 2 décennies, la réflexion et les stratégies concernant les activités minières et le développement reposent le plus souvent sur l'hypothèse que les investissements dans ce secteur stimuleraient la croissance qui amènerait automatiquement le développement et la réduction de la pauvreté.

C'est l'hypothèse qui était à l'origine des études de la Banque mondiale (Afrique 1992, Amérique latine 1996), études qui ont informé les réformes de dizaines de codes et de régimes miniers au cours des années 1980-1990 et qui, par la suite, ont résulté dans la libéralisation très poussée du secteur minier en vue d'encourager des investissements pour que les pays renouent avec la croissance.

En octobre 2008, la première conférence des Ministres des mines de l'Union africaine a adopté un document des plus importants intitulé « Vision africaine des mines ». En février 2009, ce sont les chefs d'État de tout le continent qui l'adopteront officiellement. Ce document note en introduction :

« Les efforts de l'Afrique pour transformer le secteur minier afin de rompre avec sa nature enclavée de l'époque coloniale ont jusqu'à présent connu un succès très limité. »

Je reviendrai dans mon deuxième point pour examiner pourquoi ceci a été le cas et ce qui est proposé en Afrique en ce moment pour transformer cet héritage.

Mais avant, dans le contexte canadien, l'hypothèse problématique concernant le rôle de l'investissement dans le développement international est bien illustrée dans une déclaration de Pierre Gratton, président-directeur général de l'Association minière du Canada (Embassy Magazine, 15. 02 2012):

« À long terme, la croissance durable et la prospérité sont propulsées par le secteur privé, et les penseurs d'avant-garde dans le domaine des politiques d'aide au développement reconnaissent que l'efficacité de l'aide peut être améliorée lorsque celle-ci s'aligne sur les investissements du secteur privé. »

Cette affirmation est à l'origine de la formulation erronée d'arguments mis de l'avant à l'heure actuelle pour justifier certaines stratégies. Elle démontre l'absence de connaissance des débats importants qui se déroulent présentement dans les milieux de décision notamment en Afrique et, surtout, véhicule une mécompréhension profonde des enjeux de développement international.

Commençons avec un fait:

Les investissements dans le secteur minier par eux-mêmes ne se traduisent pas en développement économique et social durable. Il n'y a aucun exemple historique sur la planète de croissance provoquée par des investissements privés qui s'est traduite en développement économique et social durable et une réduction de la pauvreté, en l'absence de politiques publiques appropriées et des interventions de l'État nécessaires pour assurer une planification stratégique, réglementer de manière appropriée et aiguiller l'investissement, afin que la présence du secteur privé soit orientée de telle façon que soient atteints les objectifs de développement déterminés par le pays concerné.

2. Être à l'écoute des réflexions sur les politiques et les propositions qui émanent de l'Afrique en ce moment

Si nous sommes préoccupés quant à la pertinence et l'effectivité des initiatives canadiennes récentes en ce qui concerne la contribution du secteur minier au développement en Afrique, il est essentiel de porter une grande attention aux recommandations qui ont été formulées lors de

processus portés par des experts et décideurs africains et qui ont été adoptées par les Ministres des Mines africains et Chefs d'États des pays membres de l'Union africaine.

La reconnaissance de l'échec des stratégies du passé, fondées sur l'investissement dans le secteur minier à contribuer au développement, est documentée dans le récent rapport de la CEANU qui note dans son introduction que l'analyse des principaux problèmes qui se posaient à l'Afrique en matière de mise en valeur de ses ressources naturelles qu'avait fait, il y a plus de 30 ans, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), devancière de l'Union africaine (UA), dans son Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique « est toujours d'actualité. »

Cette reconnaissance est à l'origine d'un changement très fondamental dans la réflexion qui a eu lieu sur le rôle du secteur minier dans le développement en Afrique. Elle a été accompagnée par un processus d'analyse en profondeur des raisons pour lesquelles l'ancien modèle était inapproprié, pourquoi il est maintenant démodé et quels changements devraient y être apportés. Ceci a mené à l'émergence de perspectives africaines dans ce domaine en réponse à ces défis persistants. Il est de la plus haute importance que les acteurs canadiens et notamment l'ACDI soient attentifs au point où en sont à l'heure actuelle, la réflexion et les attentes sur le continent africain.

Les réformes, les cadres réglementaires et les institutions qui ont été introduits au cours des vingt dernières années destinés à ouvrir les riches secteurs miniers des pays africains à l'investissement privé visaient des objectifs précis:

- Le focus était sur le secteur minier seulement plutôt qu'une perspective qui chercherait à articuler la contribution du secteur avec des objectifs plus larges de développement.
- La révision des régimes miniers était entreprise du point de vue des compagnies minières plutôt que de la promotion de stratégies de développement.
- Il était prévu que la contribution des activités à l'économie locale résulterait avant tout des recettes fiscales et ces pays furent encouragés à demeurer « compétitifs » dans l'établissement des niveaux de leurs taxes et autres formes d'incitations.
- Concernant les impact environnementaux des activités minières et par la suite les impacts sociaux qui demeurèrent beaucoup moins développés que d'autres aspects des cadres réglementaires, ces conséquences étaient perçues comme des impacts secondaires et en marge des retombées positives, que l'on pourrait maîtriser par l'introduction de lignes de conduite volontaires (voluntary performance standards) dont l'application volontaire relèverait avant tout des entreprises.
- Enfin, et un élément de toute première importance, est le fait que les réformes des régimes miniers visaient une redéfinition en profondeur du rôle de l'État, avec comme conséquence un réaménagement de la distinction entre sphères de responsabilité publique et privée et le transfert de ce qui étaient auparavant des responsabilités publiques vers des acteurs privés. Le rôle du secteur privé devait devenir celui de « propriétaire » et « exploitant » - celui du gouvernement devenant simplement « facilitateur », « régulateur » et « promoteur ».

L'hypothèse mise de l'avant était que l'investissement dans le secteur stimulerait la croissance qui se traduirait en développement.

Ceci ne s'est pas produit.

Comme il est bien connu, les formes particulières qu'a prises la libéralisation se sont traduites par une baisse des taux de redevance, la baisse ou la disparition d'autres formes d'imposition¹ et l'accroissement des exemptions fiscales, ce qui a entraîné une baisse tendancielle de la part relative des recettes que l'État pouvait tirer théoriquement de la production.

De plus la libéralisation a sorti les États de la sphère de la production, réduisant ou mettant fin d'une part, à l'accès direct aux données de base dont ils bénéficiaient auparavant. D'autre part, ce retrait et les compressions du secteur public ont amené un affaiblissement du niveau d'expertise et de la capacité administrative et de mise en œuvre des États, ce qui implique un affaiblissement de leur capacité de contrôle. Ensemble, ces deux dimensions ont contribué à un accroissement des fuites licites (prix de transfert, etc.) et illicites de recettes. La taille considérable de tels flux est maintenant amplement documentée.

La conséquence des mesures de libéralisation pour le fonctionnement des institutions et les processus politiques ainsi que le retranchement important des États du secteur minier de façon générale ont été un processus de réduction de la souveraineté des États.

Ces tendances ont eu des implications importantes pour les opérations des compagnies et notamment, ont contribué à créer des problèmes de légitimité des compagnies. Pourquoi ?

Des États riches en minerais mais affaiblis furent pris entre des impératifs contradictoires d'attirer d'une part, des investissements étrangers et en même temps, de répondre aux demandes nationales et locales de leurs populations tout en voyant souvent leur latitude d'action contrainte par les conditions légales et pratiques prescrites dans leur cadres réglementaires réformés. Parmi les stratégies adoptées par les gouvernements pour faire face aux défis des nouveaux régimes miniers a été celle du « retrait de l'État » ou de « l'absence sélective ». L'État en substance s'absentait d'intervenir dans de nombreux domaines contenus dans les régimes légaux et prévus pour faciliter la médiation entre les investisseurs et les intérêts des communautés.

La libéralisation du secteur minier a donc mené de plus en plus à la tendance de délégation ou de transfert de ce qui auparavant était considéré des fonctions qui relevaient du secteur public vers des opérateurs privés. Ces fonctions incluent la fourniture de services, et l'élaboration de réglementations et leur mise en œuvre. Tandis que de telles tendances peuvent permettre aux

¹ Si l'on prend l'exemple du Ghana, l'impôt sur le revenu des sociétés, qui se tenait dans une fourchette de 50 % à 55 %, en 1975, a été réduit à 45 %, en 1986, puis à 35 % en 1994. et enfin à 25% avec le code de 2006. Ce qui était appelé « Additional Profit Tax » et avait un taux de 25% en 1986, était aboli en 2006. L'amortissement fiscal initialement autorisé pour permettre aux investisseurs de recouvrer leurs dépenses en immobilisation a été bonifié, passant de 20 % pour la première année d'exploitation et 15 % pour les années suivantes, en 1975, à 75 % pour la première année et 50 % pour les années suivantes, en 1986. Le **taux de redevances, qui était de 6 % de la valeur totale des minerais, en 1975, a été abaissé à 3 %, en 1987** et maintenu à ce niveau en 2006. D'autres droits, tels que les droits visant les ressources minières (5 %), les droits d'importation (entre 5 % et 35 %) et la taxe sur les opérations de change (entre 33 % et 75 %), qui étaient perçus avant les réformes et contribuaient grandement aux recettes de l'État, ont tous été supprimés. Thomas Akabzaa "Mining in Ghana: Implications for National Economic Development and Poverty Reduction," in B. Campbell (ed.). *Mining in Africa : Regulation and Development*. Co publication London : Pluto Press, Ottawa : IDRC, et Uppsala, Suède : The Nordic Africa Institute., 2009.

gouvernements affaiblis de déplacer les responsabilités pour ce qui auparavant était considéré comme relevant du domaine public (cliniques, routes, infrastructures, sécurité, etc.) vers des opérateurs privés de projets miniers de grande envergure et des ONGs et contribuent à expliquer les pressions sur les compagnies pour qu'elles s'engagent dans des projets de RSE, de tels transferts passent non seulement sous silence le droit légitime et nécessaire des gouvernements d'offrir des services à leur population – une pré condition pour qu'ils soient tenus imputables envers leur population, mais aussi pourrait contribuer à rendre plus opaque l'enjeu même de la responsabilité des gouvernements.² La tendance actuelle au court-circuitage des États qui résulte de la suggestion que les compagnies peuvent acquérir une plus grande légitimité pour leurs opérations en offrant des services sociaux, court le risque de miner une précondition pour le renforcement de gouvernements responsables et la base des processus démocratiques: la nécessité que les gouvernements soient imputables envers leurs populations.

Ces tendances qui résultent de stratégies passées– un secteur minier enclavé, des approches mono sectorielles et non-intégrées à des objectifs plus vastes de développement, des capacités institutionnelles affaiblies et des relations de négociation profondément asymétriques entre gouvernements et compagnies, font partie d'un héritage qui est maintenant non seulement questionné mais contesté.

Les discussions qui se sont tenues depuis 2007 à la CEANU et l'UA, ont donné lieu à un véritable changement de paradigme dans la réflexion sur le rôle du secteur minier dans le développement en Afrique. Cette rupture a été accompagnée par un processus d'analyse en profondeur des raisons pour lesquelles le modèle du passé était inapproprié, pourquoi il est maintenant démodé et quels changements devraient être apportés.

Quelles sont certaines des implications du message qui est mis de l'avant en ce moment?

Par opposition à l'approche essentiellement mono sectorielle du passé, la Vision minière africaine prévoit ; « Un secteur minier qui fait partie intégrante d'une économie africaine globalement diversifiée, dynamique et compétitive sur le plan industriel. (*"A mining sector that has become a key component of a diversified, vibrant and globally competitive industrialising African economy."*) (page v, AMV). Cependant il n'y a aucun exemple historique d'une expérience d'industrialisation qui ait eu lieu en l'absence de politiques appropriées. De telles politiques et stratégies sont d'importance critique afin de créer les transformations dynamiques nécessaires pour ajouter de la valeur, développer des liens en amont et des industries en aval, créer des emplois et diversifier la production et la base d'exportation des pays riches en ressources minières.

De telles stratégies exigeront nécessairement une approche multi secteurs impliquant une réforme des arrangements institutionnels. Un chapitre du Rapport de la CEANU, le chapitre 8 fait

² Dans son analyse de ces enjeux à partir des évaluations d'impact environnemental, David Szablowski souligne que leur caractéristique la plus significative : « *is that it does not have any mechanism for fixing the 'social responsibility' of government [...]. The decision-making architecture of EIA provides no place for discussing the issue of governmental responsibility for social and environmental burdens that will not be assumed by the project proponent.* ». Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank, (Oxford & Portland, Hart Publishing, 2007, p. 57.

ressortir ceci : *Optimizing Mineral-based Linkages - Optimiser les liens dans le secteur minier*. Il contient des recommandations stratégiques de changements de politiques pour impulser les transformations qui seront nécessaires. Huit grands domaines **de réforme sont abordés**³ sans lesquels il ne pourra pas y avoir les transformations souhaitées. Sans rentrer dans le détail, il

³ Les politiques de réforme du Chapitre 8 sont résumées de la manière suivante dans la version anglaise du Rapport de la CEANU de 2011:

More consciously and consistently integrating mineral policy into development policy. This involves a shift away from the traditional (practically exclusive) focus on mineral extraction.

Enhancing primary sector integration into the broader economy. Building backward and forward linkages requires complementary strategies, primarily creating the business environment and public sector institutions that foster growth. Second is—as far as governments can—setting terms on access to mineral resources that both impose linkage conditions on mineral rights holders and provide incentives for investors to structure projects in ways that deepen the integration of mineral projects into the broader national and regional economy. Reasonable national local content and value-addition milestones need to be incorporated in mining regimes.

Promoting mineral beneficiation before export. The pursuit of downstream processing of minerals before export should not be placed at the top of the national agenda for the minerals industry in isolation. Beneficiation contributes to growth and diversification only when it generates above-average upstream and side-stream linkages, and should not be pursued merely because a country is endowed with mineral resources. Although some countries have used export taxes to promote downstream processing, experience is mixed and such taxes need to be applied judiciously, possibly only after an independent study has indicated that investment in the next value-addition step is feasible. (New trade agreements, particularly the Economic Partnership Agreements with the European Union, are likely to complicate use of this instrument—chapter 9.)

Directing attention to developing upstream capital goods and service industries. This is critical for employment generation and for generating new products and processes.

Enhancing local linkage development through local participation and empowerment models. Many benefits can flow from local participation and empowerment models.

Extending economic infrastructure. Funding and driving the establishment of economic infrastructure, particularly power and transport, is critical in prudent mineral development. Policymakers need to maximize the beneficial spillover effects of infrastructure triggered by mining through resource corridors. Planning needs to explore the collateral or integral use by other economic sectors. Mineral infrastructure needs to allow third-party access at non-discriminatory tariffs. Expanded infrastructure will also promote rural development.

Developing human resources and fostering innovation. Effort needs to be directed to expand higher technical skills required by the minerals industry. Public support is required for innovation in fields related to natural resource exploitation through national innovation systems, such as tax incentivization of local R&D and technical human resource development, as well as the allocation of some resource rents to developing technological linkages.

Pushing regional integration. The gradual movement towards regional integration would go some way in overcoming barriers to establishing linkages, through creating regional common markets (customs unions). African governments need to dismantle the numerous impediments to intraregional trade in order to realize the larger regional markets and to overcome the high barriers to entry that are related to poor economies of scale for many mineral backward and forward linkage opportunities (discussed further in chapter 9). In order to soften currency appreciation (Dutch Disease) and to access regional markets, South Africa's New Growth Path³ has mooted creating an African Development Fund to invest in regional infrastructure and so stimulate intraregional trade and investment. (See also, Jourdan, 2010, for a proposal for an African regional development fund to support long-term regional physical and knowledge infrastructure).

In conclusion, successful linkage development relies on simultaneous multi-factor promotion: skills, savings, business performance, governance, pricing, policy making and implementation capacity. It is also premised on maximizing the development impact of a resource endowment by optimizing potential investor market interest in realizing wide-ranging linkages, given the demand for specific resources at a given time.

s'agit d'intégrer consciemment et systématiquement les stratégies minières dans un ensemble plus large de stratégies et politiques de développement.

Et ceci nous amène à l'enjeu le plus fondamental.

Les recommandations dans chacun des chapitres du rapport de la CEA pointent toutes dans la même direction. Le nouveau modèle ne peut pas être impulsé simplement par l'industrie (investissement-led strategies) – l'hypothèse explicite des réformes et stratégies du passé- mais doit faire l'objet d'une appropriation des débats et des processus politiques au niveau national et régional. Et il y a un ingrédient qui est essentiel afin que ceci puisse avoir lieu et que de telles politiques puissent être mises en œuvre – un État qui intervient de manière proactive et stratégique dans le développement, un « developmental state ».

À cet égard, il est important de souligner que cette perspective fait écho au dernier rapport de la CEANU, *Economic Report on Africa 2011* qui concerne le développement de façon plus générale et est intitulé : “ *Governing development in Africa - the role of the state in economic transformation.*” (CEANU, Addis Abéba, 2011, 130 pages.)⁴

Ainsi, par opposition aux politiques passées de retranchement de l'État et qui ont eu les conséquences pour le développement que l'on connaît, comme le souligne le Secrétaire Exécutif de la CEANU, Mr Abdoulie Jannah : what is needed is an effective developmental state with “clear visions of development paths and coherent, consistent and coordinated planning frameworks.” Seuls de tels États peuvent être au centre d'un processus de transformation des stratégies qui avant reposaient sur la production de produits de base exportés à l'état brut - vers des processus de valeur ajoutée qui déclencheront l'industrialisation de l'Afrique.

Ceci implique un retour à la planification – qui avait été en large partie remplacée par des approches prescriptives, initiées de l'extérieur. La planification est essentielle et pour cela des ressources humaines doivent être formées là où elles n'existent pas. Il est aussi important d'assurer et d'investir dans des ministères ou départements de planification qui seuls seront en mesure d'élaborer des plans stratégiques et compréhensifs.

Une intervention du secteur public est également nécessaire pour la fourniture de services essentiels tels qu'un bon système de transport, un service fiable d'approvisionnement en énergie, et de bons systèmes d'éducation et de santé. Il est important que l'État s'implique et participe dans la création d'industries stratégiques qui ouvriront le chemin de l'industrialisation. Une plus grande implication de l'État est critique dans d'autres domaines tels que le système de taxation. Plutôt que d'être simplement une source de revenu comme par le passé, le système d'imposition peut servir comme un instrument précieux de transformation de l'économie. Par exemple, lorsque les niveaux d'imposition varient inversement avec le degré de transformation locale, ils peuvent servir d'incitation pour encourager une plus grande transformation locale.

3. Le rôle du Canada en vue de contribuer au développement international

⁴ UNECA, *Economic Report on Africa 2011* “ *Governing development in Africa - the role of the state in economic transformation*”. Published by the Economic Commission for Africa, Addis Ababa, 2011. 130 pages.

Les fonds de l'ACDI devraient-ils être utilisés pour appuyer des ONG qui réalisent des partenariats avec des compagnies minières canadiennes? Absolument pas et ce, pour cinq raisons :

a) S'il est une chose que l'expérience de réforme du secteur minier africain au cours des deux dernières décennies nous a apprise, c'est que la perpétuation des stratégies passées essentiellement basées sur la promotion de l'investissement, qui tendent à contourner les gouvernements et à saper les processus démocratiques, ne peut favoriser un développement social et économique durable pour l'avenir.

b) Afin de contribuer aux objectifs de développement dans le secteur minier, il est essentiel que l'ACDI adhère au changement de paradigme auquel on a appelé les décideurs et gouvernements africains et qu'elle s'assure que ses politiques soutiennent l'appel à des mesures transformatives qui vont contribuer à l'industrialisation des économies africaines et contribuer de cette manière à la démocratisation et à un développement social et économique durable plus équitable.

c) Les stratégies de partenariat actuelles qui proposent d'utiliser les budgets de l'aide pour appuyer la RSE posent le risque de rendre d'avantage opaques la démarcation et les limites des sphères de responsabilité et d'imputabilité entre les acteurs publics et privés, perpétuant donc, et aggravant même, les problèmes de légitimité des compagnies.

d) Qui est plus, de telles stratégies de responsabilité sociale des entreprises pourrait réduire la motivation du gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités envers ses citoyens, et ces derniers pourraient en venir à considérer la compagnie comme le prestataire de ces services dont la fourniture devrait pour eux incomber à l'État.

e) Une question épineuse résultant de l'attente suscitée par la responsabilité sociale des entreprises dans le développement communautaire consiste à tracer la ligne de démarcation entre les responsabilités de l'État envers ses citoyens et la façon dont la responsabilité sociale d'une compagnie minière complète les efforts de l'État. Dans de nombreux pays africains, la coordination entre la planification et l'investissement par l'État, d'une part, et l'investissement dans le cadre de la responsabilité sociale, d'autre part, laisse à désirer. Mais une telle planification coordonnée est possible. Par exemple, l'utilisation durable d'une école ou d'un dispensaire construits au titre de la responsabilité sociale des entreprises est mieux assurée si le projet est coordonné avec l'État – pour faire en sorte qu'il s'insère dans un plan plus vaste et que l'État puisse prendre à sa charge le personnel de santé ou les enseignants si la mine cesse son appui.

Pour résumer selon le rapport de la CEANU, aux fins de l'élaboration de politiques, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises ne devraient pas être considérées comme se substituant à la responsabilité de l'État envers ses citoyens dans la mise en place des infrastructures de base et d'autres biens publics. En effet, les initiatives de responsabilité sociale des entreprises devraient compléter les efforts de l'État par le biais des institutions de l'administration locale et des autorités locales. Dans ce but, il faudrait assurer que soient élaborés des cadres appropriés qui résultent d'une concertation nationale sur les obligations de l'industrie minière concernant les objectifs de développement social. Sans un tel débat, on court le risque de voir la définition des exigences de responsabilité sociale des entreprises d'une juridiction particulière laissée à l'appréciation de l'industrie. Une telle approche pourrait conduire à l'incertitude quant à combien

il faudrait consacrer à la responsabilité sociale des entreprises et quant aux types de projets de responsabilité sociale des entreprises devant être mis au point, de même qu'aux mécanismes nécessaires pour leur mise au point. Les indicateurs concernant l'évaluation de l'impact de bons projets de responsabilité sociale des entreprises doivent être intégrés dans le cadre et appliqués par une gamme de parties prenantes, telles que la société civile. Le cadre doit privilégier la consultation des parties prenantes et permettre l'examen des obligations et des engagements. Cet examen doit être fondé sur l'obligation de présenter des rapports lesquels devraient faire partie du cadre de responsabilité sociale des entreprises.

Les trois derniers points représentent en fait les recommandations mises de l'avant dans le récent rapport de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEANU).⁵

Ils mettent en évidence le besoin urgent de reconnaître la légitimité et le droit des gouvernements de fournir des services à leur population, condition essentielle pour qu'ils soient tenus responsables et imputables envers elles. Ils font également ressortir l'importance du mandat des agences d'aide bilatérales telles que l'ACDI, lesquelles à travers leurs programmes, ont comme mission de contribuer à la réalisation des objectifs de développement à moyen et à long terme, tels que promus à travers les stratégies mises de l'avant par les pays concernés et à nouveau, pour lesquels leurs gouvernements peuvent être tenus responsables.

La concentration thématique de l'ACDI sur la croissance économique durable peut donner lieu à des initiatives importantes par l'agence, qui tiennent compte des conditions économiques contribuant à alimenter la pauvreté et l'inégalité. Afin de réussir ces objectifs dans le secteur minier, il est essentiel que l'ACDI adhère au changement de paradigme demandé et qu'elle garantisse que ses politiques appuient et ne sapent pas l'appel à des mesures transformatives qui vont contribuer à l'industrialisation des économies africaines et de cette manière, contribuer à un développement social et économique durable plus équitable.

⁵ Union africaine et CEANU, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique*. Chapitre 6. "Initiatives de responsabilité sociale des entreprises," 2011, pp 89-99.

Recommandations

1. L'ACDI ne devrait pas confondre sa mission avec les intérêts des compagnies canadiennes en matière de relations publiques et les partenariats qu'elles établissent avec des ONG mais plutôt se concentrer sur le renforcement des institutions des gouvernements des pays en développement afin que ceux-ci soient en mesure de mettre en œuvre les visions et politiques qu'ils ont eux-mêmes développées, et pour lesquels ils sont imputables envers leurs citoyens.
2. Le Canada devrait être réceptif et entrevoir les manières d'appuyer les initiatives actuelles de la CEANU et de l'Union africaine visant à garantir que les activités minières contribuent au développement en renforçant les stratégies et politiques propres aux pays concernés en la matière.
3. En lien avec le cadre d'action « Protection, Respect et Recours » de l'ONU, le Canada devrait publier un énoncé de politique témoignant de sa volonté de voir les compagnies canadiennes respecter les lois des pays hôtes et mener leurs activités d'une façon responsable, dans le respect des normes internationales en matière de droits de la personne. Le Canada devrait envisager le développement de mécanismes permettant d'imposer le respect de ces normes par les entreprises.
4. Il n'existe à l'heure actuelle aucun cadre global balisant l'action des agences gouvernementales qui s'impliquent dans la promotion du rôle du secteur privé dans la poursuite des intérêts du Canada en matière de développement international tel que l'envisageait la Loi C-300. Un tel cadre qui établirait des lignes directrices et des procédures claires pour la supervision et l'évaluation devrait être développé en vue de favoriser des actions responsables de la part des agences gouvernementales ainsi que la reddition de comptes.
5. Le Canada devrait mettre sur pied un mécanisme indépendant, non judiciaire, rigoureux et transparent en matière de plaintes, tel que recommandé par le Rapport du groupe consultatif issu des Tables rondes nationales (2007). Cet ombudsman devrait fournir des services consultatifs, rechercher des faits et établir des rapports concernant des plaintes portant sur les activités des sociétés extractives canadiennes dans des pays en développement. La participation des entreprises dans de telles enquêtes devrait être obligatoire.
6. Les compagnies qui contreviendraient aux normes internationales en matière de droits de la personne (ou à des standards de pratiques exemplaires reconnus internationalement) devraient être considérées comme non éligibles pour tout soutien financier ou politique de la part du gouvernement du Canada.

Je vous remercie de votre aimable attention.

Bonnie Campbell

Professeure, Département de science politique, Université du Québec à Montréal (UQAM)

Directrice, Centre interdisciplinaire de recherche
en développement international et société (CIRDIS)

campbell.bonnie@uqam.ca

The role of the private sector in achieving Canada's international development interests

Presented to the Standing Committee on Foreign Affairs
and International Development

Bonnie Campbell, Professor,
Department of Political Science, Faculty of Political Science and Law
University of Quebec in Montreal, April 4, 2012

Thank you for this opportunity to address the Committee on what is a most important and timely subject.

My contribution will be centred on the relationships between mining and development and will draw on several decades of research concerning investment in the mining sector, the reform of regulatory frameworks and the contribution of mining to social and economic development in Africa. It draws as well on my participation as a member of the Advisory Group to the National Round Tables on CRS in 2006-2007 and as a member over the last four years of the International Study Group created in 2007 by the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) which released its report in December 2011. This study, *Minerals and Africa's Development. The International Study Group Report on Africa's Mineral Regimes*, is now an official report of the African Union and UNECA.

In my brief presentation I would like to make three points and conclude with 6 recommendations.

- 1. First and as someone who has worked in the area of international development for some thirty years, I would like to question a central premise of much of the ongoing discussion.**

For the past two decades, the thinking and strategies concerning developing mining activities have rested on the hypothesis that investment in the mining sector would drive growth which would bring development and reduce poverty.

This was the hypothesis at the origin of the World Bank studies on Africa (1992) and Latin America (1996) which translated into policy recommendations that ushered in very important reforms notably concerning the reform regulatory frameworks for mining and the liberalization of the sector.

In October 2008, the First African Union Conference of Ministers Responsible for Mineral Resources Development adopted a document called the "African Mining Vision" which in February 2009, was adopted by the African Union Heads of State and Government of the entire continent. This document notes in its introduction:

“Africa’s efforts to transform the mining sector away from its colonial – created enclave features have so far met with very limited success .”

I shall come back to why this is the case and what can be done about it in my second point.

In the Canadian context, the problematic assumption about the role of investment in international development is illustrated in a statement by Pierre Gratton, President and CEO of the Mining Association of Canada (Embassy Magazine, 15. 02 2012):

“In the long term, sustainable growth and prosperity are driven by the private sector, and forward thinkers in the development aid policy field recognize that the effectiveness of aid can be enhanced when aligned with private sector investment.”

This affirmation is at the root of the erroneous formulation of arguments put forward to justify current strategies, of a lack of awareness of important debates in this area led by decision makers, notably in Africa, and more deeply, of a clear misconception of what is at stake when it comes to issues related to international development.

Let’s begin with a fact:

Investment by the private sector of itself does not translate into sustainable economic and social development. There is no historical example anywhere on the earth where sustainable growth, social and economic development and poverty reduction took place through private investment *in the absence* of appropriate public policies and state interventions needed in order to plan strategically, regulate and monitor investment, in order that the presence of the private sector be harnessed to meet the development objectives determined by the country concerned.

2. Listening to where policy discussions and proposals are at in Africa.

If we are concerned about the policy relevance and effectiveness of current Canadian initiatives with regard to mining and development in Africa, it is essential to pay very serious attention to the recommendations which have been put forward by processes which are driven by African experts and decision makers and which have been adopted by the African Ministers of Mines and Heads of States of the African Union.

Recognition of the failure of investment-led strategies in the mining sector to contribute to development is documented in the recent UNECA report which notes in its introduction that “the major problems confronting Africa in the field of natural resource development” more than 30 years ago when the Organization of African Unity, the precursor to the African Union (AU) adopted the Lagos Plan of Action for the economic development of Africa, “ring familiar today.”

This recognition is at the origin of the very fundamental shift in thinking which has taken place concerning the role of the mining sector in development in Africa. It has been accompanied by a process of in-depth analysis concerning why the past model was inappropriate, why it is now outdated, and what changes should be made. This has led to the emergence of African perspectives in this area in response to the continuing challenges. It is of paramount importance that Canadian actors and notably CIDA be attentive to where thinking and expectations are now on the continent.

The reforms, regulatory frameworks and institutions introduced over the last 20 years to open the mining sector of mineral rich countries of Africa to investment pursued specific objectives –

- The focus was on mining in abstraction of broader development considerations.
- The reforms were undertaken overwhelmingly from the perspective of mining companies rather than that of promoting development strategies.
- The contribution of mining activities to the local economy was seen to be tax revenues and foreign exchange receipts rather than developing linkages and countries were encouraged to be competitive which meant low taxes and generous incentives.
- Environmental consequences of mining activity, and subsequently, social impacts which were in fact much less developed than other aspects of regulatory frameworks, were seen as side effects, considered as secondary and marginal to the positive consequences. It was assumed that they could be regulated by the introduction of voluntary performance standards for which the responsibility was seen to rest above all with companies.
- Above all else and most important – was the stringent retrenchment of state which took place, the new delineation between public and private spheres of authority and the transfer of what were previously public responsibilities to private actors. The private sector was to become “owner and operator” – the role of government was relegated to that of facilitator and promoter.

The assumption put forward was that investment would bring growth and translate into development.

This has not happened.

As is well known, the particular forms which the liberalisation process took resulted in major cuts in royalty levels, a reduction or a disappearance of other tax measures (see Ghana)¹, increased fiscal exemptions, which resulted in a relative decrease in the portion of revenue which theoretically could be claimed by governments from productive activities in the sector.

Moreover, the liberalisation measures withdrew governments from the sphere of production thereby reducing or putting an end, on the one hand to access to basic statistical information which they had had previously. On the other, the decreased administrative capacity of governments contributed to a weakening of the capacity of control and enforcement of states. Together these dimensions contributed to the possibility of an increase in the transfer of revenue

¹ With regard to the liberalisation of the Ghanaian mining code in 1986, it is helpful to recall, that corporate income tax, which stood at 50-55% in 1975, was reduced to 45% in 1986, and further scaled down to 35% in 1994. Initial capital allowance to enable investors to recoup their capital expenditure was increased from 20% in the first year of production and 15% for subsequent annual allowances in 1975 to 75% in the first year of operation and 50% for subsequent annual allowances in 1986. The royalty rate, which stood at 6% of the total value of minerals won in 1975, was reduced to 3% in 1987. Other duties that contributed significantly to government revenue from the sector before the reforms, such as the mineral duty (5%), import duty (5-35%), and foreign exchange tax (33-75%), were all abolished. See T. Akabzaa in B. Campbell (ed.) 2004. *Regulating Mining in Africa: For Whose Benefit?*. Coll. Discussion Paper 26. Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet, and T. Akabzaa in B. Campbell. (ed.). 2009. *Mining in Africa : Regulation and Development*. Copublication London : Pluto Press, Ottawa :IDRC, and Uppsala : NAI.

abroad, whether through licit measures (transfer pricing, etc.) or illicit measures. The materialization of such trends is now well documented.

The impact of the liberalisation measures on institutional arrangements and political processes and the strong retrenchment of the state from the mining sector have been accompanied by an ongoing process of the reduction of state sovereignty.

These far reaching trends have had important implications for the operations of companies – notably by contributing to a legitimacy problem for companies. Why?

Weakened states in mineral rich countries were caught between the competing imperatives of attracting foreign investment and at the same time responding to national and local concerns, with their latitude for action often circumscribed by the legal and practical conditions set out in reformed regulatory frameworks. Among the coping strategies adopted by governments to deal with new mining regimes has been one of the ‘retreat of the state’ or of ‘selective absence’. The state basically absented itself from substantial parts of the legal regimes intended to help mediate between investors and community interests.

The liberalization of the mining sector has thus led increasingly to the delegation or transfer of what in the past were public functions of the state to private operators. These include service delivery and also rule-setting and implementation. The tendency has been for an increased assumption of state-like responsibilities by transnational mining enterprises at the discreet behest of weak governments. While such trends may allow governments to shift the locus of responsibility for what were previously considered state functions (such as clinics, roads, infrastructure and security) to the private operators of large-scale mining projects and NGOs, and help explain the pressures on companies to engage in CSR, such transfers not only silence the legitimate and indeed necessary right of governments to offer services to their populations, a precondition to their being held publicly accountable, they also contribute to obscuring the issue of government responsibility itself. The current sidestepping of the state, by suggesting companies can gain better legitimacy for their operations by offering social services, runs the risk of undermining a precondition for building responsible governments and the basis of democratic practice: the need for governments to be accountable to their populations.

These past patterns - the enclaved, mono sectoral nature of mining activities, the weakened institutional capacity and profoundly asymmetrical relations between the negotiating capacity of governments and companies which have resulted are part of a heritage which is now deeply questioned and in fact contested.

Discussions at UNECA and AU which have taken place since 2007, have given rise to a very fundamental shift in thinking concerning the role of the mining sector in development in Africa. It has been accompanied by a process of in-depth analysis concerning why the past model was inappropriate, why it is now outdated, what changes should be made.

What are some of the implications of the message which is being put forward?

As opposed to the former essentially monosectoral approach, the African Mining Vision foresees, “A mining sector that has become a key component of a diversified, vibrant and globally competitive industrialising African economy.”

However, there is no historical experience of industrialisation taking place without appropriate policies. The right policies and strategies are critical to create the dynamic changes required including building eventual backward and forward linkages and the possibility of value added processing of minerals. This will require a resolutely multi sectoral approach involving redefined institutional arrangements. One chapter in the report brings this out above all the others. Chapter 8 “Optimizing Mineral-based Linkages” of the ISG Report provides the strategic policy recommendations necessary to spur the impetus for the transformative changes which are required. Each of the eight major areas of policy reform will require strategic public policies²

² Policy reforms in Chapter 8 can be summarized as follows.

More consciously and consistently integrating mineral policy into development policy. This involves a shift away from the traditional (practically exclusive) focus on mineral extraction.

Enhancing primary sector integration into the broader economy. Building backward and forward linkages requires complementary strategies, primarily creating the business environment and public sector institutions that foster growth. Second is—as far as governments can—setting terms on access to mineral resources that both impose linkage conditions on mineral rights holders and provide incentives for investors to structure projects in ways that deepen the integration of mineral projects into the broader national and regional economy. Reasonable national local content and value-addition milestones need to be incorporated in mining regimes.

Promoting mineral beneficiation before export. The pursuit of downstream processing of minerals before export should not be placed at the top of the national agenda for the minerals industry in isolation. Beneficiation contributes to growth and diversification only when it generates above-average upstream and side-stream linkages, and should not be pursued merely because a country is endowed with mineral resources. Although some countries have used export taxes to promote downstream processing, experience is mixed and such taxes need to be applied judiciously, possibly only after an independent study has indicated that investment in the next value-addition step is feasible. (New trade agreements, particularly the Economic Partnership Agreements with the European Union, are likely to complicate use of this instrument—chapter 9.)

Directing attention to developing upstream capital goods and service industries. This is critical for employment generation and for generating new products and processes.

Enhancing local linkage development through local participation and empowerment models. Many benefits can flow from local participation and empowerment models.

Extending economic infrastructure. Funding and driving the establishment of economic infrastructure, particularly power and transport, is critical in prudent mineral development.² Policymakers need to maximize the beneficial spillover effects of infrastructure triggered by mining through resource corridors. Planning needs to explore the collateral or integral use by other economic sectors. Mineral infrastructure needs to allow third-party access at non-discriminatory tariffs. Expanded infrastructure will also promote rural development.

Developing human resources and fostering innovation. Effort needs to be directed to expand higher technical skills required by the minerals industry. Public support is required for innovation in fields related to natural resource exploitation through national innovation systems, such as tax incentivization of local R&D and technical human resource development, as well as the allocation of some resource rents to developing technological linkages.

Pushing regional integration. The gradual movement towards regional integration would go some way in overcoming barriers to establishing linkages, through creating regional common markets (customs unions). African governments need to dismantle the numerous impediments to intraregional trade in order to realize the larger regional markets and to overcome the high barriers to entry that are related to poor economies of scale for many mineral backward and forward linkage opportunities (discussed further in chapter 9). In order to soften currency appreciation (Dutch Disease) and to access regional markets, South Africa’s New Growth Path² has mooted creating an African Development Fund to invest in regional infrastructure and so stimulate intraregional trade and investment.

without which there will be no transformative change. And this brings us to the most fundamental issue.

The policy recommendations of each one of the chapters of the UNECA report point in a similar direction. The new model cannot be driven merely by industry, the hypothesis of the past, but its realization will depend on locally owned national and regional policies. And there is an essential ingredient that is needed in order that such policies may be implemented: a “developmental state”.³ To place this observation in the current context, it should be underlined that the last UNECA Economic Report on Africa 2011 which concerns economic development more generally, “Governing development in Africa - the role of the state in economic transformation” (published by the Economic Commission for Africa, Addis Ababa, 2011, 130 pages) was precisely on this subject.

In contrast to the policies of state retrenchment which have been introduced and which have provoked the development implications which we know and as the Executive Secretary of the UNECA Mr Abdoulie Jannah has suggested, what is needed is an effective developmental state with “clear visions of development paths and coherent, consistent and coordinated planning frameworks.” Only such states can be at the center of transforming Africa’s economies from dependency on primary commodities to value addition processes which will spur Africa’s industrialisation. This will entail a return to planning which has been largely replaced by policy prescriptions that are externally determined. Economic planning is critically important and if human resources in this area do not exist, it is essential to invest in them and create planning ministries or departments that can draft strategic and comprehensive development plans.

Public involvement is necessary as well for the provision of essential services such as a good transport system and reliable energy supplies, good education and health systems. It is also important that the state participate in strategic industries which will open the path to industrialisation. A greater involvement of the state is critical in other areas such as the taxation system. Rather than be a source only of revenue as in the past, taxation systems can be used as a transformative tool. For example, when tax levels vary inversely with the degree of local transformation, they become an incentive for encouraging local beneficiation.

3. Canada’s role in contributing to international development

Should CIDA funds be used for NGOs partnering with Canadian mining companies? Absolutely not. Five reasons:

a) If the experience of the reform of the African mining sector over the last two decades has taught us one thing, it is that the perpetuation of the past investment-led strategies which tend to

(See also, Jourdan, 2010, for a proposal for an African regional development fund to support long-term regional physical and knowledge infrastructure).

In conclusion, successful linkage development relies on simultaneous multi-factor promotion: skills, savings, business performance, governance, pricing, policy making and implementation capacity. It is also premised on maximizing the development impact of a resource endowment by optimizing potential investor market interest in realizing wide-ranging linkages, given the demand for specific resources at a given time.

³ UNECA, *Economic Report on Africa 2011*. “Governing development in Africa - the role of the state in economic transformation”. Published by the Economic Commission for Africa, Addis Ababa, 2011. 130 pages.

by-pass governments and undermine democratic process, cannot promote sustainable social and economic development in the future.

b) In order to contribute to development objectives in the mining sector, it is essential that CIDA embrace the shift of paradigm which has been called for by African governments and ensure that its policies support the call for transformative measures which will contribute to industrialising African economies and in this way contribute to democratization and more equitable and sustainable social and economic development.

c) Current partnering strategies which propose to use aid budgets to reinforce CSR run the risk of further blurring the lines of responsibility and accountability between public and private actors, hence perpetuating and even aggravating problems of legitimacy.

d) Such externally initiated CSR strategies could reduce the motivation of government to fulfill its responsibilities to its citizens and the latter could come to see the company as the provider of those services for which they should be looking to the state.

e) A thorny issue posed by the expectations of CSR in community development is defining the boundary between the state's responsibilities to its citizens and how mining company's CSR complements the state's efforts. In many African countries, the coordination between state planning and investment and CSR investments is inadequate. Better coordination between planning and investment of the state and corporate outlay under CSR could improve the value of both streams of expenditure. For example, the sustainable use of a school or clinic built as part of CSR is better assured if the project is coordinated with the state—to ensure that it fits into a larger plan and that the state can support health staff or teachers should the mine cease its support.

To summarise, CSR initiatives should not be considered a substitute for government responsibility towards its citizens in providing basic infrastructure and other public goods. Indeed, CSR initiatives should complement government efforts through local government institutions and local authorities. But before this takes place, there must be in place appropriate frameworks which are part of and result from a national policy debate on the mining industry's obligations regarding social development objectives. Without such debate, there is danger that the CSR requirements in a jurisdiction will be left to the industry to determine. Such an ad hoc approach would lead to uncertainty of how much should be spent on CSR and what types of CSR projects should be developed as well as the mechanisms for their development. Indicators around assessing the impact of good CSR projects must be built into the framework and applied by a range of stakeholders, such as civil society. The framework must focus on stakeholder consultation and allow for review of obligations and commitments. This review must be based on reporting requirements that should be part of the CSR framework.

The last three points are in fact the recommendations which are put forward by the recent Report of the UNECA.⁴

⁴ African Union and UNECA *Minerals and Africa's Development. The International Study Group on Africa's Mineral Regimes*, Chapter 6, "Corporate Social Responsibility Initiatives," 2011, pp 81-89.

They underscore the imperative need to recognise the legitimacy and indeed the right of governments to provide services to their population which are also the condition for them to be held accountable. They also underline the importance of the mandate of bilateral aid agencies, such as CIDA, which through their programmes, seek to reinforce the medium and longer-term development objectives, promoted through strategies put forward by the countries concerned and again, for which their governments are held accountable.

CIDA's thematic focus on sustainable economic growth raises the potential for important initiatives by the Agency that address the economic conditions that sustain poverty and inequality. In order to succeed in the mining sector, it is essential that CIDA embrace the shift of paradigm which has been called for and ensure that its policies support and not undermine the call for transformative measures which will contribute to industrialising African economies and in this way contribute to more equitable and sustainable social and economic development.

Recommendations

1. CIDA should not entwine its mission with the public relations interests of Canadian companies and partnering NGOs but concentrate on strengthening developing country government institutions to carry out the visions they have themselves developed with accountability to their own citizens.
2. Canada should be attentive to and seek ways of supporting current initiatives of the UNECA and African Union in ensuring that mining activities contribute to development by reinforcing country owned policies and strategies in this area.
3. In keeping with the U.N. Protect, Respect and Remedy Framework, Canada should issue a policy statement expressing its expectation that Canadian companies comply with host country laws and that they fulfill the corporate responsibility to respect internationally protected human rights. Canada should explore mechanisms to compel corporate compliance with these norms.
4. At present there is no overall framework to ensure oversight of government agencies which become involved in promoting the role of the private sector in achieving Canada's international development interests as Bill C 300 attempted to do. Such a framework which sets out clear guidelines and procedures for monitoring and evaluation should be put in place in order that government agencies act responsibly and may be held accountable.
5. Canada should create an independent, effective and transparent non-judicial complaint mechanism, as recommended in the National Roundtable report (2007). This office should be mandated to make public findings of fact regarding extractive operations. The participation of companies in such investigations should be mandatory.
6. Those companies found to be in non-compliance with international human rights norms (or internationally recognized standards of best practice), should become ineligible for financial and political support from the Government of Canada.

Thank you for your attention.

Bonnie Campbell

Professor, Département de science politique, Université du Québec à Montréal (UQAM)

Director, Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS)

campbell.bonnie@uqam.ca