



Conseil économique et social

Distr. générale
16 décembre 2010
Français
Original : anglais

Commission du développement durable

Dix-neuvième session

2-13 mai 2011

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Module thématique du cycle d'application

2010-2011 – session directive

Orientations possibles et mesures envisagées pour accélérer la mise en œuvre : exploitation minière

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le secteur des mines a connu d'importants changements depuis le Sommet mondial pour le développement durable en 2002. Des progrès y ont été enregistrés en termes de transparence et sur le plan de la gouvernance. De nombreuses entreprises ont volontairement adopté des lignes directrices et des principes pour encadrer leurs activités, tout en s'employant à faire un usage plus rationnel des ressources. Il reste toutefois beaucoup à faire. Un grand nombre de pays pourraient améliorer la contribution de leurs richesses minérales à l'économie nationale. Des progrès restent à faire pour améliorer la transparence et la divulgation par les gouvernements à leurs citoyens des données relatives à l'activité minière et aux recettes qu'elle génère. D'autres domaines dans lesquels des progrès doivent encore être faits sont le respect des droits de l'homme, les droits fonciers, les moyens de subsistance des communautés autochtones et locales, les incidences écologiques et sociales des activités d'extraction, et plus généralement les relations entre les gouvernements, les entreprises et les citoyens. Dans tous ces domaines, il est indispensable d'améliorer les capacités des gouvernements nationaux. La communauté internationale peut aider les pays à tirer le meilleur parti de leurs richesses minérales par la coopération technique, l'échange de bonnes pratiques et des initiatives d'amélioration de la transparence.

* E/CN.17/2011/1.



Table des matières

	<i>Page</i>
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

1. À sa dix-huitième session, la session d'examen du quatrième cycle d'application, 2010-2011, la Commission du développement durable a procédé à l'évaluation des progrès accomplis dans les domaines thématiques retenus pour le cycle susmentionné – exploitation minière, transports, déchets, produits chimiques, modes de consommation et de production durables – qui sont décrits dans l'Action 21, le Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et le Plan de mise en œuvre de Johannesburg¹. Elle a recensé les difficultés et obstacles rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre de ces domaines thématiques ainsi que les nouveaux défis apparus et les nouvelles possibilités qui s'offraient.

2. À sa dix-neuvième session, la session d'orientation du cycle d'application en cours, la Commission se prononcera sur les moyens d'action et les mesures concrètes propres à accélérer la mise en œuvre s'agissant des domaines thématiques retenus. La session sera précédée d'une réunion préparatoire intergouvernementale au cours de laquelle sera élaboré un projet de document de négociation devant être soumis à la Commission pour examen.

3. Le présent rapport est une contribution au débat qui aura lieu à la réunion préparatoire intergouvernementale sur les questions relatives à l'exploitation minière. Il s'appuie notamment sur des informations communiquées par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et le Forum intergouvernemental des mines, des minerais, des métaux et du développement durable.

4. Aux fins du présent rapport, l'exploitation minière est définie comme l'activité économique axée sur la production de minerais et de métaux, y compris la prospection, l'extraction et le traitement des minerais. Les hydrocarbures et le gaz ont été exclus de la portée du présent rapport car ils ont été examinés par la Commission du développement durable à ses quatorzième et quinzième sessions, dans le cadre du thème de l'énergie.

II. Maîtriser la demande d'extraction de métaux et de minerais

5. La consommation mondiale de produits de base issus de l'extraction minière a augmenté régulièrement ces dernières années et la tendance devrait se poursuivre, sous l'effet de la forte demande émanant des pays en développement à croissance rapide. Bien que l'intensité matérielle ait diminué dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – ce qui signifie que l'on crée plus de valeur économique en utilisant relativement moins de matière –, l'utilisation globale (absolue) de matières premières ne diminue pas².

6. Dans le même temps, l'extraction et le traitement des minerais ont un coût environnemental et social. Plusieurs facteurs déterminent les incidences écologiques et sociales de l'activité minière. S'agissant de l'extraction de minerais et métaux industriels, le premier de ces facteurs est la « taille » de l'activité minière en tant

¹ Voir E/2010/29-E/CN.17/2010/15.

² Voir *OECD Environmental Outlook to 2030* (Paris, 2008).

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, et 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) de 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 viables. Promouvoir les activités de recyclage peut aussi être un moyen de soutenir l'emploi, en particulier dans les pays en développement, car ces activités demandent beaucoup de main-d'œuvre.

8. La demande de diamants et de pierres précieuses, et dans une certaine mesure aussi la demande d'or, sont au contraire largement déterminées par les consommateurs privés. Compte tenu de cela, ainsi que des lourdes incidences environnementales et sociales des activités artisanales d'extraction de l'or et du diamant, des propositions ont été faites par des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres parties prenantes en vue de :

a) Limiter la demande finale de ces produits minéraux, en s'adressant directement aux consommateurs et en les sensibilisant aux incidences de l'activité minière;

b) Rationnaliser l'utilisation des stocks existants en surface, décourager la constitution de stocks et encourager le recyclage;

c) Promouvoir l'établissement de systèmes de certification indépendants, qui aident à résoudre les problèmes écologiques et sociaux résultant des activités d'extraction de l'or et des pierres précieuses.

9. Au niveau macroéconomique, les cours des minerais et des métaux ne tiennent pas pleinement compte des coûts environnementaux et sociaux à long terme des activités d'extraction. En conséquence, il est fait un usage intensif et socialement improductif de métaux et de minéraux dans le processus de production, aux prix de graves conséquences écologiques et sociales, et les sociétés d'extraction minière ne sont pas encouragées à adopter des modes de production plus propres. Le fait que les entreprises d'extraction ne supportent qu'une partie des coûts environnementaux et sociaux de leur activité ne les incite pas non plus à recycler, étant donné les coûts relatifs de la production de métaux recyclés et de l'extraction de métaux vierges.

10. Une première question à se poser est de savoir si la part du prix des minerais qui correspond aux redevances et autres taxes versées par les sociétés d'extraction constitue pour les pays d'où proviennent ces ressources une compensation appropriée pour la perte de richesse naturelle. Si cette perte n'est pas justement compensée, les prix sont trop bas et l'extraction minière se transforme de facto en un transfert de richesses des pays producteurs aux utilisateurs du minerai. Il faut aussi examiner les subventions directes et implicites à l'activité minière qui découlent des régimes fiscaux et d'investissement applicables à l'industrie

d'extraction, afin de veiller à ce que ces subventions contribuent effectivement à la réalisation des objectifs de développement durable.

11. Il existe trois grands moyens de mieux refléter les effets externes des activités d'extraction dans les coûts de production des entreprises : adopter et appliquer des réglementations environnementales et sociales; concevoir un cadre juridique et financier pour la fermeture des mines et la remise en état des anciens sites miniers; concevoir des moyens de faire face aux coûts écologiques et sociaux des accidents qui peuvent se produire – fuites, débordements de bassins de rétention et ruptures de barrages de retenue de résidus. L'existence de dispositions claires en matière de responsabilité et de plans de fermeture obligatoire et de surveillance des exploitations minières aide aussi à faire en sorte que les coûts d'exploitation reflètent plus exactement les incidences préjudiciables de l'activité minière. Un moyen de financer la remise en état des sites abandonnés consiste à imposer des taxes à l'industrie minière. Aux États-Unis d'Amérique, par exemple, le *Surface Mining Control and Reclamation Act*, loi de 1977 sur l'exploitation minière à ciel ouvert et la revalorisation des sols, a créé un fonds pour la réhabilitation des sols des sites miniers abandonnés, qui est alimenté au moyen de taxes sur l'extraction du charbon et sert à financer les travaux de dépollution des sols des anciennes mines de charbon à ciel ouvert.

12. Dans de nombreux pays à faible revenu, le recyclage des métaux se pratique déjà à grande échelle, et le tri y est souvent manuel. Certains pays ont adopté des politiques sectorielles différenciées qui influent sur la réutilisation et le recyclage des métaux (par exemple, les directives relatives à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses et aux déchets d'équipements électriques et électroniques adoptées par l'Union européenne). L'élargissement de la responsabilité des fabricants, au moyen d'instruments tels que la directive de l'Union européenne relative aux véhicules hors d'usage, a également modifié le comportement des fabricants et entraîné la création de systèmes de recyclage après consommation fonctionnant parallèlement au marché de la ferraille.

13. Au niveau national, il existe différents moyens d'encourager ou d'obliger les secteurs qui utilisent une part importante des minéraux et métaux produits, notamment l'industrie automobile et les secteurs du bâtiment et des infrastructures, à réutiliser et recycler davantage. Ces moyens consistent à introduire des dispositions à cet effet dans les codes de construction et dans les marchés publics, et à mettre en place des systèmes de certification indépendants. Les pouvoirs publics peuvent aussi encourager les secteurs public et privé à utiliser à plein le potentiel de l'écologie industrielle, dont le principe consiste à réutiliser les déchets d'une industrie comme intrants dans d'autres activités industrielles, en appuyant la création de marchés des déchets décentralisés (au moyen de plates-formes électroniques, par exemple).

14. De nombreux pays ont pris les mesures suivantes en vue d'accroître encore la réutilisation et le recyclage des minerais et des métaux :

a) Production d'inventaires géoréférencés des principaux métaux, tenant compte des stocks présents dans les infrastructures, les bâtiments, les décharges, les appareils ménagers, et d'autres sources;

- b) Mise au point de programmes visant à former des experts et fournisseurs spécialisés dans les activités de réutilisation 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 de valeur finissent dans les décharges;
- e) Séparation obligatoire des produits recyclables de valeur et traitement par déchiquetage, et incitation à équiper les décharges d'installations de déchiquetage et de tri;
- f) Adoption de politiques et réglementations locales qui appuient et encouragent la réutilisation et le recyclage dans certains secteurs comme le bâtiment et la construction;
- g) Intégration de dispositions relatives à la réutilisation et au recyclage dans les appels à soumissionner et les cahiers des charges concernant les marchés publics.

III. Renforcer la contribution de l'activité minière aux économies nationales

15. Comme l'a indiqué le Président de la Commission du développement durable dans sa synthèse des débats de la dix-huitième session de la Commission, il faut, pour que le secteur minier contribue davantage au développement durable, qu'il soit inclus dans les impératifs de développement à long terme de l'économie nationale et rattaché à l'économie. Maximiser la contribution des richesses minérales à l'économie nationale suppose d'agir à différents niveaux, et il n'existe pas pour y parvenir de recette unique; au contraire, il faut pour chaque étape du processus faire des choix adaptés à la situation particulière de chaque pays.

A. Activité minière à grande échelle

16. De nombreux pays possèdent d'importantes réserves de minerais qui n'ont pas encore été prospectées ou ne sont pas encore exploitées. Le manque d'informations, d'investissements dans le secteur de l'extraction et l'absence des infrastructures nécessaires à la mise en place de projets d'envergure expliquent cette situation. Une première étape indispensable à cet égard consiste à établir des bases de données précises concernant les différents types de ressources minérales que peuvent posséder les pays, au moyen d'enquêtes et de l'établissement de cartes.

17. Au niveau de l'attribution des droits de prospection et d'exploitation, l'intérêt du pays producteur est d'obtenir le meilleur prix possible pour les richesses minérales qu'il possède. Comme plusieurs pays l'ont démontré, il est possible de séparer les droits de prospection des droits d'exploitation, dans le but de permettre à plusieurs sociétés de se faire concurrence pour l'obtention de droits d'exploitation. L'asymétrie qui existe souvent au niveau de l'information entre les autorités responsables de l'attribution des droits d'exploitation minière et les entreprises, ces

dernières possédant des informations plus précises en ce qui concerne la valeur réelle des gisements de minéraux, peut être contournée par le recours à des procédures d'adjudication publique, puisque dans ce cadre, les entreprises se font concurrence sur la base de capacités techniques identiques. L'adjudication publique est la méthode qui a été retenue récemment par plusieurs pays d'Afrique pour la réattribution de concessions arrivées à expiration.

18. La part des richesses extraites qui revient à l'État dépend de facteurs tels que le cadre juridique et réglementaire applicable à l'activité minière (par exemple les codes miniers), les mécanismes de flexibilité prévus dans les contrats d'investissement pour faire face aux fluctuations des cours des minerais, les régimes d'imposition et de redevances, les dispositions relatives au calcul des redevances et à leur collecte, et les dispositions économiques relatives par exemple au capital partagé ou de promotion de l'emploi au niveau local. Les pays appliquent différents systèmes de taxes et de redevances à l'industrie minière. Dans la pratique, un grand nombre de facteurs influent sur la collecte de ces recettes³. Dans un certain nombre de cas, les gouvernements sont actionnaires d'entreprises minières, comme par exemple la société d'exploitation de mines de diamants Debswana (qui appartient pour moitié au Gouvernement du Botswana) et Williamson Diamonds (dont un quart appartient au Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie).

19. Au-delà des emplois et des autres effets directs des activités minières sur l'économie, il est indispensable, si l'on veut que ces activités contribuent au développement, d'établir des liens entre l'industrie minière et les autres secteurs de l'économie. Faute d'une démarche intégrée, le risque est réel de voir les activités extractives fonctionner comme des enclaves, avec peu de retombées sur le reste de l'activité économique. L'une des stratégies possibles, utilisée au Mozambique, au Libéria et dans d'autres pays, est celle des couloirs de croissance ou de développement, dans laquelle la planification du développement de l'activité minière est intégrée à une planification plus large de l'espace visant à développer des activités économiques adaptées au contexte local (agriculture, foresterie, exploitations minières de petite taille) en tirant parti des infrastructures créées spécialement pour les besoins des projets d'exploitation minière. Par exemple, on peut construire des infrastructures routières et ferroviaires, des usines de production d'électricité et des installations portuaires d'une capacité supérieure à celle nécessaire pour les seules activités minières de façon à permettre à d'autres activités d'en faire usage et aux communautés d'en bénéficier. L'expérience montre que le meilleur moyen de procéder consiste à prévoir ces liens avant la signature des contrats miniers. Des dispositions relatives au surdimensionnement des infrastructures peuvent être ajoutées aux appels d'offres concernant les concessions, les sociétés devant alors en tenir compte dans leurs offres.

³ On estime qu'entre 1990 et 2001, la société d'exploitation minière Codelco, propriété de l'État chilien, a payé des taxes d'un montant total de 10 659 millions de dollars, tandis que les sociétés privées ont versé 1 638 millions de dollars, alors que leur part dans la production était 25 % supérieure à celle de Codelco. *Source* : Elva Bova, « The implications of mine ownership for the management of the boom: a comparative analysis of Zambia and Chile », Working Paper No 2009/13, Swiss National Centre of Competence in Research.

20. Gérer les recettes des activités d'extraction de manière à ce qu'elles aient les meilleures retombées possible en termes de développement est un autre point essentiel. Les pays qui possèdent des ressources naturelles ont intérêt à se doter de cadres macroéconomiques et institutionnels solides pour bien gérer les redevances et autres recettes provenant de l'exploitation de ces ressources. Dans le domaine de l'exploitation minière, les priorités consistent : a) à éviter le syndrome hollandais; b) à utiliser les recettes des activités d'extraction pour stabiliser l'économie; et c) à utiliser ces recettes de façon à en maximiser les retombées sur le plan du développement.

21. Les risques que représente le syndrome hollandais sont désormais bien connus et un certain nombre de pays ont pris des mesures pour l'éviter. Au Botswana, au Chili et en Norvège, par exemple, la totalité ou une partie des recettes provenant des minerais est versée dans des fonds spéciaux, dont les utilisations sont définies par la loi. Suivant les priorités et la situation économique du pays, les mesures suivantes, appliquées isolément ou associées, peuvent être efficaces : investir dans l'éducation et dans les infrastructures afin d'accroître la compétitivité à long terme du secteur manufacturier; réserver une partie des recettes de l'activité minière pour investir à l'étranger; conserver une partie des recettes au profit des générations futures. On peut aussi utiliser les recettes provenant du secteur minier (ou au moins celles qui ont un caractère exceptionnel) comme des réserves anticycliques pour atténuer les effets des chocs externes sur les économies nationales.

22. Dans de nombreux pays, la capacité d'absorption limitée de l'économie a été identifiée comme un obstacle majeur à une utilisation plus durable des recettes provenant du secteur minier. Au Pérou par exemple, le manque de capacité des gouvernements des régions d'engager des dépenses se reflète dans les faibles taux d'exécution des budgets relatifs au *Canon Minero*⁴. Il arrive aussi que les priorités des collectivités locales et les priorités des pouvoirs publics en matière d'investissement divergent. L'absence de concordance entre les plans nationaux de développement et les investissements effectifs est un problème général, et il arrive par conséquent que des investissements soient inutiles ou fassent double emploi. Ce problème peut se résoudre par un meilleur partage de l'information et une coopération accrue entre les secteurs et les différents niveaux de l'administration⁵.

23. Mieux faire face aux coûts environnementaux et sociaux que font peser les activités d'extraction sur les communautés hôtes demeure un défi de taille. Les experts s'accordent sur le fait que dans de nombreux pays, les dédommagements versés à ces communautés ne suffisent pas à compenser l'appauvrissement des ressources environnementales et les autres incidences sociales des projets d'extraction. Pour avoir de réelles retombées en termes de développement, les recettes tirées des ressources naturelles doivent pouvoir générer un revenu supplémentaire et durable, et en premier lieu être en mesure de remplacer les sources de revenu existantes et potentielles qui ont été détruites par les activités

⁴ Propuesta Ciudadana, « Vigilancia de las industrias extractivas », Reporte Nacional No. 5 – Balance 2004-2006 (Lima, juin 2007).

⁵ Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, « Using non-renewable resources revenues for sustainable local development », *Sustainable Development Innovation Briefs*, Issue 6 (New York, 2008).

minières, comme l'agriculture et la pêche. Les projets qui établissent des ponts entre l'extraction minière et l'économie locale jouent un rôle très important à cet égard⁶.

B. Activité minière artisanale et à petite échelle

24. Il est généralement admis que le développement de l'activité minière artisanale et à petite échelle résulte en grande partie de la pauvreté et de l'absence d'autres moyens de subsistance viables. Un grand nombre des problèmes liés à l'activité minière artisanale et à petite échelle tiennent au fait qu'elle n'est pas reconnue comme une activité économique légitime. Une part importante de cette activité est pratiquée à la lisière ou en dehors de la légalité, le cadre juridique et réglementaire applicable au secteur minier s'adressant essentiellement à l'activité minière à grande échelle. Souvent, l'activité minière artisanale et à petite échelle n'est pas intégrée dans les plans nationaux de développement ni reconnue comme une source de moyens de subsistance pour les populations locales. Dans les pays où des zones ont été désignées officiellement pour l'extraction artisanale et à petite échelle, ces zones ne correspondent pas nécessairement aux endroits où se pratique l'activité artisanale, ni à des sites économiquement rentables. Ainsi, les mêmes problèmes liés à l'activité minière artisanale et à petite échelle – différends fonciers, conséquences écologiques et sociales et marchés illicites –, se retrouvent partout dans le monde.

25. L'expérience acquise au niveau international montre que les initiatives visant à intégrer l'activité minière artisanale et à petite échelle dans l'économie structurée doivent porter une attention particulière aux conditions économiques des divers types d'activité minière dans le contexte local, notamment aux chaînes d'approvisionnement en amont (caractère légal ou illégal des intrants, par exemple) et aux chaînes d'approvisionnement en aval, des vendeurs locaux aux intermédiaires et aux acheteurs finals. Il a été démontré qu'agir uniquement au niveau des mineurs donnait peu de résultat s'agissant de réduire l'utilisation d'intrants illicites, de rompre les cycles d'endettement, de réduire le monopole des acheteurs et de limiter le commerce parallèle.

26. Les initiatives visant à officialiser le secteur minier artisanal et à l'intégrer à l'économie structurée doivent s'appuyer sur les enseignements tirés de l'expérience acquise au cours des dernières décennies. Les recherches menées au niveau des politiques et sur le terrain ont suggéré les mesures suivantes :

a) Améliorer les systèmes nationaux d'information et de supervision de l'activité minière à petite échelle, y compris des zones concernées; mener des enquêtes régulières sur la santé, le revenu, les moyens de subsistance et la situation économique des populations concernées;

b) Intégrer l'activité minière artisanale et à petite échelle dans les stratégies plus larges de développement local et de réduction de la pauvreté, afin de maximiser sa contribution aux moyens de subsistance et de faciliter la coexistence de l'activité minière avec d'autres sources de revenu et, le cas échéant, proposer des moyens de subsistance viables à substituer à l'activité minière;

c) Concevoir le cadre juridique et réglementaire de l'activité minière artisanale et à petite échelle de manière à ce que la contribution de cette activité aux

⁶ Ibid.

moyens de subsistance des populations soit reconnue et à en maximiser les bénéfices sociaux, par la reconnaissance légale 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 leur 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 et 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 l'activité 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 savoir-faire 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, les organismes de réglementation du travail et les agences pour l'environnement pour faire appliquer les lois et réglementations relatives au travail des enfants, à la sécurité et la santé au travail, à l'utilisation de produits dangereux et aux incidences écologiques, et doter ces organismes des ressources nécessaires pour remplir leurs fonctions dans le contexte particulier de l'activité minière artisanale et à petite échelle, y compris s'agissant de renforcer les capacités des communautés locales vivant de cette activité. Les gouvernements peuvent aussi jouer un rôle essentiel en assurant à l'ensemble des communautés vivant de l'activité minière l'accès à l'éducation, à des installations de santé, à la sécurité et à des services essentiels, en prêtant une attention particulière à la situation des femmes; et en concevant des politiques visant à répondre spécialement aux problèmes de santé et aux problèmes particuliers des femmes dans les communautés minières, y compris le VIH/sida et les maladies liées à l'activité minière.

28. L'un des problèmes écologiques les plus graves que pose l'activité minière à petite échelle tient à l'utilisation de mercure, parfois combiné à du cyanure, pour l'amalgamation de l'or. Ce problème fait actuellement l'objet d'un débat au niveau international. Avec l'appui des institutions internationales, les gouvernements devraient aider les petits exploitants à utiliser des techniques plus avancées afin de limiter les effets néfastes de l'utilisation du mercure et du cyanure, en tenant compte des enseignements des initiatives passées, et notamment :

a) Concevoir des stratégies globales de réduction de la pollution visant expressément à renforcer les capacités socioéconomiques locales en vue d'une meilleure gestion de l'environnement;

b) Proposer des alternatives techniques économiques à l'usage traditionnel du mercure;

c) Adapter les solutions techniques aux valeurs et aux matériaux locaux, et choisir les installations techniques à mettre en place (locaux centralisés de

traitement au mercure pour l'amalgame 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 de 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 carrières de roches dures, de sable et de gravier ou de mines de métaux et de charbon. Une bonne gestion de l'eau est nécessaire pour garantir son utilisation efficace et gérer les effluents. Pour chaque mine, il doit exister un plan de prévention de la pollution, assorti de modalités de surveillance de la qualité des eaux souterraines et de ruissellement. Dans beaucoup de mines, il demeure possible d'améliorer considérablement la conservation et le recyclage de l'eau.

36. Dans beaucoup de régions du monde, l'un des problèmes environnementaux posés par l'industrie minière est le ruissellement mal contrôlé de l'eau contaminée provenant de mines désaffectées. L'exhaure acide est non seulement associée à la pollution des eaux de ruissellement et des eaux souterraines, mais est également responsable de la dégradation de la qualité du sol et des habitats aquatiques et de rejets de métaux lourds dans l'environnement. Pour limiter l'exhaure acide, il faut empêcher que l'eau entre directement en contact avec les déblais, que l'on peut imperméabiliser avec de l'argile et des matières plastiques. Il existe des initiatives novatrices pour remédier à ce problème de l'eau contaminée par l'exhaure acide : on peut citer l'entreprise commune de l'Anglo Coal (Afrique du Sud), de BHP Billiton Energy Coal South Africa et de la municipalité d'Emalahleni. Dans cette mine, on dessale les eaux souterraines provenant des charbonnages, de façon à empêcher leur rejet dans l'environnement et notamment le déversement dans les cours d'eau voisins de l'eau polluée provenant de la mine; c'est un moyen d'améliorer la quantité d'eau distribuée par les collectivités locales⁷. Le traitement dit passif des eaux minières s'appuie surtout sur la réduction naturelle de la contamination; cette méthode a été encouragée par le PNUE dans des mines désaffectées de pays de l'ouest des Balkans, mais les déversements continus d'exhaure acide y étaient limités.

37. Le cyanure, extrêmement toxique pour l'homme, est utilisé dans l'industrie minière pour extraire l'or et l'argent de la gangue. Parmi les initiatives de meilleure gestion et de meilleure utilisation du cyanure, il faut mentionner l'adoption du Code international sur la gestion du cyanure, à caractère facultatif, adopté par les exploitants de mines d'or et les producteurs et transporteurs de cyanure; ce code privilégie une gestion rationnelle du cyanure et de la cyanuration dans les cuves et les bassins. Ce code a été élaboré par un comité directeur réunissant de nombreux acteurs, sous la direction du PNUE et de ce qui était alors le Conseil international des métaux et de l'environnement, désormais Conseil international des mines et des métaux.

⁷ Institut mondial du charbon, à consulter à l'adresse suivante : <http://www.worldcoal.org/resources/case-studies/emalahleni-water-reclamation-plant/>.

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 des lieux. Les opérateurs doivent impérativement contracter une assurance ou 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 mines⁸. Par exemple, en Afrique du Sud, la loi n° 28 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 essayer 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 de l'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 repérer, 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 en 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.dunee.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 considérable, 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 (n° 169) 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 consultations, ou des consultations purement formelles avec les populations locales et autochtones, sur 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'eau⁹.

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 indirects 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*, Extractive Industries and Development series No. 8, Banque mondiale (Washington, 2009).

interventions sociomédicales doivent être assurées par les compagnies minières et les autorités locales.

50. L'aspect social est jugé comme le maillon faible de l'étude de durabilité, par certains experts. Les études de l'impact social sont souvent prescrites par la loi ou la réglementation dans tous les projets d'exploitation minière envisagés. Il convient de recenser d'éventuels problèmes sociaux et de s'y attaquer de manière active, car diverses insuffisances ont été mises en évidence, de même que dans des instruments analogues : portée insuffisante, absence d'une approche globale de tous les problèmes pertinents, absence d'intégration des questions sociales, environnementales et économiques, approche trop technocratique et enfin caractère statique de ces travaux. La demande d'une plus grande intégration des évaluations de l'impact sur l'environnement et la société est confirmée par l'examen des industries extractives de la Banque mondiale, comme par d'autres études.

V. Améliorer la gestion générale du secteur minier

51. Les activités minières engendrent un ensemble d'effets qui ont été examinés par le rapport du Secrétaire général à la dix-huitième session de la Commission du développement durable. Selon le cas, la prévention, la gestion ou l'atténuation de ces effets suppose un modèle de gouvernance adéquat aussi bien aux niveaux national qu'international, et notamment le respect de la légalité et des normes éthiques, comptables et transparentes par les pouvoirs publics et les compagnies minières, dans le respect de la souveraineté nationale sur le contrôle des ressources naturelles, comme l'énonce le Principe 21 de la Déclaration de Stockholm et comme cela a été réaffirmé en 1992 dans le Principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement¹¹.

52. Les questions de gouvernance prennent un caractère international du fait de la mondialisation des marchés et de la chaîne de valeurs des produits minéraux et des métaux. Un modèle adéquat de gouvernance doit donc viser une plus grande transparence et un meilleur exercice des responsabilités en tous les points de ces chaînes d'offre, afin d'encourager une interaction entre les acteurs dans la perspective d'un développement durable. Une analyse systématique de la gouvernance dans le secteur minier doit donc prendre en considération en particulier les aspects suivants, à la faveur d'une combinaison d'efforts nationaux et internationaux : a) le commerce international des minéraux provenant des zones de conflit; b) la publicité des accords entre les pouvoirs publics et le secteur privé; c) le respect par l'industrie minière des droits de l'homme et notamment de ceux des populations affectées par leurs activités; et d) la performance environnementale et sociale des compagnies minières internationales.

A. Gouvernance internationale des opérations minières

53. Les activités minières dans les pays déchirés par un conflit ou dans ceux où il existe un risque grave de conflits jouent souvent contre un développement durable

¹¹ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), vol. I : *Résolutions adoptées par la Conférence*, résolution 1, annexe II.

de ces pays. On sait désormais que ce qu'on appelle les « minéraux des conflits » entretiennent les conflits, accroissent la criminalité et la corruption, et retardent le progrès économique et social. Dans des instances appropriées, tous les pays devraient coopérer entre eux et avec les compagnies minières pour mettre un terme au commerce international des minéraux qui proviennent des zones de conflit. Les options possibles sont notamment les suivantes :

a) Déterminer s'il faut continuer à étudier les recommandations de l'examen des industries extractives effectué par la Banque mondiale, s'agissant des investissements des institutions financières internationales dans les activités minières des pays touchés par un conflit;

b) Exiger des compagnies minières qu'elles adoptent des normes internationales adéquates et suivent les directives internationales et notamment les directives de l'OCDE pour les entreprises multinationales;

c) Assurer l'obtention de minéraux exploités dans des conditions responsables, et notamment les directives de l'OCDE relatives à la diligence requise pour une gestion responsable des chaînes d'approvisionnement en minéraux provenant des zones affectées par des conflits et les zones à risque élevé, en particulier par des systèmes de traçabilité;

d) Apporter un soutien technique et financier aux pays disposés à appliquer les mécanismes de lutte contre le commerce illégal des minéraux provenant des zones de conflit, par exemple le Dispositif de certification du Processus de Kimberley.

54. La transparence de l'affectation des recettes publiques provenant des compagnies minières est une première étape critique d'une meilleure responsabilisation financière et d'une meilleure utilisation des recettes de l'exploitation des produits minéraux pour un développement durable. Des changements rapides ont eu lieu dans ce domaine depuis 2002, à la faveur de la mise en place de l'Initiative de transparence des industries extractives, du Processus de Kimberley et de la campagne « Publiez ce que vous payez », grâce à l'influence exercée par les organisations de la société civile. Trente-trois pays ont maintenant adhéré à l'Initiative de transparence des industries extractives. Les institutions financières internationales et d'autres partenaires de développement devraient envisager d'aider les pays disposés à appliquer les dispositifs existants d'amélioration de la transparence en les aidant à créer des capacités et à assurer une formation, et encourager l'échange de pratiques optimales entre pays ayant atteint des stades différents dans l'application de cette initiative.

55. La transparence et la responsabilité financière, s'agissant des paiements des compagnies minières aux gouvernements et des questions de respect des droits de l'homme, sont de plus en plus conçues par les investisseurs comme une obligation incontournable, et cela pourrait modifier la dynamique du fonctionnement des compagnies minières. Aux États-Unis d'Amérique, l'amendement Cardin-Lugar récemment adopté, qui prescrit de rendre publics, au niveau de chaque opération minière, les paiements faits aux gouvernements par les compagnies minières cotées à la Bourse de New York n'est qu'un exemple parmi d'autres de la progression vers une plus grande transparence. Cependant, le type de flux financier qui relève de l'Initiative de transparence des industries extractives et des autres instruments de publicité financière demeure limité. À plus long terme, beaucoup de spécialistes

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 récemment publiée par Revenue Watch¹², il reste encore beaucoup à faire.

56. Les institutions financières internationales ont commencé à promouvoir la transparence et la responsabilité financière en d'autres points de la chaîne de valeur, en particulier en rendant plus rigoureuses les normes de performance environnementale et sociale des compagnies minières. Plusieurs institutions financières ont également adopté les principes dits de l'Équateur, inspirés en partie par les normes de performance de la Société financière internationale. La communauté internationale devrait se demander comment encourager l'adoption de principes susceptibles de guider les investissements dans le secteur minier, et notamment par les moyens suivants :

- a) Faire en sorte que les institutions financières internationales ne financent que les opérations minières qui respectent les pratiques environnementales optimales et les normes sociales, et continuent à améliorer ces normes;
- b) Trouver les moyens de s'assurer que les principes sont bien respectés dans des opérations minières effectives, en faisant procéder, par exemple, par des tiers, à des évaluations régulières;
- c) Continuer à encourager la publicité de l'information sur toutes les opérations minières financées par les institutions financières internationales;
- d) Évaluer les besoins de publicité financière relatifs aux projets miniers financés par le secteur privé, par exemple au moyen d'études d'impact environnemental et social.

B. Encourager une meilleure performance sociale de l'industrie minière

57. Depuis le Sommet mondial pour le développement social, la gestion privée du secteur minier s'est améliorée. On observe une multiplication des directives ou principes volontaires, assez généraux ou portant sur des questions spécifiques telles que la sécurité des travailleurs et les relations avec les populations locales, mis au point par l'industrie extractive ou d'autres acteurs. Les principes directeurs du Conseil international des métaux et des minéraux, la Charte des ressources naturelles et les principes récemment publiés par le Forum intergouvernemental sur les mines, les minéraux, les métaux et le développement durable en sont des exemples. La publicité financière est un autre domaine où des changements importants et rapides sont intervenus. Un grand nombre de grandes compagnies minières adhèrent désormais aux normes de l'Initiative mondiale sur les rapports de performance, et d'autres ont choisi d'adopter d'autres normes. Les rapports sur la

¹² 2010 Revenue Watch Index, Transparency: Governments and the oil, gas and mining industries, Revenue Watch Institute. Sur les 41 pays sur lesquels porte l'étude, 5 rendent public le texte des contrats signés avec les compagnies minières et 15 pays diffusent activement les études d'impact environnemental et social réalisées. L'étude a également constaté que certains des pays qui ont adhéré à l'Initiative de transparence des industries extractives figurent pourtant parmi ceux qui sont le moins transparents concernant des activités des compagnies minières opérant dans leur territoire.

durabilité environnementale sont devenus chose courante. Cette tendance est encourageante, mais il reste beaucoup à faire.

58. Les pouvoirs publics peuvent avoir un effet direct sur la performance sociale des compagnies minières en :

a) Adoptant et faisant appliquer la réglementation environnementale et sociale s'appliquant à l'industrie minière;

b) Veillant à ce que les compagnies minières qui se rendent coupables de violations des droits de l'homme ou qui se dérobent à leurs obligations environnementales et sociales soient poursuivies en justice;

c) Exigeant des compagnies multinationales opérant sur leur territoire qu'elles appliquent les pratiques optimales reconnues, ou, à tout le moins, qu'elles appliquent les mêmes techniques dans l'ensemble de leurs opérations mondiales;

d) Exigeant que leurs institutions financières nationales appliquent des critères et garanties de durabilité au financement des opérations minières;

e) Faisant obligation aux compagnies minières cotées en bourse dans le pays de divulguer l'information financière pertinente dans leur rapport annuel, comme c'est déjà le cas aux États-Unis;

f) Instituant un débat national entre les compagnies minières et les pouvoirs publics afin de faciliter l'adoption par les compagnies minières de pratiques optimales en matière d'efficacité de l'exploitation des ressources naturelles et en matière d'études d'impact environnemental et social, de protection des droits de l'homme, de participation des populations locales et de développement local.

59. Les compagnies minières devraient s'assurer que les activités qu'elles entreprennent en raison de leur responsabilité sociale sont parfaitement compatibles avec les objectifs de développement durable du pays et les décisions et politiques s'appliquant aux zones où ces compagnies opèrent, et même les renforcent. Les gouvernements ont à leur disposition plusieurs moyens d'assurer cette coordination. Ils peuvent par exemple introduire une législation de la responsabilité sociale des entreprises minières, vérifier la réalité de ces activités dans les compagnies minières, encourager l'adoption de codes de conduite tels que les directives de l'OCDE ou encore la stratégie de responsabilité sociale des entreprises élaborée par le secteur canadien dans ses opérations à l'étranger, et enfin aider les ONG à procéder à des évaluations indépendantes, par des tiers, de l'exercice par les compagnies minières de leur responsabilité sociale.

60. La société civile et la communauté internationale peuvent de leur côté encourager les entreprises du secteur minier à exercer leur responsabilité sociale en :

a) Continuant à encourager une plus grande transparence dans le secteur minier, notamment une diffusion de l'information sur les opérations minières envisagées, au public et populations concernées, ainsi qu'une plus grande transparence sur l'affectation des recettes et leur montant et sur la performance des compagnies minières;

b) Continuant à analyser et évaluer la performance de l'industrie minière et en diffusant largement les résultats obtenus;

- 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 ou 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 recettes 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 notamment les suivantes : existence de systèmes efficaces de gestion de l'information sur les activités extractives; clarté et transparence des procédés; objectivité des critères d'octroi des concessions de prospection et d'exploitation et limitation de l'arbitraire administratif. On peut citer comme exemple de transparence le Ministère namibien des minerais et de l'énergie, qui a créé un système informatisé de gestion des titres qui couvre toutes les transactions concernant un titre de compagnie minière et concernant des concessions, système auquel le public a accès.
63. Au niveau national, il est possible d'améliorer la transparence concernant les contrats conclus entre les autorités et les compagnies minières par les moyens suivants :
- a) En adoptant des codes internationaux de transparence tels que l'Initiative de transparence des industries extractives et le dispositif de certification du Processus de Kimberley;
 - b) En améliorant la publicité des contrats de prospection et d'exploitation conclus entre les autorités et les compagnies minières, en acceptant de publier un ensemble convenu à l'avance d'indicateurs chiffrés concernant ces investissements;
 - c) En publiant, à divers niveaux et dans diverses administrations, ainsi qu'au profit du public, le régime fiscal applicable aux activités minières et les conditions s'appliquant à des investissements précis (en matière notamment d'exemptions fiscales);
 - d) En produisant et en diffusant l'information budgétaire, notamment au niveau local. L'un des moyens de réaliser cet objectif est d'adopter une loi type sur la liberté de l'information.
64. La transparence dans la répartition et l'utilisation des recettes provenant de l'exploitation minière peut être améliorée en :

- a) Inscrivant ces recettes dans la loi 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 et 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 publier l'utilisation des recettes;
- e) Assurant des communications optimales 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 conscience de leurs droits et à entrer en pourparlers avec les compagnies minières pendant les opérations extractives;
- d) Organisant et appliquant des voies de recours au profit des collectivités locales affectées, et encourager les mécanismes de règlement direct entre les compagnies minières et ces collectivités.

66. De nombreux spécialistes considèrent que pour améliorer la façon dont le secteur minier est géré, il faut prêter une attention considérable aux conflits d'intérêts entre les pouvoirs publics et les organismes de tutelle des opérations minières. En effet, le fait que des spécialistes qualifiés, dans les ministères, puissent avoir la possibilité, quand ils quittent la fonction publique, de trouver un emploi lucratif dans l'industrie minière a été signalé comme source possible de corruption et de conflits d'intérêts, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Les conséquences négatives de cette situation peuvent être très accusées quand la capacité fonctionnelle de l'administration publique est déjà restreinte.

VI. Création et renforcement des capacités nationales

67. Cette question de la capacité fonctionnelle des administrations se pose à toutes les phases du cycle de vie des opérations extractives. Dans beaucoup de pays, et même dans les pays développés, les lacunes de la capacité des autorités seraient l'un des principaux obstacles à l'obtention de meilleurs résultats. Les pouvoirs publics

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. Il faut en premier lieu renforcer les capacités techniques, juridiques et fiscales des fonctionnaires de l'État concerné, pour que les autorités puissent négocier des contrats équitables avec les compagnies minières multinationales. La communauté internationale pourrait se déclarer favorable à cet objectif. Une solution consisterait à créer une masse critique de spécialistes qui pourrait être partagée, par exemple au niveau régional, entre les pays. Les ONG devraient aider les petits pays qui n'ont pas de ressources suffisantes pour former un personnel assez nombreux. Plus généralement, il est impératif de développer les capacités des systèmes juridiques et administratifs nationaux pour les mettre à même de suivre et contrôler l'application des contrats relatifs à des investissements miniers de grande ampleur.

70. Améliorer la capacité institutionnelle de gérer les recettes de l'industrie extractive, notamment, le cas échéant, au niveau territorial, est également indispensable. Une coopération internationale existe déjà dans ce domaine. Par exemple, l'Institut norvégien du pétrole pour le développement dispense des conseils et assure une formation macroéconomique à ceux qui sont chargés de gérer les recettes provenant de l'industrie extractive.

71. Il faut créer aux niveaux administratif national et territorial des capacités adéquates de faire appliquer la loi et la réglementation du droit du travail, de la santé et de l'environnement. Il faut également aider les pays à se mettre à même d'évaluer les études d'impact environnemental et social et d'en suivre l'application, aux étapes ultérieures d'une opération minière. Il est important également de veiller à ce que le personnel chargé d'appliquer la loi soit correctement rémunéré pour éviter qu'il ne quitte les administrations correspondantes pour travailler ailleurs. Dans beaucoup de pays, il est impératif d'aider les administrations locales et nationales à gérer et à assurer l'évacuation, en toute sécurité, des résidus des activités extractives.

72. Les institutions internationales, de même que les organismes bilatéraux et régionaux ou sous-régionaux de coopération devraient pouvoir aider les gouvernements à :

- a) Prospecter et inventorier leurs ressources minérales nationales;
- b) Assurer une formation et la création d'une capacité pour les opérations de fermeture des mines et de remise en état des sols;

c) Fournir une assistance et une formation techniques pour aider les pays à se mettre à même de mieux se conformer aux dispositions de l'Initiative internationale des industries extractives et autres initiatives visant une plus grande transparence dans des domaines relatifs à la surveillance des opérations minières et au commerce des produits minéraux, l'application des règles et la lutte contre la contrebande et contre les réseaux commerciaux illégaux s'intéressant aux diamants et à l'or;

d) Faciliter la rédaction de projets de loi relatifs au code minier, en particulier à l'intention de l'industrie extractive artisanale et de petite échelle, aider à transposer les principales conventions de l'OIT et autres instruments internationaux dans la législation nationale et à adopter une législation de l'environnement s'appliquant aux activités minières, notamment par des études d'impact environnemental et social intégrées.

VII. La voie à suivre

73. Comme on l'a vu dans le présent rapport, depuis le Sommet mondial pour le développement social, en 2002, de vastes changements sont intervenus dans le secteur minier. La transparence et la bonne gouvernance de ce secteur ont notablement progressé. Beaucoup de compagnies minières ont adopté des directives et des principes volontaires progressistes pour encadrer leurs opérations, tout en améliorant l'utilisation des ressources naturelles. Des normes sont progressivement adoptées par le secteur financier et les marchés des capitaux et cela pourrait contribuer à une plus grande transparence et aider à garantir que le bien-être des populations affectées par les opérations minières est bien pris en considération.

74. Ces progrès accomplis dans différents domaines ne doivent pas cacher les lacunes qui subsistent encore. Beaucoup de pays pourraient mieux valoriser leurs richesses minérales au profit de leur économie. Des mesures doivent être prises pour que les pouvoirs publics rendent mieux compte au citoyen de la nature des activités minières et des recettes qu'elles engendrent. La divulgation des informations utiles, le respect des droits de l'homme, des droits fonciers et des moyens d'existence des populations locales et autochtones, les effets environnementaux et sociaux des activités minières et plus généralement les relations entre les pouvoirs publics, les compagnies minières et les citoyens sont autant de domaines où des progrès s'imposent encore et où il est d'importance critique de chercher à remédier aux défaillances des autorités nationales.

75. La difficulté, pour la communauté internationale, est de trouver des moyens adéquats d'aider les pays à valoriser au mieux leurs richesses minérales. Cela pourrait être obtenu par la coopération technique, par l'échange de pratiques optimales et par des initiatives internationales visant une transparence plus grande. Pendant les débats de la dix-huitième session de la Commission du développement durable, une initiative mondiale pour des opérations minières durables a été examinée : elle porte sur des domaines tels que les moyens de faciliter le débat sur les politiques à suivre; la définition de normes s'appliquant aux produits; l'encouragement à donner à un comportement responsable et transparent, et la recherche d'une plus grande efficacité dans l'utilisation et le recyclage des ressources naturelles. À cette session on a également mentionné l'élément suivant : la coopération internationale pour l'adoption de mesures visant à améliorer la gouvernance, la transparence et la responsabilisation publique, la constitution de capacités techniques et administratives, la mise au point

de nouvelles techniques minières, l'investissement et le transfert de technologies, et les moyens d'assurer la remise en état des sols et un partage équitable des avantages de l'exploitation minière.
