



Conseil économique et social

Distr. générale
16 février 2010
Français
Original : anglais

Commission du développement durable

Dix-huitième session

3-14 mai 2010

Point 3 de l'ordre du jour provisoire**

Module thématique du cycle d'application

2010-2011 – session d'examen

Examen de la mise en œuvre d'Action 21 et du Plan de mise en œuvre de Johannesburg : exploitation minière

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Les minerais sont indispensables pour la vie moderne, et l'exploitation minière demeure la principale méthode d'extraction. Dans un certain nombre de cas, les pays producteurs n'en ont retiré que peu d'avantages ou des avantages limités en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Malgré les progrès enregistrés depuis 2002, les activités minières continuent d'avoir des incidences sociales et écologiques préjudiciables sur les collectivités vivant à proximité des lieux d'extraction, et parfois même à l'échelon national. Par conséquent, des efforts s'imposent, avec le soutien de la communauté internationale, pour accroître les retombées économiques positives de l'extraction minière dans les pays producteurs et minimiser leurs incidences sociales et écologiques négatives sur les collectivités touchées. Il est indispensable d'améliorer les éléments de base de la gouvernance dont les industries extractives ont besoin pour contribuer au développement durable, à savoir : promotion de la transparence des flux de recettes, promotion de la divulgation des projets miniers, développement des capacités des gouvernements à gérer efficacement des recettes instables, assistance destinée à aider les gouvernements à mettre en place des cadres législatifs et réglementaires modernes, participation de la population à la prise de décisions aux niveaux local et national. Dans ce processus, un élément central du développement local durable consiste à garantir la reconnaissance et le respect des droits et des intérêts des populations autochtones et autres collectivités locales par les États et les entreprises.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (6 avril 2010).

** E/CN.17/2010/1.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Extraction et ressources minières à l'échelon mondial.	3
III. Exploitation minière, développement économique et réduction de la pauvreté	6
IV. Incidences environnementales et sociales de l'exploitation minière	10
V. Gestion du secteur minier	16
VI. Questions concernant les capacités institutionnelles et techniques	20
VII. Problèmes persistants	20

I. Introduction

1. Le présent rapport fait le point sur la mise en œuvre d'Action 21¹, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21², et du Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (Plan de mise en œuvre de Johannesburg)³, dans le domaine thématique de l'exploitation minière. Il a été établi par le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU à partir des contributions fournies par les gouvernements, les grands groupes et le système des Nations Unies, en particulier le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le Forum intergouvernemental des mines, des minerais, des métaux et du développement durable.

2. Aux fins du présent rapport, l'extraction 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 les quatorzième et quinzième sessions de la Commission du développement durable dans le cadre du thème de l'énergie.

II. Extraction et ressources minières à l'échelon mondial

3. Entre 1900 et 2005, selon les estimations, l'extraction des minerais utilisés dans la construction a été multipliée par 34 et celle des minerais à usage industriel par 27. Cette progression a été plus rapide que l'expansion démographique, qui a *grosso modo* quadruplé, et que l'augmentation du produit intérieur brut (PIB), qui a été multiplié par 24, au cours de la même période. Le taux d'expansion de l'extraction des minerais a été plus rapide pendant la deuxième moitié du XX^e siècle que pendant la première moitié.

4. La raréfaction des ressources ne constitue peut-être pas en soi l'obstacle le plus contraignant à la poursuite du modèle actuel de développement. Les réserves rentables d'hydrocarbures, de gaz et de la plupart des métaux ont été démultipliées au cours des dernières décennies en raison de la découverte de nouveaux gisements et des progrès techniques. En conséquence, l'échéance de l'épuisement des minerais et des métaux dans le monde ne cesse de s'éloigner dans le temps. La découverte de techniques qui permettent d'extraire de manière rentable les métaux à partir de minerais à plus faible teneur est pour une large part à l'origine de cette augmentation des réserves. Le procédé du carbone dans la pulpe (nouvelle technique de broyage au cyanure) dans l'extraction de l'or a ainsi permis de quintupler en

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

² Résolution S-19/2 de l'Assemblée générale, annexe.

³ *Rapport du Sommet mondial pour l'environnement, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.03.II.A.1 et rectificatif), chapitre I, résolution 1, annexe.

l'espace de quelques années les réserves exploitables d'or à travers le monde au début des années 80.

5. La consommation toujours plus forte des ressources nécessaires pour l'extraction des minéraux et des métaux (énergie et eau principalement), de même que la pollution croissante produite par l'opération d'extraction, pourraient désormais être les principaux obstacles à la poursuite du modèle actuel. À la fin des années 90, l'activité minière consommait environ 10 % de l'énergie mondiale et était à l'origine de 13 % des émissions de dioxyde de soufre.

6. L'exemple de l'or est révélateur. La quantité d'eau et d'énergie nécessaire pour le traitement de l'or est une fonction décroissante de la teneur en minerai. Avec l'épuisement progressif des filons de haute qualité, la teneur moyenne des minerais traités a régulièrement baissé. Alors qu'elle se situait à 5-10 grammes par tonne avant 1980, elle est maintenant tombée à 1-2 grammes par tonne aux États-Unis d'Amérique et en Australie. Au cours des dernières décennies, les gains d'efficacité dans l'usage de l'énergie et de l'eau obtenus en Australie, l'un des principaux pays d'extraction de l'or, ont tout juste compensé l'appauvrissement de la teneur en minerai, de sorte que la quantité d'énergie et d'eau nécessaire pour extraire 1 kilogramme d'or n'a pas changé. Étant donné que la production a été multipliée par sept au cours de cette période, il faut beaucoup plus d'énergie et d'eau pour extraire l'or qu'il y a 20 ans. On observe les mêmes tendances en ce qui concerne la pollution due à l'extraction des métaux. La quantité de CO₂ émise pour extraire 1 gramme d'or en Australie est approximativement la même qu'il y a 10 ans. Par conséquent, du fait de l'accroissement de la production d'or, la quantité de CO₂ émise par l'industrie aurifère a été démultipliée depuis 1980.

7. En outre, le passage de l'extraction souterraine à l'exploitation à ciel ouvert qui a caractérisé les dernières décennies s'est traduit par des quantités croissantes de déchets rocheux et de résidus d'extraction. Aujourd'hui, la production de 1 kilogramme d'or en Australie signifie généralement 500 tonnes de résidus de traitement et trois fois autant de déchets rocheux, qui posent des problèmes de lixiviation permanente et doivent être traités. Jusqu'ici, la constitution de haldes de résidus a été la solution la plus souvent utilisée, ce qui a entraîné de nombreux problèmes en matière d'environnement et de santé. En résumé, la progression permanente de l'extraction minière alliée à l'évolution des méthodes d'extraction ont eu des effets de plus en plus marqués sur l'environnement.

8. Par rapport à la population, les régions industrialisées d'Europe et d'Amérique du Nord utilisent la plus large part des métaux et des minerais. En 2001, la consommation d'aluminium par habitant était seulement de 0,7 kilogramme par habitant en Afrique, contre 22,3 kilogrammes aux États-Unis. Les Américains utilisent environ 600 kilogrammes de métaux par personne et par an. Pendant une durée de vie moyenne de 70 ans, les habitants de l'Europe occidentale utilisent environ 460 tonnes de sable et de gravier, environ 39 tonnes d'acier et 100 tonnes de pierre à chaux pour chauffer leur logement, produire de l'électricité ou faire marcher leurs voitures.

9. La demande de métaux industriels obtenus par extraction est déterminée par la demande des métaux nécessaires en tant qu'intrants dans le processus de production. Ce rapport est toutefois atténué par l'étendue du recyclage pratiqué. La demande finale de métaux est à son tour déterminée par la demande finale de produits et dépend de deux facteurs : a) amélioration de l'efficacité de l'utilisation des

matériaux, autrement dit réduction de la quantité de métaux nécessaire pour produire une unité de produit; et b) remplacement de matériaux dans le processus de production, certains métaux étant remplacés par d'autres composantes.

10. La demande d'or, de diamants et de pierres précieuses, en revanche, dont l'extraction est dans de nombreux pays au centre de la petite industrie et de l'industrie artisanale dans le domaine minier, est largement déterminée par les consommateurs privés. Contrairement à la plupart des articles de luxe, les plus importantes régions de consommation de l'or se trouvent dans les pays en développement. Compte tenu du lourd impact environnemental et social des méthodes artisanales d'extraction de l'or qui ne respectent pas les règles visant à atténuer les effets sur l'environnement et sur la sécurité et la santé au travail, des organisations non gouvernementales ont demandé que soit reconsidérée la nécessité de l'extraction de l'or alors que les réserves de ce métal sont plus abondantes en surface que sous terre. Cet argument est d'autant plus valable que l'or est éminemment recyclable.

11. Un accroissement du recyclage semble offrir d'excellentes possibilités de nouveaux gains d'efficacité dans l'utilisation des matériaux. Le recyclage des déchets dans la production industrielle contribue à la fois à réduire les besoins d'extraction et de traitement des ressources naturelles vierges, à économiser une large part de l'énergie consommée par les opérations d'extraction et de traitement et à réduire les quantités de déchets à transporter vers des décharges ou à incinérer. Les économies d'énergie que permet de réaliser l'utilisation de matériaux recyclés sont d'environ 95 % pour l'aluminium, de 85 % pour le cuivre, de 68 % pour l'acier et de 60 % pour le plomb et le zinc. La production d'acier à partir de ferraille dans un four à arc électrique nécessite environ un tiers de l'énergie utilisée pour produire de l'acier à partir de minerai de fer dans un haut fourneau, réduit de 85 % la pollution de l'air et de 40 % la consommation d'eau.

12. Le recyclage est en règle générale plus économique pour les déchets industriels et commerciaux que pour les déchets domestiques. Le recyclage des déchets domestiques est toutefois plus économique pour l'aluminium, d'autres métaux et le papier qu'il ne l'est pour les matières plastiques et le verre. Dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui disposent désormais tous de divers programmes de recyclage, les taux de recyclage des déchets par les municipalités s'améliorent et dépassent maintenant 80 % en moyenne.

13. Les mesures d'incitation à recycler les métaux souffrent de leur coût élevé. L'augmentation des prix de la plupart des métaux au cours des dernières années a été un encouragement à leur recyclage. Toutefois, les subventions explicites ou implicites dont bénéficie l'industrie minière abaissent les coûts d'extraction et réduisent les avantages économiques du recyclage des métaux. En garantissant que les cours des métaux traduisent pleinement les coûts d'extraction, y compris les externalités, on augmenterait les incitations au recyclage.

14. Pour augmenter plus encore la réutilisation et le recyclage des métaux, un certain nombre d'obstacles devront être surmontés. Tout d'abord, l'éparpillement géographique des déchets (comparé à la concentration géographique des lieux d'extraction et des fonderies) rend difficile sur le plan logistique d'assurer les moyens de transport et d'évacuation indispensables pour pouvoir les réutiliser. Certains sites, par exemple pour la mise à la casse des voitures et le recyclage des

métaux, sont cependant centralisés au niveau municipal, ce qui permet de créer des chaînes logistiques de réutilisation et de recyclage. Par ailleurs, la conception des produits n'intègre généralement pas la nécessité de prévoir un moyen facile de récupérer les matières premières lorsque les produits arrivent à la fin de leur cycle de vie, phénomène qui peut être attribué à l'absence de responsabilisation des producteurs quant au cycle de vie ou à la chaîne de production des produits. Cette situation commence à évoluer dans quelques pays pour certaines lignes de produits (électronique, appareils ménagers) grâce à des conditions plus strictes imposées aux producteurs, en vertu desquelles un secteur industriel assume la responsabilité des résidus de la production, y compris des produits en fin de vie. Ces mesures semblent contribuer assez efficacement à accroître le recyclage.

III. Exploitation minière, développement économique et réduction de la pauvreté

15. Au niveau national, la contribution de l'exploitation minière au développement et aux moyens d'existence ainsi qu'à la réduction de la pauvreté peut être étudiée sous l'angle de la contribution de ce secteur à l'économie en termes d'emplois directs et indirects, d'activités génératrices de revenus et de recettes pour les pouvoirs publics. Dans plus de 30 pays, principalement mais non exclusivement des pays en développement et des pays en transition, le secteur des mines et des minéraux occupe une place importante dans l'économie nationale. L'Australie est fortement tributaire des produits minéraux pour ses recettes d'exportation. Au Ghana, la production de l'industrie minière représente environ 8 % du PIB. En Afrique du Sud, qui représente plus de 70 % de la production minière de la région, la part correspondante du PIB est de 9 %⁴. Le Botswana, la Namibie, la République démocratique du Congo et la Zambie dérivent plus de 50 % de leurs recettes d'exportation de l'extraction minière. En Amérique latine, la contribution de ce secteur est également importante. Dans l'État plurinational de Bolivie, au Chili et au Pérou, l'extraction minière représente entre 30 et 50 % de la valeur totale des exportations.

16. L'Organisation internationale du Travail (OIT) estime à 25 millions le nombre de personnes qui travaillent dans le secteur minier dans le monde (à l'exclusion des hydrocarbures et du gaz), la moitié d'entre eux environ appartenant au secteur non structuré. L'OIT estime que si l'on tient compte des personnes à charge, le nombre des personnes qui tirent leurs moyens d'existence des exploitations minières, grandes et petites, se situe probablement autour de 300 millions.

17. Pendant longtemps, les gains de productivité obtenus dans le secteur minier au moyen de très gros investissements d'équipement ont été la cause d'une forte baisse de l'emploi dans les secteurs de l'extraction minière et du traitement des minerais à travers le monde. Cette tendance semble cependant avoir été enrayée depuis le début du siècle, l'emploi dans le secteur minier ayant augmenté dans l'échantillon de 67 pays sur lequel portent les statistiques de l'OIT pour passer de 10,2 millions en 2003 à 11,4 millions en 2007.

18. Les grandes exploitations minières, du fait qu'elles sont fortement capitalisées, créent peu d'emplois directs par comparaison avec d'autres secteurs industriels ou

⁴ Division de statistique de l'ONU, 2009.

activités économiques. Les grandes mines industrielles sont fortement mécanisées et nécessitent très peu de main-d'œuvre non qualifiée. Au Mali, on estime que chaque tranche de 700 000 dollars d'investissements dans les grandes mines crée un emploi, soit plusieurs fois moins que ce que produisent généralement les investissements dans d'autres secteurs d'activité. Au Ghana, malgré de gros investissements dans le secteur minier, les grandes sociétés minières n'employaient que 20 000 ressortissants ghanéens au début de ce siècle.

19. Bien que l'on ne dispose pas d'estimations mondiales, les experts reconnaissent que le nombre des exploitations artisanales et des petites exploitations a nettement augmenté au cours des quelques dernières années sous l'effet des fortes hausses des prix des produits de base. Entre 2001 et la fin de 2009, par exemple, le prix de l'or sur le marché international a plus que quadruplé, rendant l'exploitation des petits gisements plus rentable.

20. Si quelques pays ont réussi à créer et à maintenir une solide base industrielle pour l'extraction des minerais et des métaux, dans d'autres cas, l'exploitation minière, tout comme d'autres industries extractives, n'a produit que peu de retombées et de passerelles avec d'autres secteurs de l'économie nationale. Les activités minières ont souvent été menées indépendamment du reste de l'économie. Les entreprises locales, qui devraient en principe pouvoir fournir des services aux sociétés pétrolières et minières, ne répondent souvent pas aux normes exigées par celles-ci. Les entreprises locales peuvent aussi ne pas disposer des capacités suffisantes pour répondre aux procédures d'appel d'offres et participer à des projets de développement local.

21. Par ailleurs, les liens en aval avec le reste de l'économie font souvent défaut du fait que les matières premières extraites dans un pays sont traitées dans d'autres pays. Enfin, les pays en développement qui ont encouragé les industries en aval ont vu leurs exportations gênées par des obstacles tarifaires et non tarifaires. La mise en place de passerelles solides a été une préoccupation majeure dans de nombreux pays tels que le Botswana, qui ont entrepris des programmes d'enrichissement pour tenter d'accroître la valeur de leurs ressources minérales, par exemple en installant sur place des ateliers de taille des diamants et des pierres précieuses.

22. Par conséquent, au niveau macroéconomique, les incidences positives de l'activité minière sur le développement économique sont liées en grande partie aux bénéfices tirés des ressources qui reviennent finalement aux gouvernements et à la manière dont est dépensée la part des recettes produites par l'activité minière qui revient à l'État. S'agissant des premiers, de nombreux pays ont, au cours des années 90, révisé le cadre juridique et réglementaire applicable à l'activité minière dans l'espoir d'attirer des investissements étrangers directs vers ce secteur. Dans le cas de l'Afrique, les codes miniers sous leur forme révisée offraient souvent de faibles redevances, des exonérations fiscales, des exemptions de droits à l'importation et à l'exportation et la possibilité de rapatrier les bénéfices. Certains observateurs ont fait valoir que la balance penche désormais trop en faveur des compagnies privées. Dans d'autres régions, on a observé une évolution en faveur de la renationalisation du secteur des ressources minérales.

23. Compte tenu de l'importance des recettes minières dans de nombreux pays en développement et du caractère non renouvelable de ces ressources, leur utilisation efficace en faveur du développement est d'une importance capitale. Bien souvent toutefois, ces recettes n'ont pas contribué autant que prévu au développement

durable. Dans l'examen des industries extractives qu'elle a effectué, et qui est devenu un point de référence pour de nombreux intervenants dans le secteur minier, la Banque mondiale a conclu que le fait d'attirer des investissements étrangers directs vers le secteur minier ne constituait pas en soi une condition suffisante pour réduire la pauvreté. Pour que cette réduction intervienne, de nombreuses conditions préalables doivent être réunies avant que ne commencent les activités d'extraction. Dans son dernier rapport d'examen sur la question, la Banque mondiale a retenu trois principales conditions préalables : a) gouvernance publique et privée en faveur des pauvres; b) politiques sociales et environnementales beaucoup plus efficaces; et c) respect des droits de l'homme.

24. L'activité minière artisanale et à petite échelle, cette appellation comprenant les petites et moyennes entreprises qui utilisent parfois des techniques rudimentaires pour extraire des substances minérales, existe souvent dans les pays qui disposent de riches gisements d'or, de diamants et de pierres précieuses, parfois en parallèle avec des activités à grande échelle menées par de grandes sociétés, qui sont souvent des multinationales. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres récents et précis concernant le nombre de personnes employées dans ce sous-secteur du secteur minier à travers le monde, il semblerait que le nombre des personnes qui sont tributaires de ce type d'activité ait augmenté depuis les dernières statistiques mondiales publiées par l'OIT en 1999. À l'époque, le nombre de personnes employées dans l'activité minière artisanale et à petite échelle était estimé à 13 millions. En Chine en 2006, leur nombre était estimé à plus de 5 millions, soit 53 % des personnes employées dans le secteur minier, représentant 41 % de la valeur totale de la production du secteur.

25. On pense que l'activité minière artisanale et à petite échelle a connu une expansion rapide en Afrique pendant les années 90, en partie sous l'effet des programmes d'ajustement structurel qui ont absorbé des milliers d'anciens fonctionnaires ainsi que des réformes entreprises par de nombreux pays afin d'attirer des investissements étrangers vers le secteur minier et qui se sont traduites par des transferts massifs de terres au bénéfice de sociétés privées sous forme de concessions. Selon les statistiques de la Chambre des mines du Ghana, 13 % de la superficie du pays, soit 40 % des terrains aurifères selon les estimations, fait actuellement l'objet de concessions à des sociétés minières. Dans certains pays, l'importance de ces transferts fonciers est considérée comme ayant sérieusement limité les possibilités locales de tirer des moyens d'existence de l'exploitation des terres, y compris de l'agriculture.

26. 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. Au Mozambique, les mineurs artisanaux font généralement état de salaires de l'ordre de 140 à 160 dollars par mois, soit quatre fois plus que ce que gagnent les paysans des provinces voisines qui pratiquent une agriculture de subsistance fondée sur des cultures vivrières⁵. Au Suriname, des études donnent à penser que l'activité minière à petite échelle joue un rôle d'occupation économique de substitution lorsque l'économie nationale traverse une crise, par exemple sous forme d'hyperinflation, ou lorsque certains groupes n'ont pas accès à des emplois non traditionnels. En réalité, pour de nombreux mineurs, il

⁵ Dondeyne, E. Ndunguru, P. Rafael et J. Bannerman, « Artisanal mining in central Mozambique: Policy and environmental issues of concern » (2009), *Resources Policy*, vol. 34 (1-2), p. 45 à 50.

ne s'agit pas simplement de choisir entre l'activité minière et une autre activité (l'agriculture le plus souvent), étant donné que l'activité minière peut être une activité secondaire qui sert à gagner de l'argent pour l'investir dans l'agriculture.

27. Une part importante du sous-secteur de l'artisanat et des petites entreprises fonctionne à la lisière ou en dehors de la légalité, sans tenir compte de facteurs tels les droits de propriété existants (qui généralement attribuent tous les droits miniers à l'État), la sécurité au travail et les règlements environnementaux, ou encore les régimes fiscaux. Dans certains pays, cela a eu pour effet de priver les pouvoirs publics de sources de devises étrangères et de faciliter l'ancrage de réseaux commerciaux parallèles. On estime qu'au Mozambique, seulement 10 à 15 % de l'or produit par les mineurs artisanaux est acheté par le Gouvernement. À Madagascar, quasiment la totalité des 400 millions de dollars de pierres précieuses extraites chaque année est exportée de manière illicite. Dans certains cas, les recettes qui ne sont pas versées à l'État ont servi à financer des réseaux qui encouragent plus ou moins ouvertement la guerre civile, comme cela s'est produit pour les diamants et autres minéraux rares, facilement transportables et très coûteux, en provenance de certaines parties de l'Afrique.

28. De nombreux pays ont essayé d'officialiser les activités de ce sous-secteur en les intégrant dans le secteur structuré de l'économie. Les politiques adoptées à cette fin n'ont toutefois eu jusqu'ici que peu de succès et le nombre des personnes travaillant dans ce sous-secteur a continué d'augmenter dans de nombreux pays. Indépendamment de l'éparpillement géographique et de la mobilité des activités dans ce sous-secteur, ce qui en rend le contrôle éminemment difficile, l'échec de nombreuses tentatives d'intégration a été attribué aux facteurs ci-après : méconnaissance des populations concernées par ce sous-secteur et de leur dynamique; absence d'autres moyens de subsistance crédibles et viables, en particulier dans de nombreux projets financés par des donateurs qui visaient à promouvoir d'autres moyens d'existence pour remplacer l'exploitation minière artisanale; insuffisance des incitations économiques accordées aux mineurs artisanaux pour les encourager à se structurer, compte tenu du coût élevé, monétaire et non monétaire, des procédures administratives que cela comportait, et de la faible probabilité de voir les demandes de licences acceptées; enfin disparité entre les zones agréées pour l'extraction à petite échelle et la répartition géographique des gisements miniers. De plus, dans certains pays, les pouvoirs publics ne donnent leur appui qu'aux exploitations minières officielles, privant ainsi une forte proportion de la population minière du bénéfice des programmes de renforcement des capacités et de sensibilisation. En conséquence, les mineurs à petite échelle ne sont que peu ou pas encouragés à aller s'installer dans des zones désignées et ont plutôt tendance à rester dans des zones non autorisées. Cette situation se trouve renforcée par des conditions dans lesquelles ce sous-secteur de l'activité minière n'est que progressivement pris en compte dans les politiques nationales de lutte contre la pauvreté et n'entre pas dans la planification au niveau des districts.

29. Des études réalisées dans des pays aussi différents que la Chine et la République-Unie de Tanzanie ont conclu que la contribution de ce sous-secteur à l'amélioration des moyens de subsistance et à la lutte contre la pauvreté l'emporte sur ses incidences négatives, mais que les pouvoirs publics doivent redoubler d'efforts pour réglementer, orienter et encourager le développement de ce sous-secteur et pour créer les conditions propices à son fonctionnement. Ces études ont généralement conclu que des améliorations environnementales et socioéconomiques

sensibles pourraient être obtenues dans l'extraction artisanale si les pouvoirs publics apportaient un appui institutionnel et technique aux exploitants locaux et amélioreraient les lois et les règlements applicables au secteur de l'extraction minière à petite échelle.

IV. Incidences environnementales et sociales de l'exploitation minière

A. Incidences environnementales

30. Les incidences environnementales liées aux activités minières varient d'une région à l'autre en fonction des méthodes d'extraction et d'évacuation et de caractéristiques locales, qui comprennent la nature du minerai, la profondeur du gisement, la composition chimique de la matière extraite et des roches qui l'entourent, les substances naturelles, la topographie, le climat et les méthodes de remblayage.

31. Pour les mines à ciel ouvert, les principaux problèmes environnementaux sont les suivants : utilisation des sols à grande échelle, surcharge des services d'enlèvement et d'évacuation, destruction et érosion des sols, perturbation de l'hydrologie, ensablement des rivières et pollution des sources, eau d'exhaure acide, dégagement de poussières et remblayage. Pour les mines en profondeur, ces problèmes sont les suivants : assèchement des mines, émissions de méthane et dégagement de poussières. Voici quelques-uns des autres effets environnementaux des activités minières : transport de marchandises dangereuses, détérioration de la qualité de l'air et de l'eau, bruit, vibrations et conséquences visuelles. Faute d'une bonne gestion, ces effets peuvent souvent avoir une incidence néfaste sur la santé et les moyens d'existence des groupes pauvres et vulnérables qui vivent à proximité et parfois à de grandes distances des sites d'extraction.

32. Les grandes quantités de déchets toxiques que peuvent parfois laisser les opérations minières doivent être traitées avec soin afin d'éviter qu'elles n'entraînent une pollution des eaux par lessivage ou un effondrement des structures et des barrages mis en place pour les contenir. Les opérations minières brisent le sol et augmentent donc la superficie exposée à la pluie. Bien que les déchets rocheux contiennent de faibles concentrations d'éléments toxiques, les boues argileuses et les vases produites par l'érosion peuvent charger l'eau des ruisseaux de solides en suspension. Les méfaits du ruissellement peuvent se trouver aggravés en cas d'exploitation de gisements de sulfure ou d'extraction de charbon à forte teneur en soufre. Le pompage d'eau acide sur les lieux d'extraction est un grave problème dans les régions à forte pluviométrie. L'eau de surface s'infiltre dans les débris rocheux laissés par l'extraction, où elle réagit avec les matières sulfureuses pour produire de l'acide sulfurique, polluant ainsi les ruisseaux et les nappes souterraines.

33. L'évacuation des résidus de l'extraction minière a fréquemment été à l'origine de dommages environnementaux. Le déversement de ces résidus dans les cours d'eau a été accusé de détruire les écosystèmes et de polluer les ressources hydriques. Les effets de l'évacuation de ces résidus dans la mer sont mal connus, mais il est à craindre qu'elle pourrait porter atteinte aux écosystèmes marins et aux moyens de subsistance des collectivités qui en sont tributaires, par exemple les

réefs coralliens qui remplissent d'importantes fonctions écologiques ou présentent un intérêt culturel, ou les eaux côtières utilisées à des fins de subsistance. Ce mode d'évacuation des déchets, qui est principalement utilisé dans un certain nombre de pays en développement, est effectivement interdit aux États-Unis d'Amérique par la loi sur la salubrité de l'eau (*Clean Water Act*).

34. Un héritage de mines et de carrières abandonnées témoigne de la manière dont le fonctionnement de cette industrie a affecté l'environnement par le passé. Ces sites abandonnés font tache dans le paysage et peuvent constituer de graves risques environnementaux en raison notamment de l'eau d'exhaure acide. La responsabilité juridique de la remise en état de ces sites n'est souvent pas claire en raison d'insuffisances dans le cadre juridique ou de difficultés à désigner les responsables. Aux États-Unis d'Amérique, aujourd'hui, une société qui ouvre une nouvelle mine est tenue par la loi d'acheter une assurance en vertu de laquelle une autre société se porte garante des frais de nettoyage de la mine au cas où la société d'extraction ferait faillite. Pour de nombreuses mines toutefois, les frais de nettoyage ont finalement dépassé le montant de la garantie. Les mines plus anciennes n'étaient nullement tenues de souscrire une assurance de ce type.

35. En l'absence de garanties pour les opérations de nettoyage, ces dépenses sont prises en charge par le secteur public. Aux États-Unis d'Amérique, bien que cela soit rare, les dépenses environnementales peuvent dépasser des centaines de millions de dollars par site. Le nettoyage de quelque 550 000 sites miniers abandonnés dans des zones rocheuses a été estimé entre 32 et 72 milliards de dollars par l'organisme de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency).

36. Le remblayage et la remise en état des terres après la fermeture de mines ont posé de graves problèmes qui n'ont pas été réglés de manière satisfaisante dans de nombreux pays. La Commission économique pour l'Europe, par exemple, note que dans certaines parties de l'Europe du Sud-Est, « comme il n'est guère entrepris d'efforts, ou de manière inadéquate, pour fermer les mines ou pour les moderniser, ces installations causent, et continuent à causer, des dommages à l'environnement, à la santé et à la sécurité, avec les risques que cela implique »⁶.

37. L'extraction de l'or à petite échelle utilise du mercure, parfois allié à du cyanure, pour l'amalgamation de l'or. Le mercure est utilisé par de petites entreprises d'extraction de l'or dans plus de 50 pays en développement, dans lesquels des rejets importants de mercure vont de pair avec des techniques d'amalgamation inefficaces. Selon les estimations, les rejets de mercure provenant de petites entreprises d'extraction représentent plus de la moitié de l'ensemble des rejets de mercure et se situent entre 800 et 1 000 tonnes par an. Les rejets non contrôlés de mercure liés à l'amalgamation de l'or ont provoqué une énorme contamination de l'environnement et entraîné des graves complications pour la santé dans des zones rurales en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et en Asie. L'amalgamation suivie par la cyanuration pose des problèmes supplémentaires pour l'environnement et la santé, les résidus contaminés par le mercure risquant d'interagir avec le cyanure d'une manière qui accroît la biodisponibilité du mercure dans l'environnement.

⁶ Voir la note du secrétariat de la Commission économique pour l'Europe (ECE/AC.25/2009/3, par. 82), établie pour la quatrième Réunion régionale sur l'application des objectifs du

38. Au cours des dernières années, les mesures visant à lutter contre la pollution par le mercure provenant des petites entreprises d'extraction de l'or ont essentiellement pris la forme de restrictions : interdiction du commerce du mercure sur le plan international, prescription d'autres techniques et renforcement de la réglementation minière (interdiction d'utiliser du mercure notamment). Toutefois, les mineurs artisanaux ont souvent des difficultés à améliorer les procédés et à réduire la pollution par le mercure. Les travaux de recherche ont conduit à avancer l'hypothèse que les mesures destinées à réduire la pollution échouent si elles ne prennent pas explicitement en considération les capacités socioéconomiques d'amélioration de la gestion de l'environnement.

39. L'utilisation du mercure a été l'une des principales cibles des interventions menées par les organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales et les donateurs, notamment du Projet mondial sur le mercure mené par l'ONUDI. Ces interventions ont visé à limiter les effets préjudiciables des rejets de mercure par les petites entreprises d'extraction de l'or sur l'environnement et la santé. Les mesures d'intervention ont maintenant été améliorées pour venir à bout des difficultés auxquelles s'étaient heurtés les projets antérieurs, dont voici quelques-unes : manque d'adaptation des solutions techniques aux valeurs ou aux matériaux locaux, mais aussi coûts élevés des techniques proposées; mise en place d'installations techniques (locaux centralisés de traitement au mercure pour l'amalgamation de l'or, par exemple) sans tenir pleinement compte de la demande locale et de la dynamique locale des collectivités minières; ou encore dilution de l'effet des campagnes de sensibilisation en raison de la transformation rapide de la population minière.

40. Dans l'ensemble, beaucoup d'incertitude s'attache encore à définir dans quelles circonstances le coût environnemental et social de l'extraction minière devient trop élevé. Les organisations non gouvernementales et les entreprises ont arrêté des principes généraux et des critères permettant de définir les zones où l'exploitation des ressources minières, pétrolières et gazières devrait être interdite. Des efforts ont aussi été faits pour tenter de définir ce qui pourrait constituer des « écosystèmes vulnérables ». Si les débats sur la politique mondiale et nationale tournent souvent autour des zones d'accès interdit sur les terres qui font déjà l'objet d'une protection juridique, l'extraction minière dans d'importants écosystèmes insuffisamment protégés risque de constituer une menace plus grande encore. L'analyse mondiale réalisée par le World Resources Institute a montré que plus d'un quart des mines actuellement exploitées et des sites de prospection dans le monde empiètent sur une zone strictement protégée ou se situent dans un rayon de moins de 10 kilomètres d'une telle zone, que près d'un tiers des mines exploitées et des sites de prospection se trouvent dans des zones où existent des écosystèmes intacts dont la conservation présente le plus haut intérêt, que près d'un tiers de toutes les mines en activité sont situées sur des bassins versants surexploités, que près d'un cinquième des mines en activité et des sites de prospection se trouvent dans des zones à haut risque ou à très haut risque sismique, et que plus d'un tiers se trouvent dans des zones qui pourraient être sujettes à des problèmes liés à la qualité de l'eau.

développement durable.

B. Incidences sociales

41. L'industrie minière peut avoir d'importantes incidences sur le développement social, dont certaines sont positives et beaucoup d'autres négatives. Un problème général tient au fait que cette industrie à fort coefficient de capital crée peu de possibilités d'emploi local. Et pourtant, l'appropriation des ressources minérales par ce secteur – sanctionnée par des accords de concession passés avec les gouvernements nationaux – provoque souvent des conflits, parfois violents, entre ce secteur et les collectivités locales au sujet des ressources foncières, hydriques et autres ressources naturelles dont ces collectivités locales sont tributaires pour leurs moyens de subsistance. L'absence de consultations avec les collectivités locales et autochtones, ou de simples consultations *pro forma*, au sujet de la décision d'entreprendre ou de mener des activités minières reste un problème omniprésent.

42. Aux termes des dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les industries extractives ne peuvent opérer sur des terres autochtones sans le consentement préalable – donné librement et en connaissance de cause – des collectivités et des peuples autochtones concernés. Cela comprend le droit de refuser des activités d'extraction ou de prospection. Le consentement préalable libre et donné en connaissance de cause est considéré comme un droit et non une obligation et il appartient donc aux peuples autochtones de décider s'ils souhaitent ou non participer à des discussions, comme indiqué en 2009 dans le rapport de la réunion du groupe international d'experts sur les industries extractives, les droits des peuples autochtones et les responsabilités sociales des entreprises. Ces droits sont largement reconnus et ont récemment été renforcés par la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui a observé que les membres des collectivités tribales et autochtones ont le droit de posséder les ressources naturelles qu'ils utilisent depuis longtemps. Faute de ces ressources, leur survie matérielle et leur culture sont menacées. Lorsque de grands projets de développement ou d'investissement risquent de porter atteinte à l'intégrité des terres et des ressources naturelles de ces peuples, l'État a le devoir d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

43. Dans bien des endroits, de profondes ambiguïtés subsistent concernant la base juridique de l'accès aux ressources et du statut d'occupation. Les peuples autochtones en particulier ont souffert d'un manque de reconnaissance de leurs droits sur les terres et les ressources, mais aussi d'un défaut d'application de ces droits lorsqu'ils existent. Les réinstallations de populations locales à la suite de l'octroi de concessions à des sociétés minières ont souvent été décidées sans avoir informé ou consulté préalablement les populations concernées, et n'ont pas donné lieu à des indemnités adéquates, en particulier lorsque les moyens de subsistance traditionnels de ces populations avaient été profondément touchés par les activités minières. Cela a souvent créé des conflits directs qui ont conduit à une militarisation des régions minières.

44. Des conflits ont éclaté entre les mineurs artisanaux et les grandes sociétés minières au sujet des droits de propriété et d'utilisation des terres. Les mesures prises par les pouvoirs publics pour faire reconnaître les droits des sociétés dans les zones ayant fait l'objet de concessions se sont souvent traduites par l'expulsion et la réinstallation des mineurs artisanaux. À cet égard, de grandes sociétés minières ont été critiquées dans certains pays parce qu'elles ne permettaient pas aux mineurs artisanaux d'utiliser les zones de leurs concessions qui, bien que contenant des

ressources minérales, n'étaient pas économiquement rentables pour une extraction à grande échelle. L'absence d'instruments juridiques autorisant le transfert de droits fonciers a été citée comme faisant obstacle à des améliorations dans ce domaine. Des conflits avec les autorités se sont produits lorsque les collectivités se voient refuser le droit d'exploiter des ressources minérales qu'elles estiment leur appartenir, y compris dans des zones protégées.

45. Les conditions de travail et les problèmes de santé connexes sont une source de préoccupation dans le secteur minier. Un grand nombre d'enfants travaillent dans l'activité minière artisanale et à petite échelle. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, par exemple, les enfants représentent jusqu'à 30 % de la main-d'œuvre dans l'extraction à petite échelle. Selon l'OIT, bien que l'activité minière n'emploie que 0,4 % de la main-d'œuvre à l'échelle mondiale, elle est responsable de plus de 3 % des accidents mortels sur le lieu de travail. En particulier lorsque que la réglementation est laxiste, les mineurs connaissent de graves problèmes de sécurité et de santé : exposition à la poussière, au mercure et à d'autres produits chimiques, mais aussi mauvaise ventilation, espace insuffisant et surmenage. Les risques de mort ou de blessures mortelles à la suite d'explosions, d'effondrements rocheux ou de matériel insuffisant sont très élevés. La silicose et l'intoxication par le mercure font partie des risques professionnels de l'extraction à petite échelle et touchent également les membres de la collectivité locale. Dans certains cas, les symptômes n'apparaissent qu'après de longues années, comme c'est le cas pour les maladies liées à l'amiante. L'amiante est désormais interdit dans un grand nombre de pays.

46. À ce jour, 23 pays ont ratifié la Convention n° 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 pourrait permettre d'améliorer de manière spectaculaire les lois et les 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. L'amélioration des conditions de travail dans le sous-secteur de l'extraction artisanale et à petite échelle demeurera difficile car ce sous-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.

47. Les femmes représentent jusqu'à 50 % de la main-d'œuvre dans les mines artisanales et à petite échelle, mais leur rémunération est en règle générale inférieure à celle des hommes. Dans certains pays, l'activité minière a été un facteur de migration de la main-d'œuvre, les mineurs vivant dans des résidences unisexes loin de leur famille. En Afrique du Sud, ce phénomène a joué un rôle décisif dans la propagation de l'épidémie de VIH/sida, les mineurs porteurs du virus ramenant la maladie avec eux dans les régions rurales. La vulnérabilité accrue des femmes dans les collectivités minières non structurées, la forte incidence du VIH/sida et l'exposition des femmes enceintes aux vapeurs de mercure sont de graves problèmes. Des études font apparaître un besoin croissant de politiques sur l'emploi des femmes dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle et, d'une manière plus générale, dans l'emploi en milieu rural.

48. Des évaluations d'impact sur la société sont souvent exigées par la loi et la réglementation pour tous les projets d'extraction minière envisagés. Si l'objectif de ces évaluations est bien de recenser d'éventuels problèmes sociaux et de s'y attaquer de manière prospective, diverses insuffisances ont été mises en lumière, 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 éminemment technocrate, et enfin caractère statique de ces travaux. D'une façon générale, l'aspect social a été qualifié de maillon faible de l'évaluation de viabilité. L'exigence d'une plus grande intégration des évaluations d'impact sur l'environnement et la société est confirmée par l'examen des industries extractives de la Banque mondiale.

C. Réponses de l'industrie minière

49. Pour répondre aux problèmes environnementaux et sociaux énumérés plus haut, le secteur minier a pris des mesures pour améliorer l'utilisation efficiente des ressources et minimiser la pollution, mais aussi pour minimiser les incidences préjudiciables des activités minières sur les collectivités vivant à proximité et sur l'environnement naturel. De nombreuses sociétés ont également intensifié leur participation à des activités de responsabilisation sociale et environnementale.

50. De grandes sociétés minières ont de plus en plus accepté volontairement des initiatives venant de l'extérieur ou émanant du secteur minier lui-même. En voici quelques-unes : codes industriels (par exemple normes 14 000 de l'Organisation internationale de normalisation), Initiative mondiale sur les rapports de performance et obligation parallèle d'envoyer des rapports supplémentaires sur les mines et les métaux, et principes défendus par les associations industrielles, le PNUE, l'OIT et d'autres, comme par exemple la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale ainsi que les principes de durabilité du Conseil international des mines et des métaux, en corrélation avec des directives d'application sur la durabilité des ressources. D'autres encore concernaient des directives plus spécifiques sur les aspects techniques de l'extraction minière, comme des directives internationales sur l'utilisation du cyanure et d'autres produits chimiques toxiques.

51. Les sociétés minières ont de plus en plus recours à des techniques de production non polluantes, car celles-ci ont un impact direct sur leurs résultats financiers. Des mesures préventives de gestion de l'environnement comme la minimisation des déchets et l'écoefficacité, de même que des outils analytiques comme l'analyse du cycle de vie et l'écologie industrielle ont été adaptés par l'industrie minéralurgique pour la mise au point de procédés, la substitution de facteurs, en particulier pour les produits chimiques toxiques, l'amélioration des installations, le perfectionnement continu des méthodes et des systèmes d'exploitation et de maintenance, ainsi que pour la réutilisation, la récupération et le recyclage des flux de déchets.

52. À la demande des actionnaires, des systèmes de gestion de l'environnement, des techniques avancées de lutte contre la pollution, une sensibilisation des employés à l'environnement et une responsabilisation accrue à l'égard des incidences environnementales font partie des pratiques et des politiques de minimisation de la pollution actuellement appliquées par les grandes sociétés minières. Une étude récente a montré que, dans les industries d'extraction et de traitement en Australie, des améliorations ont été apportées et des politiques de minimisation de la pollution ont été mises en œuvre au cours des dernières années.

53. Depuis quelques années, les grandes sociétés minières se sont volontiers montrées plus responsables sur un plan social et écologique. Les mesures prises à cette fin sont devenues plus intégrées dans le bilan des entreprises. Les sociétés minières ont également renforcé leur participation au règlement de problèmes sociaux dans les milieux miniers ou dans les collectivités voisines, en allant au-delà des programmes habituels en matière de santé et d'éducation. La portée élargie des préoccupations des sociétés minières s'étend désormais aux zones de peuplement non structurées, aux problèmes liés au VIH/sida et à la criminalité, facteurs qui sont tous considérés comme influant sur la productivité des travailleurs et la réputation de l'entreprise.

54. Cette évolution s'explique à la fois par les pressions que les investisseurs institutionnels exercent sur le marché et la réglementation boursière sur la gestion des entreprises enregistrées, et par l'insistance accrue avec laquelle les gouvernements demandent que les sociétés minières contribuent au développement économique et social. En Afrique du Sud, par exemple, le système de notation utilisé dans le cadre de la loi sur la promotion économique de la population noire (Black Economic Empowerment) adopté par le Gouvernement pour évaluer la performance des entreprises et décider du renouvellement des concessions minières a été salué par tous les actionnaires comme ayant contribué à rendre les mesures de responsabilisation des entreprises sur le plan social et économique plus ambitieuses et mieux intégrées. Cela a conduit à une plus grande transparence quant à la performance des grandes sociétés sur les plans écologique et social.

55. Si la responsabilisation sociale et écologique des entreprises se traduit généralement par des progrès, quelques inquiétudes ont néanmoins été exprimées, notamment au sujet de l'absence de coordination dans ce domaine entre les entreprises et les autres partenaires de développement (État, municipalités, organisations non gouvernementales). Certains pays s'inquiètent par ailleurs de ce que les initiatives des entreprises pourraient se substituer aux investissements des pouvoirs publics dans les infrastructures et les services sociaux des régions productrices au lieu de s'y ajouter. Les sommes investies par les entreprises dans des mesures écologiques et sociales sont en général modestes par rapport aux recettes que le gouvernement central tire de l'exploitation des mines. S'il est vrai qu'une part de ces recettes devrait normalement revenir aux régions productrices, les divergences de vues abondent quant à ce qui constitue une part équitable. La large publicité faite autour de ces initiatives de responsabilisation sociale et écologique par les sociétés minières a parfois été accusée de masquer le mauvais vouloir de celles-ci à s'impliquer vraiment dans les collectivités locales, à accepter leurs obligations de ne pas polluer l'environnement, ou pour le moins à indemniser de manière équitable les personnes directement touchées par leurs activités.

V. Gestion du secteur minier

A. Gouvernance internationale

56. Le contrôle des ressources naturelles est régi par le principe de la souveraineté nationale. Ainsi qu'il est énoncé au Principe 21 de la Déclaration de Stockholm, « les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités

exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale »⁷. La souveraineté nationale sur les ressources nationales a été confirmée en 1992 dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁸.

57. Le Forum intergouvernemental des mines, des minerais, des métaux et du développement durable, créé à la suite du Sommet mondial pour le développement durable, est actuellement le seul forum de politique générale dans le secteur des mines et des minerais. Officiellement créé en 2005, il est le fruit d'une démarche volontaire de gouvernements nationaux qui souhaitent promouvoir une bonne gouvernance dans la gestion des ressources minérales.

58. Depuis 2002, de grandes initiatives multipartites internationales ont été lancées pour instaurer plus de transparence dans les recettes que les entreprises et les gouvernements tirent des activités minières. Cela a notamment abouti à la mise en place du Système de certification du Processus de Kimberley, qui soumet les échanges à des conditions très strictes afin de mettre fin au commerce des diamants du sang, à la campagne internationale « Publish what you pay » menée par une coalition d'organisations non gouvernementales pour demander la publication obligatoire des impôts, des redevances et des droits que les entreprises versent aux gouvernements au titre de l'extraction des minerais, et enfin à l'Initiative de transparence des industries extractives.

59. Cette dernière initiative encourage une meilleure gouvernance dans les pays riches en ressources grâce à la vérification et à la publication de tous les revenus et recettes que les entreprises et les gouvernements tirent de l'exploitation des hydrocarbures, du gaz et des mines. Cette initiative s'emploie à créer dans les pays en développement des partenariats multipartites afin d'accroître la responsabilisation des gouvernements. Une vingtaine de pays l'appliquent désormais activement en Afrique, en Asie, en Europe et en Amérique latine, ou se sont engagés à le faire. La Banque mondiale, estimant que la transparence est la clef du développement dans les pays riches en ressources, s'est aussi fermement prononcée en faveur de cette initiative. La transparence ne constitue toutefois pas l'une des conditions fondamentales exigées pour l'octroi de prêts.

60. De nombreux experts dans le secteur minier ont fait observer que tout en allant dans le sens recherché, cette initiative ne résout pas pleinement les problèmes de transparence liés à l'industrie minière. En premier lieu, aux termes de cette initiative, les gouvernements et les entreprises ne sont pas tenus de mettre volontairement en place un cadre pour favoriser la transparence des revenus et des recettes, mais sont « encouragés » à le faire. En second lieu, cette initiative n'aborde pas les questions d'affectation et d'utilisation des recettes provenant de l'extraction minière après leur dépôt dans les coffres de l'État.

61. Par ailleurs, diverses initiatives émanant d'intervenants non gouvernementaux pour la plupart ont tenté de promouvoir des systèmes de certification pour répondre

⁷ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, 5-16 juin 1972*, (publication des Nations Unies, numéro de vente 73.II.A.14 et rectificatif), chap. I.

⁸ *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 rectificatifs), vol. I.

aux problèmes écologiques et sociaux que soulève l'extraction de l'or et des pierres précieuses. L'objectif serait de récompenser les entreprises qui utilisent des procédés de production non polluants (par exemple celles qui n'utilisent pas de mercure ou de produits chimiques dangereux comme le cyanure) en les autorisant à obtenir un prix plus élevé sur le marché par le biais de la certification. Il semblerait que des méthodes peu coûteuses mais fiables existent pour distinguer l'or extrait par des procédés ne portant pas atteinte à l'environnement. L'Initiative en faveur d'une extraction responsable, en association avec les organismes qui pratiquent le commerce équitable, a élaboré un ensemble de principes qui correspondent à la norme zéro pour définir l'or du commerce équitable. Les premières mises à l'essai de ces principes ont actuellement lieu en Amérique latine.

B. Gouvernance nationale

62. Ce qu'il est convenu d'appeler la malédiction ou le paradoxe de l'abondance veut que les pays lourdement tributaires des industries extractives obtiennent de moins bons résultats économiques que d'autres, toutes choses étant égales par ailleurs. Les preuves à l'appui de cette hypothèse sont toutefois toujours controversées. Le Botswana et le Chili sont fréquemment cités comme des exceptions à la malédiction de l'abondance puisque ce sont des pays qui ont bien géré les recettes provenant des industries extractives. De nombreux pays ont toutefois rencontré ou rencontrent encore des difficultés à gérer les recettes provenant de ces secteurs.

63. Dans un certain nombre de pays, des conflits internes et externes ou des périodes de troubles civils peuvent être rattachés au contrôle des ressources minérales. Bien souvent, les questions en jeu concernent le contrôle des recettes produites par les ressources minérales, et plus particulièrement la portion de ces recettes qui revient aux régions productrices. Dans d'autres cas, le débat porte sur la transparence des recettes que les gouvernements reçoivent des sociétés minières, et la mesure dans laquelle leur affectation et leur utilisation font l'objet d'un contrôle public. Des tensions se produisent également dans des pays stables au sujet de l'indemnisation appropriée des collectivités qui vivent à proximité des zones d'activité minière au titre des dommages écologiques et de la perte de moyens de subsistance imputables à ces activités.

64. Plusieurs pays qui tirent des recettes massives de leurs ressources naturelles ont à des degrés divers enregistré une baisse de leur productivité dans le secteur manufacturier ou n'ont pas réussi à diversifier leur économie en dehors des industries extractives. Cet effet, connu sous le nom de « syndrome hollandais », a été expliqué par des relèvements des taux de change provoqués par l'afflux de ressources dans des pays qui ne disposent que d'une faible capacité d'absorption. Cela a rendu certains pays en développement vulnérables à une forte instabilité des cours des minerais comparés à ceux des produits manufacturés et à de longues périodes d'effondrement des prix des minerais.

65. Les risques que présente le syndrome hollandais sont désormais bien compris et un certain nombre de pays ont pris des mesures pour l'éviter. Les investissements dans l'éducation et l'infrastructure permettent à long terme d'accroître la compétitivité du secteur manufacturier, atténuant ainsi les effets du syndrome hollandais. Un autre moyen de prévenir le syndrome hollandais consiste à isoler les

recettes provenant du secteur minier, ou au moins celles qui ont un caractère exceptionnel, du reste de l'économie. Dans certains pays tels que le Botswana, le Chili, le Ghana ou le Pérou, la totalité ou une partie des recettes provenant des minerais est versée dans un fonds spécial qui est utilisé à des fins définies par la loi. Certains pays ont explicitement fait état de la nécessité de réserver une partie de ces recettes pour les générations futures. D'autres ont utilisé ces fonds à des fins de stabilisation macroéconomique, accumulant des excédents de recettes lorsque les cours sont élevés afin de les reverser au budget lorsque les cours sont bas, nivelant ainsi les dépenses des pouvoirs publics. D'autres encore ont pris conscience des risques inflationnistes et autres risques macroéconomiques que présente l'accumulation de recettes lorsque l'économie nationale a une capacité d'absorption limitée et consacrent une partie au moins de ces fonds uniquement pour des investissements à l'étranger.

66. Dans certains pays, les recettes provenant des industries extractives sont supposées aggraver la corruption. La dépendance exclusive à l'égard des recettes provenant de l'extraction de minerais risque aussi d'affaiblir le lien de responsabilisation qui existe entre le gouvernement et la population par le biais des impôts.

67. L'opacité qui entoure les recettes que les gouvernements reçoivent des compagnies minières a été un obstacle à l'utilisation rationnelle de ces fonds pour le développement durable. Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation. L'un concerne le manque de transparence et de divulgation des contrats d'exploitation passés entre les gouvernements et les sociétés. La prolifération d'accords d'investissement associés à un projet spécifique, alors que le partage des recettes entre les sociétés minières et le gouvernement s'insère dans un cadre général, renforce l'opacité des recettes aux yeux du public. Un autre facteur tient tout simplement à la complexité du régime fiscal qui s'applique aux sociétés minières. Au Mali, par exemple, les sociétés extraction de l'or sont soumises à 27 formes d'imposition différentes.

68. L'Initiative de transparence des industries extractives et la campagne « Publish what you pay » ont contribué à améliorer la situation en permettant que les sommes versées par les entreprises aux gouvernements soient rendues publiques et en suscitant ainsi un débat entre les pays autour des problèmes de transparence et de responsabilisation. Toutefois, l'analyse des difficultés de mise en œuvre rencontrées dans l'un et l'autre cas en Sierra Leone ont clairement montré que l'adoption des procédures complexes de suivi que nécessitent ces initiatives peut s'accompagner de graves difficultés pour les pays qui sortent d'un conflit et de l'isolement, qui souffrent de graves pénuries de capacités humaines et dans lesquels la bonne gouvernance, la responsabilisation et la transparence nécessiteront du temps pour s'installer. L'existence dans de nombreux pays de réseaux illicites solidement établis pour le commerce des diamants et de l'or, qu'ils se procurent souvent en s'adressant à des exploitants artisanaux et semi-artisanaux qui opèrent en dehors du cadre juridique officiel, complique quelque peu la mise en œuvre d'initiatives de ce type.

69. La transparence concernant l'affectation et l'utilisation des recettes est encore plus difficile à obtenir. Les filières de communication entre les institutions chargées de la gestion des recettes font souvent défaut. Le manque d'informations budgétaires à tous les niveaux de la société est un obstacle majeur qui suscite souvent des incertitudes à l'échelon local quant au montant des recettes qui

devraient être reçues du gouvernement. Des mesures simples se sont avérées efficaces en matière de transparence; en voici quelques-unes : appui aux stations radiophoniques locales en langue vernaculaire, à la fois comme moyen de renforcer la voix des collectivités locales (en leur donnant la possibilité d'exprimer leurs priorités et leurs besoins) et à des fins d'éducation (partage d'informations budgétaires), promotion d'une meilleure diffusion des informations budgétaires, et promotion de la communication entre institutions (par exemple appui à l'impression d'extraits du budget et à leur distribution).

VI. Questions concernant les capacités institutionnelles et techniques

70. On a constaté que de nombreux pays ne disposent pas de capacités suffisantes au niveau national et au niveau régional pour planifier, traiter avec les sociétés minières, représenter les intérêts de toutes les parties, ou encore faire appliquer la réglementation en matière de santé, de sécurité au travail et d'environnement. Si la réglementation a tendance à évoluer vers la décentralisation des pouvoirs et des fonctions en faveur des échelons inférieurs de l'administration, les autorités locales ne disposent pas en règle générale des ressources financières et humaines nécessaires pour assurer un contrôle efficace et encourager les sociétés à adopter des pratiques plus viables. Le manque de personnel qualifié pour faire appliquer les règlements en matière de santé et de sécurité au travail, ainsi que les règlements relatifs à l'environnement, est un grave problème dans de nombreux pays.

71. L'absence de concordance entre les plans nationaux de développement et les investissements effectifs est un problème général qui dépasse les limites du secteur minier. Le manque de capacités des administrations centrales et des administrations locales pour concevoir et mettre en œuvre des projets de développement est un sérieux obstacle. L'incapacité de certains secteurs à engager rapidement des dépenses a parfois été invoquée pour justifier le transfert de fonds d'un secteur prioritaire à un autre plus en mesure de procéder rapidement à des décaissements, la construction ou les routes, par exemple. Cela peut conduire à des projets inefficaces. Dans le même temps, des projets ayant un impact décisif sur le développement à long terme, par exemple en matière de santé ou d'éducation, domaines qui sont généralement reconnus prioritaires dans les plans nationaux de développement, bénéficient souvent d'une plus faible priorité dans les affectations budgétaires. L'absence de partage de l'information et de coopération entre les secteurs et les différents niveaux de l'administration peut aggraver ce manque de concordance.

VII. Problèmes persistants

72. Une large perspective s'impose pour s'attaquer aux problèmes de viabilité de l'environnement soulignés dans le présent rapport. Dans un certain nombre de cas, les pays producteurs n'ont retiré que peu d'avantages ou des avantages limités des activités minières en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Parallèlement, l'extraction elle-même comporte des incidences sociales et environnementales préjudiciables pour les collectivités vivant à proximité des lieux d'extraction, et parfois à l'échelon du pays tout entier. Le coût environnemental et

social associé à la production et à l'utilisation des ressources minérales a augmenté avec l'accroissement des activités d'extraction à travers le monde.

73. Des efforts simultanés s'imposent pour découpler la croissance économique de l'extraction minière, accroître les incidences économiques positives de l'activité minière dans les pays producteurs et en minimiser les effets écologiques et sociaux négatifs pour les collectivités touchées, et ils nécessiteront de la part des gouvernements des mesures énergiques selon les quatre grandes orientations suivantes.

74. La première consistera à accroître la part du recyclage des métaux. Indépendamment de la suppression des subventions implicites et explicites dont bénéficie l'activité minière, qui ont pour effet de freiner le recyclage des métaux, il faudra, pour accroître la réutilisation et le recyclage des métaux, surmonter un certain nombre de problèmes dont quelques-uns ont été signalés dans le présent document.

75. La deuxième visera à améliorer les bases de la gouvernance dont les industries extractives ont besoin pour pouvoir contribuer efficacement au développement durable, à savoir notamment la promotion de la transparence des flux de recettes, la promotion de la divulgation des projets miniers, le développement des capacités du gouvernement à gérer les fluctuations des recettes, l'aide fournie aux gouvernements pour leur permettre de mettre en place des cadres modernes de politique générale et de réglementation, enfin la participation de la population à la prise de décisions aux échelons local et national. À cet égard, un élément clef du développement durable sur le plan local consiste à veiller à ce que les droits et les intérêts des peuples autochtones et autres collectivités locales soient reconnus et respectés par les États et les entreprises.

76. La troisième consistera à aider les gouvernements des pays producteurs à tirer le meilleur parti possible de leurs ressources minérales en garantissant le rendement des investissements et autres utilisations des recettes minières, et en renforçant les liens en aval entre le secteur minier et le reste de l'économie pour créer des secteurs industriels dynamiques.

77. Dans le même temps, les gouvernements doivent redoubler d'efforts, avec l'appui de la communauté internationale, pour minimiser les incidences sociales et écologiques négatives de l'activité minière. Malgré les progrès accomplis depuis le Sommet mondial pour le développement durable, l'intégration de la viabilité dans les cadres juridiques de l'activité minière en est encore à ses débuts. Beaucoup plus devra être fait pour déplacer l'accent de la remise en état à la prévention. Une action s'impose de toute urgence pour intégrer les systèmes de gestion écologiques et sociaux dans tout le cycle de vie de l'activité minière et pour renforcer l'utilisation et la portée des évaluations intégrées des incidences écologiques et sociales. Les capacités doivent être renforcées à de nombreux niveaux afin de permettre aux gouvernements de tirer parti des activités minières tout en évitant ou en limitant leurs effets préjudiciables.