

Nations Unies

E/CN.17/2011/7



Conseil économique et social

Table des matières

| | Page |
|--|------|
| I. Introduction..... | 3 |
| II. Maîtriser la demande d'extraction de métaux et de minerais..... | 3 |
| III. Renforcer la contribution de l'activité minière aux économies nationales..... | 6 |
| A. Activité minière à grande échelle..... | 6 |
| B. Activité minière artisanale et à petite échelle..... | 9 |
| IV. S'attaquer aux incidences environnementales et sociales de l'activité minière..... | 11 |
| A. Effets sur l'environnement..... | 11 |
| B. Effets sociaux..... | 14 |
| V. Améliorer la gestion générale du secteur minier..... | 16 |
| A. Gouvernance internationale des opérations minières..... | 16 |
| B. Encourager une meilleure performance sociale de l'industrie minière..... | 18 |
| C. Gouvernance nationale..... | 20 |
| VI. Création et renforcement des capacités nationales..... | 21 |
| VII. La voie à suivre..... | 23 |

I. Introduction

qu'activité économique, qui dépend de la demande de minerais et de métaux nécessaires en tant qu'intrants dans le processus de production. Le deuxième facteur a trait aux techniques d'extraction utilisées, plus généralement à la façon dont les projets miniers sont gérés sur le terrain.

7. S'agissant du premier facteur, le lien entre l'extraction de métaux et minerais industriels et la demande de ces métaux et minerais en tant qu'intrants dans le processus de production dépend : a) l'étendue du recyclage pratiqué; b) de l'efficacité de l'utilisation des matériaux, c'est-à-dire de la quantité de métal nécessaire pour produire une unité de produit; et c) de la possibilité de remplacer certains métaux par d'autres composants dans le processus de production. Les actions visant à réduire les incidences préjudiciables de l'activité minière devraient donc porter sur ces trois éléments, en particulier en ce qui concerne les mesures prises en vue de faire adopter des modes de consommation et de production plus

- b) Mise au point de programmes visant à former des experts et fournisseurs spécialisés dans les activités de réduction et de recyclage des métaux et des minerais;
- c) Réalisation d'études pour évaluer la faisabilité de la mise en place d'infrastructures de recyclage, comme des centres de collecte et de tri et des installations de retraitement;
- d) Interdiction du dépôt en décharges de véhicules, appareils ménagers, appareils électroniques et autres produits à forte teneur en métaux en fin de vie, afin d'éviter que des produits recyclables ne finissent dans les décharges;
- e) Séparation obligatoire des produits recyclables de valeur et traitement par déchiquetage, et incitation à ériger les décharges d'installations de

moyens de subsistance des populations soit reconnue et à en maximiser les bénéfices sociaux, par la reconnaissance des petites exploitations minières, la désignation de zones appropriées pour l'extraction minière à petite échelle, la facilitation de l'enregistrement des mineurs et un appui technique aux communautés de mineurs artisans;

d) Reconnaître les droits fonciers des communautés et déterminer si les terres qu'elles estiment leur appartenir reviennent ou non, et répartir équitablement les droits de prospection et d'exploitation entre les grandes sociétés d'exploitation et les petits artisans;

e) Mettre en place des institutions ou des cadres de concertation appropriés au niveau local en vue de prévenir et de gérer les différends qui peuvent surgir du fait des effets négatifs que peut avoir toute minière à petite échelle sur d'autres activités économiques locales, en particulier sur l'activité agricole.

27. Les gouvernements doivent orienter le développement de l'activité minière artisanale et à petite échelle et mettre en place des conditions favorables à son fonctionnement. Dans certaines situations, le rôle du secteur privé peut être utile. Il existe des exemples de grandes sociétés d'exploitation minière qui dispensent un appui technique à de petits exploitants et les aident à renforcer leurs capacités. Les gouvernements peuvent aussi renforcer les moyens dont disposent les agences minières.

traitement au mercure polluant (amalgamation de l'or, par exemple) en tenant dûment compte de la demande locale et de la dynamique locale des collectivités minières.

IV. S'attaquer aux incidences environnementales et sociales de l'activité minière

29. Les incidences écologiques et sociales de l'activité minière varient grandement, suivant le type d'activité, l'échelle à laquelle elle est pratiquée et l'endroit où elle est exercée. Depuis le Sommet mondial pour le développement durable, de nombreuses bonnes pratiques ont été mises au point et diffusées, notamment concernant les principes de la bonne gouvernance et de la viabilité de l'activité minière, l'utilisation efficiente des ressources, la prévention des accidents et des maladies professionnelles dans les exploitations minières, la gestion des résidus miniers et des roches stériles et la remise en état des mines abandonnées ou orphelines.

30. Étant donné la vulnérabilité des petits États insulaires en développement, qui tient en partie à leur capacité de charge limitée et à leur forte dépendance vis-à-vis des ressources marines et côtières, l'effet de report de l'activité minière sur les autres secteurs de l'économie est particulièrement important pour ce groupe de pays. Des approches intégrées doivent être adoptées afin de s'occuper en même temps du secteur minier et de la pêche, de la biodiversité, de l'énergie et du transport.

31. Pour réduire les incidences de l'activité minière sur l'environnement, il faut que des lois et réglementations concernant l'activité minière et l'environnement soient en place et appliquées strictement. Les règles doivent être adaptées au type d'activité (à grande ou à petite échelle). Il est largement admis que leur élaboration exige de procéder à des études d'impact sur l'environnement et des évaluations de l'impact social, avec la participation active des collectivités locales et des parties prenantes.

32. À mesure que l'activité minière continue de s'étendre au delà des pays de tradition minière, il est essentiel de veiller à ce que les bonnes pratiques de l'industrie soient diffusées et adoptées le plus largement possible. Outre l'adoption de lois et de réglementations environnementales et sociales appropriées, l'application volontaire de normes et codes de conduite peut également améliorer les performances écologiques et sociales des sociétés d'extraction, où qu'elles opèrent. La communication d'informations par les entreprises, par exemple dans le cadre de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance et les rapports supplémentaires sur les mines et les métaux, peut aussi apporter une amélioration.

A. Effets sur l'environnement

33. L'industrie extractive a les effets les plus divers sur l'environnement : dégradation des sols, pollution de l'eau et de l'air, destruction des habitats naturels. Certains de ces effets sont inévitables une fois la mine ouverte, mais les dommages peuvent être réduits au minimum moyennant une étude d'impact préalable, l'utilisation de techniques d'extraction appropriées, le respect des pratiques optimales et, une fois la mine fermée, une gestion et une surveillance attentives.

34. La prévention et la gestion de la pollution due à l'industrie extractive font habituellement l'objet d'une législation. Par exemple, la directive de l'Union européenne sur les résidus de l'industrie extractive couvre l'ensemble des déchets produits par cette industrie. La Directive dispose que les opérateurs doivent empêcher la pollution de l'eau et prendre des garanties financières pour la remise en état des sites; elle impose le prélèvement de droits dont le produit est utilisé pour entretenir et surveiller les mines désaffectées.

35. L'extraction minière retentit sur la consommation d'eau et altère la qualité de l'eau. L'eau est indispensable dans les activités extractives, qu'il s'agisse de

e

38. L'une des causes importantes des dommages environnementaux tient à l'élimination des résidus d'extraction minière. L'évacuation dans les cours d'eau est critiquée car elle entraîne une destruction des écosystèmes et une pollution des points d'eau. Le rejet en mer est, aux États-Unis d'Amérique, interdit par le Clean Water Act mais est courant dans d'autres pays. L'édification de digues en amont desquelles sont retenus les résidus d'extraction minière est à l'origine d'un risque environnemental lié à l'exploitation minière. Si ces digues se rompent, les dommages pour l'environnement et la santé publique sont graves et les opérations de nettoyage sont toujours très coûteuses. Beaucoup de pays ont adopté des normes et des directives à ce sujet, qui mettent de plus en plus l'accent sur la gestion des risques. La Commission internationale des grands barrages a également défini des directives pour les retenues contenant des résidus d'extraction minière.

39. Dès avant l'ouverture d'une mine, il faut prévoir les modalités de sa clôture ultérieure et la remise en état de ceux. Les opérateurs doivent impérativement contracter une assurance verser des droits pour l'atténuation des effets de leurs activités minières et pour amoindrir le risque financier couru par les pouvoirs publics en cas de dégradation grave de l'environnement. À ce sujet, beaucoup de pays font désormais obligation aux compagnies minières de fournir auparavant des garanties ou d'ouvrir des caisses pour financer les opérations de clôture des mines. Par exemple, en Afrique du Sud, la loi⁸ de 2002 sur la mise en valeur des ressources minérales et pétrolières dispose qu'une compagnie minière doit constituer une provision financière, sous la forme d'un fonds de remise en état, ou se munir de garanties bancaires, avant que le plan obligatoire d'étude d'impact et de gestion de l'environnement soit approuvé pour l'opération projetée. Quand il n'est pas possible d'assurer individuellement une compagnie, une autre solution, pour limiter le risque public, consiste à prélever des droits pour financer un pool d'assurance.

40. Dans beaucoup de pays se pose la question des séquelles des mines abandonnées ou incomplètement remises en état. Les pouvoirs publics doivent souvent essuyer le coût de la remise en état des lieux. Dans beaucoup de pays le problème est que la législation ne traite pas cette question. De ce fait il n'y a pas de procédure établie pour corriger les effets d'activité minière et remédier aux effets potentiels de la responsabilité civile qui découragent parfois les compagnies minières qui le souhaiteraient d'ouvrir une mine. Les responsabilités financières doivent donc être clairement définies, mais des plans d'organisation et de surveillance des opérations après la clôture de la mine peuvent limiter ce risque. Une première étape importante consisterait à préparer, évaluer et inventorier les sites miniers, puis à établir un ordre de priorité en fonction du niveau de risque, dans une procédure transparente et avec la participation de toutes les parties intéressées.

41. L'extraction de l'uranium engendre des déchets radioactifs à tous les stades : extraction minière, traitement, évacuation des résidus, des déblais, de la gangue et des effluents, notamment les eaux de lavage. L'extraction et le traitement de l'uranium éliminent des composés potentiellement dangereux présents dans les minerais et les transforment en sable ou boue, qui peuvent plus facilement être

⁸ Wanda M. A. Hoskin, « Mine Closure The 21st Century Approach: Avoiding Future Abandoned Mines », Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, Internet Journal, vol 12 : art. 10 (à consulter à l'adresse suivante : <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/vol12/article12-10.html>).

dispersés dans l'environnement. Il faut également prêter attention aux poussières en suspension dans l'air et à la pollution des eaux souterraines en particulier quand les zones voisines des mines actives ou fermées sont peuplées. À ce sujet, les mines abandonnées représentent un problème sérieux, et il faut s'en occuper en priorité dans une action de remise en état de l'environnement.

42. La protection de la biodiversité, dans une région d'exploitation minière, exige l'application de règles bien précises, notamment par un zonage approprié des emplacements où l'extraction est permise, mais dans beaucoup de pays une telle entreprise reste vouée à l'échec. Bien que des débats à l'échelle nationale ou même mondiale portent souvent sur les zones où l'exploitation minière devrait être interdite et qui sont déjà des zones protégées, l'exploitation minière, dans d'importants écosystèmes qui ne sont pas adéquatement protégés, entraîne une menace plus grande encore. Des organisations non gouvernementales ont défini des principes et critères généraux pour désigner les zones où l'exploitation des minéraux, du pétrole et du gaz devrait être interdite. Mais ces principes ne sont pas toujours appliqués.

B. Effets sociaux

43. Avec toujours plus d'insistance, la société civile, imitée plus récemment par des investisseurs institutionnels, demande que les compagnies minières respectent les instruments relatifs aux droits de l'homme et notamment la Convention de l'OIT concernant les peuples tribaux et autochtones dans les pays indépendants et autres conventions de l'OIT, ainsi que plusieurs autres instruments importants tels que la Déclaration des droits des peuples autochtones. Les populations doivent pouvoir exercer leur droit au consentement libre et préalable en connaissance de cause; en effet, l'absence de consultation ou de consultations purement formelles avec les populations locales et autochtones, les décisions d'ouvrir et d'exploiter des mines demeure un problème grave qui est souvent à l'origine de conflits. Le fait que la population locale ne soit pas informée des projets miniers est une grave lacune. La Société financière internationale a reçu des plaintes concernant des projets miniers qu'elle finance; les causes les plus fréquentes de ces plaintes sont : i) l'absence d'information sur l'ouvrage prévu; ii) les questions foncières; et iii) les questions d'adduction d'eau.

44. Le déplacement de population résultant des opérations minières peut engendrer de graves problèmes sociaux tels que la marginalisation des habitants, l'insécurité alimentaire, la perte de l'accès à des ressources collectives et la disparition de certains services publics, voire l'effondrement de la société locale. À ce sujet, il faut que les décisions prises soient transparentes, notamment celles qui concernent l'octroi de concessions de prospection, et les populations locales aient le droit d'être entendues.

45. On admet que la pratique optimale à cet égard est la consultation permanente entre les compagnies minières et la population locale durant les opérations minières. Mais la création de mécanismes adéquats et efficaces à cet effet a souvent fait

⁹ Voir communication orale de Meg Taylor, Vice-présidente, Médiatrice et Conseillère à la Société financière internationale, lors de la cinquième Conférence Columbia sur les investissements internationaux Industries extractives et développement durable : les problèmes d'application », tenue à New York les 27 et 28 octobre 2010.

problème. Le Conseil minier de l'Australie, en partenariat avec l'Université du Queensland, organise un enseignement de troisième cycle visant à améliorer les compétences des spécialistes des relations publiques avec la population dans l'industrie minière, en particulier pour assurer la participation de la population locale, le développement communautaire, la responsabilité sociale des entreprises et la sensibilisation aux problèmes culturels.

46. Les femmes représentent parfois jusqu'à 50 % de la main-d'œuvre employée dans les petites entreprises minières, mais leur rémunération est ordinairement inférieure à celle des hommes. Les femmes des localités concernées par l'exploitation minière sont souvent celles qui en subissent le plus les inconvénients. Cela montre bien qu'il faut que les compagnies minières soient attentives à la condition de la femme, et que ce même principe soit suivi dans les évaluations sociales et les projets sociaux centrés sur les populations d'accueil. Les travaux de la Banque mondiale donnent des recommandations à ce sujet, ainsi qu'une liste d'indicateurs qui peuvent être utilisés pour suivre cet aspect des opérations minières¹⁰.

47. Ce sont souvent des enfants qui travaillent dans les mines artisanales. L'appel à l'action lancé par l'Organisation internationale du Travail en 2005 contre l'emploi d'enfants dans les activités minières à petite échelle recommande diverses mesures qui peuvent être prises immédiatement pour éloigner les enfants des mines et leurs environs immédiats. L'expérience acquise grâce à un projet expérimental mené au Pérou dans le cadre du Programme international de l'OIT sur l'élimination du travail des enfants démontre l'intérêt d'un certain nombre de mesures qui peuvent être appliquées pour empêcher que les enfants ne soient employés dans les mines artisanales. Parmi ces mesures figurent la mobilisation de l'opinion nationale et régionale, notamment celle des décideurs, l'accès à une meilleure technologie, qui élimine la nécessité du travail des enfants, et l'amélioration des services publics de base.

48. La santé des mineurs et leur sécurité demeurent un problème dans le monde entier. Vingt-trois pays ont ratifié la Convention C176 de l'OIT (1995) sur la sécurité et la santé dans les mines. Étant donné que cette convention offre un cadre pour des améliorations continues et durables en matière de sécurité et de santé au travail, sa ratification permettrait sans doute d'améliorer de manière spectaculaire les lois et règlements dans les pays où la sécurité dans les mines est insuffisante et où il n'existe pas de politique cohérente de sécurité et de santé au travail dans ce secteur. Il est important aussi que les pays prennent des mesures pour indemniser équitablement les travailleurs et les populations voisines des mines des effets à long terme sur leur santé. L'amélioration des conditions de travail dans les mines artisanales et dans les exploitations minières à petite échelle demeurera difficile car ce secteur opère le plus souvent en marge de la loi et n'applique que des normes minimales en matière de sécurité et de santé au travail.

49. L'afflux de personnes employées dans les mines peut également engendrer ou exacerber des effets sociaux négatifs tels que l'alcoolisme, la prostitution et la propagation de maladies sexuellement transmissibles comme le sida. Les

¹⁰ Mining for Equity: Gender Dimensions of the Extractive Industries and Development series No. 8, Banque mondiale (Washington, 2009).

de ces pays. On sait désormais que ce qui appelle les « minéraux des conflits » entretiennent les conflits, accroi

préconisent l'adoption de normes comptables plus transparentes et plus complètes qui permettraient de faciliter la divulgation des différents paiements des compagnies minières. Comme le montre une étude

- c) Encourageant l'adoption par les compagnies minières de normes indicatives et de pratiques optimales, souvent formulées au cours des 10 dernières années;
- d) Encourageant l'adoption des dispositifs de certification par des tierces parties, qui traitent les questions environnementales et sociales soulevées par l'extraction minière de l'or et des pierres précieuses;
- e) Faisant obligation aux compagnies minières de publier des rapports sur la durabilité de leur activité et sur l'exercice de la responsabilité sociale;
- f) Aidant les populations locales à acquérir des capacités, en particulier dans le secteur des exploitations minières artisanales et de petite échelle.

C. Gouvernance nationale

61. Parallèlement à l'amélioration de la transparence au niveau international, les pouvoirs publics nationaux doivent rendre compte aux citoyens de l'exploitation des ressources naturelles de leur pays, des risques qu'engendre cette exploitation, et de leur redistribution; c'est également une condition du développement durable.
62. Les pratiques optimales s'agissant de l'octroi de concessions minières sont

- a) Inscrivant ces recettes dans le budget de finances, de façon appropriée;
- b) Veillant à ce que les règles de répartition des recettes soient appliquées et à ce que l'information soit disponible au niveau des administrations publiques locales et territoriales sur la façon dont elles devraient recevoir cette information régulièrement;
- c) Par des filières de contrôle légal de supervision de l'affectation des recettes minières;
- d) Mettant en place des mécanismes efficaces d'information des collectivités locales, des régions et au niveau national, pour faire connaître les priorités et les besoins, évaluer et améliorer l'utilisation des recettes;
- e) Assurant des communications transparentes entre les administrations chargées, à tous les niveaux, de la gestion des recettes minières et faciliter les communications entre ces administrations;
- f) Aidant les autorités locales à gérer les recettes.

65. Les autorités peuvent faire en sorte que l'exploitation minière contribue localement au développement durable en :

- a) Constatant les droits fonciers des populations locales et notamment des peuples autochtones et leur assurer l'accès au système judiciaire et administratif pour les aider à défendre leurs droits fonciers;
- b) Adoptant et appliquant une législation facilitant la participation véritable des populations locales et des groupes désavantagés à la prise des décisions relatives aux industries extractives;
- c) Encourageant les ONG à aider les populations locales à prendre en compte

PaO-519(ga)-7(st)-7(et)-7(appliqué) -7(aiant)-7(un-6(e)2(s))-6(esoi)-6(d(e)2(s))-6(receto-6(r)1)

doivent se doter de la capacité de faire un recensement des ressources minérales du pays; ils doivent entrer dans des relations équitables avec les compagnies minières, formuler et adopter une législation et une réglementation du secteur minier, faire appliquer les réglementations du droit de l'environnement et du droit social, suivre de près les effets économiques, sociaux et environnementaux de l'industrie extractive et gérer correctement les recettes qui en proviennent.

68. Et surtout, plus généralement, les autorités doivent également être à même de formuler et d'appliquer des plans de développement afin d'utiliser pleinement l'industrie extractive et la richesse minérale du pays pour créer des richesses dans d'autres secteurs de l'économie une fois que les mines seront fermées. Il faut, en amont et en aval, créer des liens intersectoriels solides entre les activités extractives et le reste de l'économie. Dans beaucoup de pays, cela suppose un renforcement des institutions pour les rendre à même d'élaborer de tels plans.

69.

