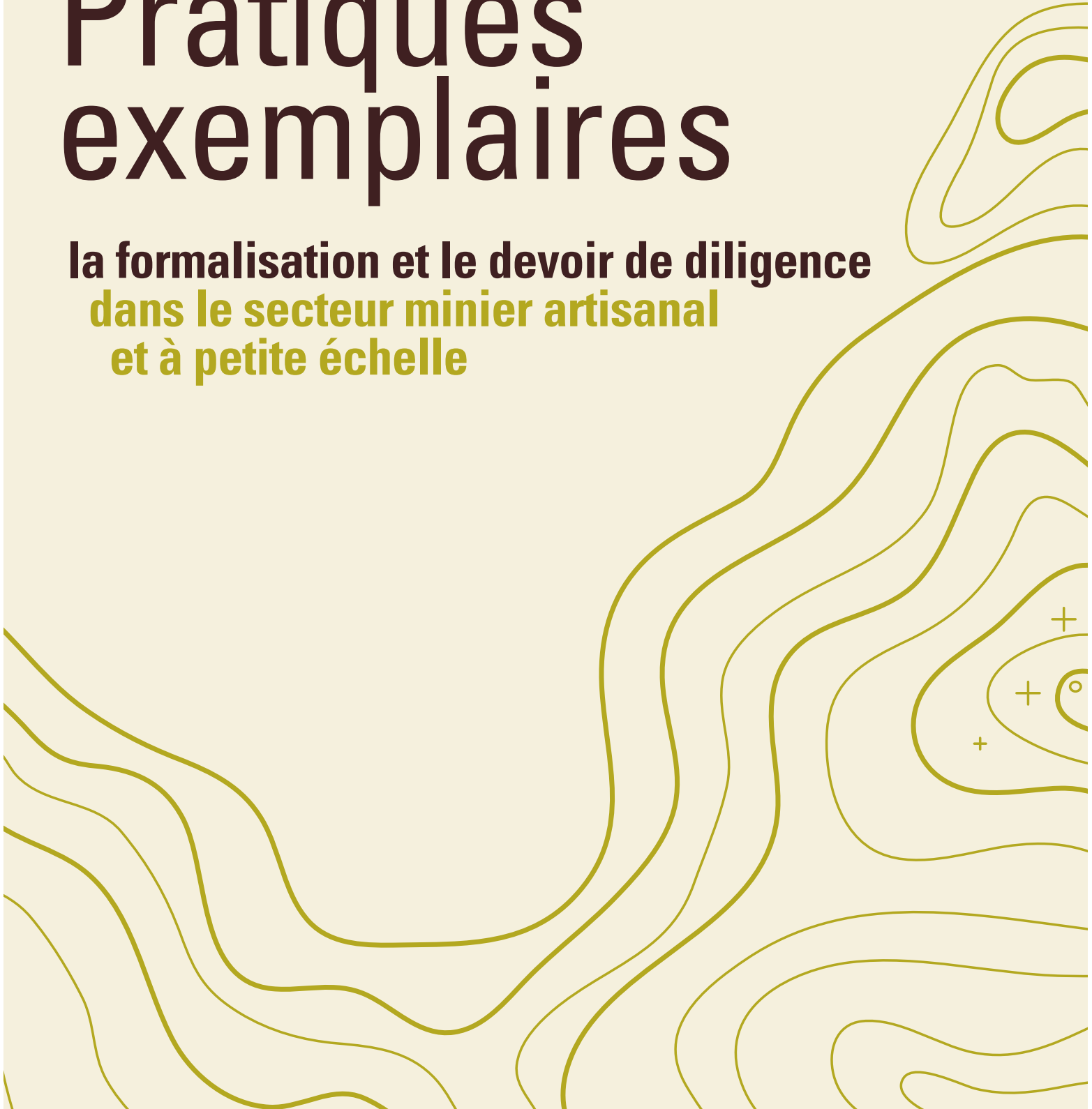


Pratiques exemplaires

**la formalisation et le devoir de diligence
dans le secteur minier artisanal
et à petite échelle**



Pratiques exemplaires : la formalisation et le devoir de diligence dans le secteur minier artisanal et à petite échelle

Rédigé par Patience Singo et Kady Seguin

Directrice de publication : Zuzia Danielski
Traduction : Service linguistiques Annie Talbot inc.
Révision : Victoria Reichel et Brooke Eboule
Conception : jwalkerdesign.ca

ISBN: 978-1-897320-40-2

© IMPACT Transformation de la gestion des ressources naturelles, mai 2018

Pour obtenir la permission de reproduire ou de traduire tout passage de cette publication, merci de vous adresser à IMPACT.

IMPACT tient à remercier Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), commandité par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, pour son soutien dans la recherche en vue de la rédaction de cette publication. Les idées, opinions et commentaires présentés dans cette publication relèvent de l'entière responsabilité de leurs auteures et ne représentent ou ne reflètent pas nécessairement la politique de GIZ.

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 4 |
| 1. La formalisation du secteur minier artisanal et à petite échelle | 5 |
| Exploitation minière artisanale et à petite échelle | 5 |
| La formalisation du secteur minier artisanal et à petite échelle | 6 |
| Pourquoi entreprendre la formalisation du secteur minier artisanal et à petite échelle? | 8 |
| 2. Le devoir de diligence au sein du secteur minier artisanal et à petite échelle | 9 |
| Le devoir de diligence..... | 9 |
| Principe clés du Guide sur le devoir de diligence de l'OCDE..... | 10 |
| 3. Études de cas sur la formalisation du secteur artisanal et à petite échelle | 11 |
| Colombie | 11 |
| République démocratique du Congo | 14 |
| Mongolie | 16 |
| 4. Enseignements clés et réflexions à l'intention des responsables politiques | 20 |
| CONCLUSION : Créer un environnement favorable à la formalisation de l'EMAPE et au devoir de diligence..... | 23 |

INTRODUCTION

L'exploitation minière artisanale et à petite échelle (EMAPE) est source de possibilités comme de défis pour les gouvernements partout dans le monde. Dans les cas où les communautés locales – femmes et hommes, filles et garçons – profitent des avantages économiques de l'exploitation artisanale, le secteur contribue au développement et à la réduction de la pauvreté.

Le caractère informel du secteur – de nombreuses travailleuses et travailleurs ne disposent pas d'un accès légal aux minéraux et aux terres exploitées – présente des risques pour les gouvernements cherchant à assurer une bonne gouvernance, la paix et la sécurité. Ces enjeux sont d'autant plus pressants dans les régions touchées par des conflits et à haut risque, où des groupes armés rançonnent les exploitantes et exploitants ainsi que les communautés. Les minéraux issus de l'exploitation artisanale ont été associés au blanchiment d'argent, au financement de groupes armés illégaux et à des violations des droits de la personne. Par ailleurs, le secteur étant le plus souvent non réglementé, les exploitantes et exploitants et leurs communautés sont confrontés à des risques majeurs au chapitre de l'environnement, de la santé et de la sécurité.

Les préoccupations internationales quant à ces enjeux ont conduit à des pressions accrues sur les sociétés minières et les gouvernements, pour qu'ils entreprennent et promeuvent des processus de devoir de diligence efficaces. En exerçant un devoir de diligence pour déterminer et pallier les risques au sein de leur chaîne d'approvisionnement, les sociétés peuvent contribuer à rompre le lien entre les minéraux et les conflits, tout en créant des environnements favorisant la formalisation du secteur de l'EMAPE – et, au bout du compte, une paix et un développement équitables.

Au cours des dernières décennies, les gouvernements ont adopté différentes approches, tant dans leur travail avec les exploitantes et exploitants que dans leur gestion du secteur. Plusieurs pays ont instauré des mesures politiques visant à régulariser ou à formaliser l'EMAPE, avec des résultats variés.

Le présent document fait état des efforts en matière de la formalisation et de devoir de diligence au sein du secteur de l'EMAPE. Nous en proposons un aperçu général grâce à l'exemple de trois pays – en analysant les effets positifs et négatifs de ces processus – en vue d'en tirer des enseignements relatifs à la formalisation et au devoir de diligence au sein du secteur de l'EMAPE. Le document souligne avec précision les façons dont les gouvernements peuvent créer un environnement favorable au secteur de l'EMAPE et inciter les exploitantes et exploitants ainsi que les négociantes et négociants à participer à l'économie formelle, tout en fournissant aux sociétés les outils pour exercer un devoir de diligence adéquat. Nous proposons aux responsables des politiques qui envisagent une nouvelle législation ou des réformes concernant l'EMAPE, une vision globale du secteur ainsi que des enseignements dont elles et ils peuvent s'inspirer.

1. La formalisation du secteur minier artisanal et à petite échelle

Exploitation minière artisanale et à petite échelle

Selon la Banque mondiale, le secteur de l'exploitation artisanale a vu ses effectifs tripler au cours des 20 dernières années. Près de 30 millions de personnes y participeraient de façon directe aujourd'hui.¹ Lors de l'adoption de la Vision du régime minier de l'Afrique (VMA) en 2009, le secteur minier artisanal et à petite échelle (EMAPE) comptait 3,7 millions de travailleuses et travailleurs sur l'ensemble du continent. Quelque 30 millions d'autres personnes dépendaient alors du secteur pour leur subsistance.² Il est difficile d'obtenir des chiffres fiables, à jour et exacts au sujet de l'EMAPE — et de ses participantes et participants —, ce qui constitue un défi pour les gouvernements cherchant à formaliser le secteur.

L'EMAPE demeure informelle sur la majeure partie de la planète. Cette situation suppose que les cadres juridiques ou réglementaires puissent s'avérer inexistant, tout comme la permission d'accéder aux minéraux. Par conséquent, l'accès aux ressources financières, au matériel et à l'assistance technique

peut être limité. Le manque de données fiables et le caractère informel du secteur compliquent l'élaboration de politiques qui appuieraient les exploitantes et exploitants, et les inciteraient à intégrer l'économie formelle, amélioreraient les conditions de travail, réduiraient l'insécurité et feraient la promotion d'un développement équitable. Cependant, les gouvernements devraient tenir compte de plusieurs caractéristiques fondamentales du secteur de l'EMAPE lorsqu'ils envisagent son formalisation.

Des compétences techniques rudimentaires et un faible taux de mécanisation caractérisent généralement le secteur de l'EMAPE.³ Celui-ci suppose le plus souvent un travail physique pénible et des normes professionnelles, sanitaires et sécuritaires minimales. Cette situation se traduit par des conditions de travail dangereuses au sein des sites miniers qui peut entraîner des blessures et des décès.⁴ Ces facteurs compromettent souvent la productivité des exploitantes et des exploitants ainsi que l'extraction optimale des minéraux.⁵

En même temps, les exploitantes et les exploitants emploient régulièrement des pratiques d'extraction aux effets néfastes pour l'environnement, notamment par l'utilisation de mercure dans le traitement de

- 1 « Artisanal and Small-Scale Mining », Banque mondiale, 21 novembre 2013, <http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/brief/artisanal-and-small-scale-mining>.
- 2 Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CENUA), *Africa Mining Vision*, février 2009, p. 26, http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/Africa_Mining_Vision_English.pdf.
- 3 Michael Priester et coll., *Mechanization of Alluvial Artisanal Diamond Mining: Barriers and Success Factors* (Ottawa, L'Initiative diamant et développement, 2010), <http://www.ddiglobal.org/login/resources/mechanisation-alluvial-artisanal-diamond-mining.pdf>.
- 4 Pour en savoir plus sur les conditions de travail dans les sites miniers de l'EMAPE autour du monde, voir Deborah Bryceson et Jesper Bosse Jonsson, « Gold Digging Careers in Rural East Africa: Small-Scale Miners' Livelihood Choices », *World Development* 38, no 3 (mars 2010), p. 379-392, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.09.003>; Niladri Basu et coll., « Integrated Assessment of Artisanal and Small-Scale Gold mining in Ghana—Part 1: Human Health Review », *International Journal of Environmental Research and Public Health* 12, no 5 (mai 2015), p. 5143-5176, <https://doi.org/10.3390/ijerph120505143>; Myriam Elenge et coll., « Occupational accidents in artisanal mining in Katanga, D.R.C. », *International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health* 26, no 2, p. 265-274, <https://doi.org/10.2478/s13382-013-0096-0>; et Eva Vingård et Kaj Elgstrand, « Safety and health in mining » dans *Occupational Safety and Health in Mining: Anthology on the Situation in 16 Mining Countries*, (Kompendiet, University of Gothenburg, 2013), p. 1-22.
- 5 Saleem Ali et coll., « Human health and safety in artisanal and small-scale mining: an integrated approach to risk mitigation », *Journal of Cleaner Production* 129 (2016), p. 43-52, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.04.124>; et Secrétariat de la Banque mondiale aux Communautés et petites mines artisanales, *Final Report, Program for Improvements to the Profiling of Artisanal and Small-Scale Mining Activities in Africa and the Implementation of Baseline Surveys*, mars 2004, p. 15, <http://documents.worldbank.org/curated/en/425371468192844301/pdf/471000WPOAFR0B1ing0surveys01PUBLIC1.pdf>.

l'or.⁶ Ces pratiques sont souvent le résultat d'un manque de compétences, d'accès à des techniques d'extraction minières améliorées et de sensibilité aux dommages potentiels.

Les femmes représentent une part importante de la main-d'œuvre au sein du secteur minier artisanal. Dans la région des Grands Lacs, nos recherches sur sept sites miniers en République démocratique du Congo, au Rwanda et en Ouganda ont mis en lumière le rôle important des femmes au sein des sites miniers artisanaux, où elles peuvent composer jusqu'à 75 % de la main-d'œuvre.⁷ Pourtant, l'inégalité des genres prévaut dans le secteur. Des études montrent que les femmes s'avèrent particulièrement vulnérables devant les risques associés à l'extraction, notamment en matière de santé, de sécurité et d'environnement.⁸ Elles sont en outre souvent bien moins payées que leurs homologues masculins. Leur revenu peut néanmoins leur permettre de contribuer aux dépenses de leur foyer, leur ouvrir de nouvelles perspectives économiques et améliorer leur statut économique, politique et social au sein de la communauté.⁹

L'exploitation artisanale constitue une importante source de revenu et d'activité, en particulier pour les populations pauvres et rurales. Les exploitants – et surtout les exploitantes – optent souvent pour l'exploitation artisanale, car celle-ci est plus rémunératrice que d'autres activités de subsistance, par exemple l'agriculture.¹⁰ Les revenus de l'exploitation servent souvent à compléter des revenus d'autres secteurs.¹¹ Toutefois, les travailleuses et

les travailleurs du secteur de l'EMAPE perçoivent habituellement des revenus modestes et sont soumis à l'insécurité économique.¹² Le secteur de l'EMAPE est largement basé sur la pauvreté : de nombreuses personnes se tournent vers l'exploitation artisanale à défaut de disposer d'autres moyens de subsistance pour elles et leur famille.¹³ Ce constat s'avère d'autant plus manifeste dans les cas où les conflits et les effets du changement climatique, comme la sécheresse, affectent les moyens traditionnels de subsistance.

La formalisation du secteur minier artisanal et à petite échelle

Les définitions de l'exploitation formelle, non-formelle et illégale varient en fonction des pays et des contextes, et se révèlent souvent vagues. Exploitation non-formelle et exploitation illégale sont généralement employées comme synonymes. Il existe pourtant d'importantes distinctions, qui doivent être comprises en vue d'élaborer des politiques et des lois efficaces à l'intention du secteur de l'EMAPE.

L'exploitation non-formelle désigne souvent des personnes ou des groupes œuvrant au sein de l'EMAPE, mais hors de tout cadre juridique leur accordant des droits d'exploitation. De nombreux gouvernements tolèrent l'exploitation non-formelle, qui peut être également perçue comme légitime par les communautés locales. Si l'exploitation non-formelle s'exerce en l'absence d'accès légal aux terres ou aux minéraux, elle n'est pas

- 6 Gavin Hilson, « Small-Scale Mining in Africa: Tackling Pressing Environmental Problems With Improved Strategy », *Journal of Environment & Development* 11, n° 2 (juin 2002), p. 149-174, <https://doi.org/10.1177/10796502011002003>; Programme des Nations unies pour l'environnement, *Environmental assessment of mercury pollution in two artisanal gold mining sites in eastern Democratic Republic of Congo: Technical Report for Partnership Africa Canada's Just Gold Project*, novembre 2016, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22445/UNEP_DRCongo_ArtisanalGoldMining_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y; et Louisa Esdaile et Justin Chalker, « The Mercury Problem in Artisanal and Small-Scale Gold Mining », *Chemistry: A European Journal*, n° 24 (2018), 1-13, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/chem.201704840>.
- 7 IMPACT, *Femmes dans l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest*, avril 2017, <https://impacttransform.org/fr/travail/projet/femmes-dans-l'exploitation-mini%C3%A8re-artisanale-et-%C3%A0-petite-%C3%A9chelle-en-afrique-centrale-et-en-afrique-de-lest/>.
- 8 Ali et coll., p. 45, et voir aussi Doris Buss et coll., « Le genre et l'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Afrique centrale et de l'Est : bénéfiques et barrières », *Growth and Economic Opportunities for Women Working Paper Series*, juillet 2017, https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2018/05/Woman-and-ASM-Working-Paper-2017_FR.pdf.
- 9 Buss et coll., p. 31-33, 39.
- 10 Buss et coll., p. 39, et IMPACT, *Or Juste : acheminer de l'or artisanal, légal et libre de conflits jusqu'aux marchés internationaux*, avril 2018, https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2018/04/fr2269-IMPACT-or_juste-web.pdf.
- 11 Sadia Mohammed Banchirigah et Gavin Hilson, « De-agrarianization, re-agrarianization and local economic development: Re-orientating livelihoods in African artisanal mining communities », *Policy Sciences* 43, n° 2 (juin 2010), p. 157-180, <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9091-5>.
- 12 Thomas Hentschel et coll., *Artisanal and Small-Scale Mining: Challenges and Opportunities*, (Londres, International Institute for Environment and Development, 2003), p. 25, <http://pubs.iied.org/pdfs/9268IIED.pdf>.
- 13 *Ibid.* et IMPACT, *Or Juste : acheminer de l'or artisanal, légal et libre de conflits jusqu'aux marchés internationaux*.

nécessairement synonyme d'activités illicites ou criminelles — bien que ses exploitantes et exploitants soient plus vulnérables devant des acteurs illicites cherchant à tirer profit de leur travail. D'autre part, l'exploitation non-formelle peut souvent être associée à des activités minières traditionnelles ou coutumières.¹⁴

Le terme « exploitation illégale » est plus souvent associé à l'exploitation artisanale pratiquée sur des concessions détenues par d'autres parties (comme de grandes sociétés minières), des zones protégées comme les parcs nationaux et des étendues d'eau où l'utilisation des produits chimiques est interdite. L'exploitation illégale peut en outre désigner des formes de criminalité organisée, posant un défi majeur dans nombre de pays tels que la Colombie et l'Afrique du Sud, ainsi que de l'exploitation liée à des groupes armés et à des violations des droits de la personne.¹⁵

Soutenir activement la formalisation du secteur de l'EMAPE peut s'inscrire dans une stratégie efficace visant à rompre tout lien entre le commerce des minéraux issus de l'EMAPE et les groupes armés ou les acteurs illicites – que ceux-ci participent à la chaîne d'approvisionnement en minéraux ou en profitent indirectement. La formalisation a pour fonction de réduire la vulnérabilité du secteur

14 The Global Initiative Against Transnational Organized Crime et Estelle Levin Ltd, *Follow the Money: Financial Flows linked to Artisanal and Small-Scale Gold Mining*, mars 2017, p. 9-17, <http://www.levinsources.com/assets/pages/Illicit-Financial-Flows-Artisanal-Gold-Mining.pdf>; et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *S'approvisionner en or auprès de mineurs artisanaux et à petite échelle*, 2016, p. 6, https://mneguidelines.oecd.org/FAQ_Sourcing-Gold-from-ASM-Miners-FR.pdf.

15 Kgothatso Nhlengetwa, « Why it doesn't make sense that informal mining is deemed illegal », *The Conversation*, 12 avril 2016, <http://theconversation.com/why-it-doesnt-make-sense-that-all-informal-mining-is-deemed-illegal-57237>; et « Illegal Gold Mining », *Amazon Aid Foundation*, consulté le 3 mai 2018, <https://amazonaid.org/the-issues/gold-mining/>.

16 Intergovernmental Forum of Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, « Six Key Factors for Successful ASM Formalization », 22 janvier 2018, <http://igfmining.org/six-key-factors-successful-asm-formalization/>; Alan Martin et Hélène Helbig de Balzac, *L'eldorado ouest-africain : cartographie du commerce illicite de l'or en Côte d'Ivoire, au Mali et au Burkina Faso*, Partenariat Afrique Canada, janvier 2017, <https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2017/09/2016-Jan-Leldorado-ouest-africain-cartographie-du-commerce-illicite-de-lor-en-cote-divoire-au-mali-et-au-burkina-faso.pdf>; Offah Obale, *Du conflit à l'illégalité : cartographier le commerce des diamants de la République centrafricaine au Cameroun*, Partenariat Afrique Canada, décembre 2016, <https://impacttransform.org/wp-content/uploads/2017/09/2016-Dec-Du-conflit-a-lillegalite-Carthographier-le-commerce-des-diamants-de-la-Republique-Centrafricaine-au-Cameroun.pdf>; et IMPACT, *Or Juste : acheminer de l'or artisanal, légal et libre de conflits jusqu'aux marchés internationaux*.

Afin de formaliser et de réglementer le secteur de l'EMAPE, les gouvernements devraient suivre un certain nombre d'étapes,¹⁶ dont :

- » Créer des cadres juridiques et politiques propices et adéquats;
- » Fournir au secteur de l'EMAPE un accès légal aux minéraux, notamment en désignant des zones réservées à l'EMAPE;
- » Adopter une approche flexible envers les structures de l'EMAPE, permettant aux exploitantes et aux exploitants de créer des associations dynamiques adaptées à leurs réalités, dont des coopératives;
- » Intégrer l'EMAPE aux programmes économiques régionaux ou nationaux;
- » Fournir aux exploitantes et aux exploitants de l'information géologique afin de leur permettre d'optimiser l'extraction;
- » Donner ou favoriser l'accès aux ressources financières et au matériel, dont l'assistance technique, et transformer les actrices et les acteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE en professionnelles et professionnels reconnus grâce à l'enseignement, la formation et d'autres activités;
- » Créer un environnement favorisant l'accès des actrices et des acteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE aux marchés formels des minéraux;
- » Établir des mandats institutionnels clairs et attribuer des rôles et des responsabilités aux gouvernements régionaux et locaux de sorte que les exploitantes et les exploitants profitent directement des services;
- » Permettre la participation et l'implication effectives des diverses parties prenantes du secteur de l'EMAPE dans l'élaboration des politiques dont elles subissent les répercussions, en consacrant une attention particulière aux groupes les plus marginalisés, comme les femmes et les populations autochtones.

informel vis-à-vis d'acteurs illicites et d'instaurer une transparence accrue qui, au bout du compte, permettra d'identifier plus facilement les actrices et acteurs illicites œuvrant au sein du secteur de l'EMAPE.

La formalisation de l'exploitation artisanale est un processus qui peut se traduire par l'instauration de cadres juridiques et réglementaires, l'octroi de permis d'accès aux minéraux, la mise à disposition de données géologiques, la création d'organismes flexibles et dynamiques composés d'exploitantes et d'exploitants et un accès facilité aux ressources financières, au matériel et à l'assistance technique.

Pourquoi entreprendre la formalisation du secteur minier artisanal et à petite échelle?

Les gouvernements cherchent de façon croissante à formaliser les exploitantes et les exploitants du secteur de l'EMAPE, car le caractère informel de leur activité prive ces gouvernements d'importantes recettes minières. Le processus de la formalisation constitue une occasion de commencer à percevoir des recettes issues de ce secteur et de les réinvestir dans des services sociaux fondamentaux.

En l'absence d'un secteur formel, les gouvernements peinent à mettre en œuvre des stratégies, des politiques et une réglementation efficaces permettant de minimiser les effets potentiellement néfastes pour la santé et l'environnement fréquemment engendrés par l'EMAPE.

En raison du caractère informel de ce secteur, ses travailleuses et ses travailleurs représentent également des proies pour les réseaux illicites et criminels. Il est en outre difficile pour les sociétés d'exercer leur devoir de diligence et des pratiques d'approvisionnement responsables. Dans nombre de pays, des groupes armés ont financé des conflits grâce aux minéraux — en particulier l'or et les diamants, compte tenu de leur grande valeur et de leur transport facile.

L'attention de la communauté internationale en ce qui a trait à l'approvisionnement responsable en minéraux, notamment les initiatives réglementaires des États-Unis et de l'Union européenne, révèle que le caractère informel du secteur de l'EMAPE peut dissuader d'éventuels acheteurs internationaux. Les gouvernements africains subissent une pression croissante pour formaliser le secteur et se conformer aux normes du marché mondial.

Afin d'aborder ces enjeux, de nombreux gouvernements tentent d'œuvrer pour la formalisation ou d'améliorer les processus existants. En tenant compte du statut économique de la vaste majorité du secteur de l'EMAPE, les gouvernements peuvent concevoir et mettre en œuvre des stratégies qui favoriseront des processus de la formalisation réalisables et efficaces, et serviront à appuyer le développement économique des personnes participant directement ou indirectement au secteur, tout en promouvant la sécurité et les droits de la personne.

2. Le devoir de diligence au sein du secteur minier artisanal et à petite échelle

Le devoir de diligence

Les entreprises favorables à l'approvisionnement et au commerce responsables ont largement adopté, à titre de pratique exemplaire mondiale, le Guide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque.¹⁷ L'exercice du devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement en minerais constitue une responsabilité du secteur privé. Cependant, les gouvernements peuvent y contribuer en exigeant des sociétés qu'elles entreprennent des efforts en ce sens et en créant des environnements favorables à l'exercice du devoir de diligence.

Le devoir de diligence exige des entreprises qu'elles instaurent un système permettant de cerner et d'atténuer les risques au sein de leurs chaînes d'approvisionnement, et ce, afin de s'assurer qu'elles ou leurs fournisseurs ne causent aucun préjudice, notamment des violations aux droits de la personne ou l'appui à des groupes armés. Elles doivent entre autres s'informer des politiques, des systèmes de gestion et des stratégies d'atténuation des risques de leurs fournisseurs, et veiller à ce qu'on en fasse autant à leur sujet.

Le devoir de diligence est un processus permanent que les sociétés et les personnes devraient entreprendre afin de veiller à ce que l'exploitation et le commerce de minéraux ne contribuent pas — directement ou indirectement — à des conflits ou à des violations des droits de la personne. Il devrait prévaloir tout au long de la chaîne d'approvisionnement, du site minier au produit fini.

Compte tenu des vulnérabilités des travailleuses et des travailleurs du secteur de l'EMAPE, dont l'extrême pauvreté et les risques de violations des droits de la personne, et du fait que celui-ci représente une source de subsistance non négligeable dans les zones de conflit ou à haut risque, l'OCDE recommande aux sociétés d'adopter une approche progressive en ce qui a trait au devoir de diligence. L'organisation plaide pour des améliorations à l'EMAPE et aux pratiques commerciales menant graduellement à la formalisation et à la réglementation.¹⁸

Si le secteur privé a la responsabilité d'exercer le devoir de diligence dans ses chaînes d'approvisionnement en minerais, il revient aux gouvernements de créer un environnement favorable à l'exercice d'un devoir de diligence efficace. Cette responsabilité comprend la création, la mise en œuvre et le suivi de politiques appropriées et de cadres réglementaires, notamment ceux appuyant et promouvant la formalisation et la réglementation du secteur de l'EMAPE. Une transparence accrue au sein du secteur, associée à un cadre juridique et réglementaire clair, permettront aux sociétés d'accéder plus facilement à l'information dont elles ont besoin pour exercer un devoir de diligence efficace, ce qui donnera ultimement aux exploitantes et aux exploitants un meilleur accès aux marchés internationaux.

17 Appelé Guide sur le devoir de diligence de l'OCDE à partir de maintenant.

18 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *S'approvisionner en or auprès de mineurs artisanaux et à petite échelle*, p. 6, https://mneguidelines.oecd.org/FAQ_Sourcing-Gold-from-ASM-Miners-FR.pdf.

PRINCIPE CLÉS DU GUIDE sur le devoir de diligence de l'OCDE :¹⁹

- » L'exercice du devoir de diligence est un processus continu exigeant de se montrer aussi proactif que réactif. Les systèmes d'information et de diligence sur lesquels il se base doivent se construire sur la durée et s'améliorer avec le temps.

- » Les modalités d'application du devoir de diligence dépendent des risques encourus : plus le risque identifié est élevé, plus les contrôles de diligence doivent gagner en sévérité. Les entreprises doivent disposer de documents détaillant leur processus de décision en fonction du niveau de risque, afin de pouvoir justifier leurs mesures de diligence.

- » Si une entreprise veille à identifier, évaluer, signaler et atténuer ses risques, on peut considérer qu'elle prend en toute bonne foi des mesures de diligence raisonnables. Elle peut améliorer sa politique de diligence en nouant des partenariats constructifs avec ses fournisseurs.

- » L'exercice du devoir de diligence ne garantit pas à 100 % que les minerais concernés n'ont pas contribué à un conflit. Cependant il permet de donner la priorité à l'élaboration de processus d'identification, de prévention et d'atténuation des risques en fonction des informations disponibles, et il participe à l'amélioration progressive du système. Les entreprises sont incitées à collaborer avec leurs fournisseurs pour rompre tout lien avec les éléments nocifs du marché des minerais.

- » Les entreprises peuvent s'en remettre à des initiatives privées et multipartites pour analyser leur environnement et leur chaîne d'approvisionnement, et ainsi, partager et réduire les coûts liés à la collecte de données. Si ce type de collaborations est vivement encouragé, notamment avec les partenaires locaux, chaque entreprise n'en garde pas moins la responsabilité de veiller au respect du devoir de diligence le long de sa chaîne d'approvisionnement.

19 OCDE, *S'approvisionner en or auprès de mineurs artisanaux et à petite échelle*, p. 4.

3. Études de cas sur la formalisation du secteur artisanal et à petite échelle

Cette section traite de l'expérience de trois pays — la Colombie, la République démocratique du Congo et la Mongolie — dans la formalisation du secteur de l'EMAPE. Les études de cas fournissent une vue d'ensemble des défis rencontrés et des approches privilégiées par les différents gouvernements, ainsi que certains enseignements clés propres à chaque cas. Si elles ne sont pas exhaustives, elles soulignent les traits communs aux différents pays engagés dans la formalisation du secteur de l'EMAPE. Elles révèlent d'autre part que chaque pays possède un contexte unique et dynamique qui doit être parfaitement compris et pris en compte afin que les efforts de la formalisation s'avèrent concluants et conduisent à un commerce des minéraux légal et responsable.

Colombie

L'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Colombie



Le secteur minier de la Colombie est historiquement marqué par l'informalité. Les paysans pauvres puisent dans les ressources naturelles abondantes du pays depuis des siècles, souvent sur des terres appartenant au gouvernement et sans permis formel. De nos jours, l'EMAPE demeure une activité économique essentielle pour nombre de communautés. Un recensement effectué au sein du secteur minier colombien en 2012 a révélé que 72 % des exploitations minières étaient de petite échelle, et que 63 % des exploitations minières artisanales ne disposaient d'aucun titre minier. On dénombrait alors 314 000 personnes participant directement au secteur.²⁰

La formalisation du secteur de l'EMAPE en Colombie a rencontré des défis complexes et variés sur fond de conflit prolongé et du processus de consolidation de la paix subséquent. Parmi ces défis, figure l'implication de groupes armés et d'organisations criminelles, notamment ceux liés de près au trafic de drogue et au commerce de l'or.²¹ Le processus de la formalisation a en outre été jalonné d'enjeux supplémentaires, par exemple la lutte des minorités ethniques — particulièrement les Afro-Colombiens — pour exercer leurs droits d'exploitation sur leurs terres, le commerce spéculatif de permis par les investisseurs étrangers, notamment sur des terres traditionnellement utilisées par les communautés pratiquant l'EMAPE, et les tensions entre ces dernières et l'exploitation minière à grande échelle.²²

Au cours des trois dernières décennies, les gouvernements successifs ont introduit différentes initiatives destinées à formaliser le secteur de l'EMAPE. Néanmoins, jusqu'à une date récente celles-ci avaient connu un succès mitigé, et ce, pour plusieurs raisons. De façon générale, tous les échelons du gouvernement manquaient de compétences pour gérer le secteur. Les

20 Cristina Echavarría, *What is Legal? Formalising Artisanal and Small-scale Mining in Colombia*, (International Institute for Environment and Development (IIED), Londres, septembre 2014), p. 16-17, <http://pubs.iied.org/pdfs/16565IIED.pdf>.

21 Pour en savoir plus sur les liens entre le crime organisé, les groupes armés et le commerce de l'or, voir Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), *Due Diligence in Colombia's Gold Supply Chain: Overview*, 2016, p. 16-25, <https://mneguidelines.oecd.org/Colombia-gold-supply-chain-overview.pdf>.

22 Echavarría, *What is Legal?*, p. 20-27.

exploitantes et les exploitants, dépourvus des connaissances et des capacités suffisantes pour s'engager dans les processus de la formalisation et de réglementation, se heurtaient à des échéanciers irréalistes pour soumettre des demandes de titres miniers, et bénéficiaient d'un soutien inadéquat.²³

De plus, la politique gouvernementale donnait priorité à l'exploitation minière à grande échelle, comme en fait foi le nouveau Code minier de 2001.²⁴ La nouvelle loi ne distinguait nullement l'EMAPE et l'exploitation à grande échelle, plaçant les travailleuses et les travailleurs relevant de l'EMAPE en situation désavantageuse vis-à-vis de grandes sociétés capables de répondre plus facilement aux exigences édictées par la loi. Ce désavantage a attisé le conflit entre l'EMAPE et l'exploitation à grande échelle, en dépit de l'introduction du concept de secteurs désignés pour l'EMAPE, plus connus sous le nom de « zones spéciales réservées à l'exploitation ». Ce concept comprenait également la reconnaissance légale du droit des travailleuses et des travailleurs relevant de l'EMAPE à pratiquer celle-ci sur les concessions de grandes sociétés par l'intermédiaire de « contrats d'exploitation ».²⁵ Cependant, les zones où les exploitantes et les exploitants du secteur artisanal pouvaient soumettre des demandes de titres miniers s'avéraient insuffisantes, étant donné que la majeure partie des terres avaient déjà été désignées pour l'exploration et la prospection de l'exploitation à grande échelle.

L'échec des politiques gouvernementales a finalement conduit le gouvernement de la Colombie à lancer une vague de répression qui s'est soldée par la criminalisation d'un large segment du secteur informel de l'EMAPE et la suppression d'un grand nombre des raisons qui auraient pu inciter les exploitantes et les exploitants de ce secteur à

se formaliser. Toutefois, cette vague s'est à son tour révélée largement inefficace, attisant les conflits et les tensions autour des communautés minières déjà vulnérables face aux groupes armés. Le gouvernement a fini par opter pour une approche plus graduelle en vue de la formalisation du secteur de l'EMAPE.²⁶

La nouvelle approche de la formalisation

Ayant eu connaissance d'une étude préliminaire documentant et analysant les politiques antérieures, dont la répression gouvernementale contre l'EMAPE et la réalité économique de l'heure du secteur artisanal en Colombie, le gouvernement a déterminé qu'une nouvelle approche de la formalisation de l'EMAPE s'avérait nécessaire. Une nouvelle politique nationale de la formalisation a été adoptée en 2014, annoncée comme un tournant majeur dans l'approche du gouvernement de la Colombie au chapitre de la formalisation.²⁷ La politique visait à atteindre dès 2019 le seuil clé de 40 % d'exploitantes et d'exploitants formalisés au sein du secteur artisanal, et son formalisation intégrale dès 2032.²⁸

Selon cette nouvelle politique, disposer d'un titre minier constituait le fondement de tout processus de la formalisation.²⁹ La politique établissait des échelons progressifs de formalisation afin de permettre aux exploitantes et aux exploitants de se conformer graduellement aux exigences techniques, environnementales, économiques, fiscales, sociales et professionnelles.³⁰ On admettait que la formalisation était un processus et non une action ponctuelle.

23 *Ibid.*, p. 35-36.

24 Gouvernement de la Colombie, Code minier (Loi 685), 2001, consulté le 3 mai 2018, <https://s3.amazonaws.com/rgi-documents/b71e2b3421b4fb4e86166c95361f9eab799ddcd0.pdf>.

25 Echavarría, *What is Legal?*, p. 37.

26 *Ibid.*, p.42

27 Pour le texte intégral de la politique nationale de la formalisation, voir : ministère des Mines et de l'Énergie de la République de Colombie, *Política Nacional para la formalización de la minería en Colombia* (Politique nationale de la formalisation de l'extraction en Colombie), juillet 2014, consulté le 3 mai 2018, <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/581708/DocumentoPoliticaVersionFinal.pdf/9fd087db-7849-4728-92ff-6e426accf9c>. Un résumé en anglais est disponible sous « Mining Formalization Policy », Mines-Sector Policies-Mining Formalization, Government of Colombia, Ministry of Mines and Energy, consulté le 3 mai 2018, <https://www.minminas.gov.co/web/ingles/mining-formalization>, et une vue d'ensemble des stratégies intégrées figure dans Echavarría, *What is Legal?*, p. 144-145.

28 Echavarría, *What is Legal?*, p. 48, 144-145.

29 *Ibid.*, p. 48.

30 *Ibid.*, p. 48-49.

Le principal atout de la politique nationale de formalisation était que celle-ci visait à surmonter un grand nombre des obstacles à la formalisation, par exemple l'obtention d'un titre minier. Elle s'engageait par ailleurs à dispenser aux exploitantes et aux exploitants du secteur artisanal une formation et un enseignement professionnel, comprenait des mesures pour favoriser l'inclusion sociale et le développement économique alternatif au sein des communautés minières, et veillait à fournir aux travailleuses et aux travailleurs une information pertinente et à jour sur les processus de la formalisation.³¹

Le gouvernement a procédé à une restructuration du ministère des Mines et de l'Énergie, créant une Direction de la formalisation minière sous l'égide du vice-ministère des Mines. Ce bureau a été créé au même échelon que la Direction de l'exploitation minière entrepreneuriale, qui supervise le secteur de l'exploitation à grande échelle,³² indiquant que la formalisation de l'EMAPE constituait une priorité au même titre que le secteur de l'exploitation industrielle. Qui plus est, le gouvernement a attribué des ressources aux différentes agences dont il a clairement précisé les rôles respectifs, et ce, afin d'atteindre les objectifs énoncés dans la politique.

Le gouvernement a également entamé la mise en œuvre d'un système visant à suivre la production et le commerce d'or de l'EMAPE – baptisé *Registro Unico de Comercializadores Mineros* ou RUCM (Registre commun pour les commerçants de minerais) –, afin d'aboutir à une certaine traçabilité de l'or dans la chaîne d'approvisionnement en amont.³³ En raison d'importants retards dans le lancement du système, les progrès tardent à se faire sentir. La capacité et la volonté des actrices et des acteurs de l'EMAPE de s'enregistrer et de se conformer demeurent des enjeux importants.

Enseignements clés

La Colombie reste confrontée à de nombreux défis relatifs à l'implication de groupes armés et des criminels dans son secteur aurifère. Cependant, le contexte colombien offre un bon exemple de la manière dont le processus de la formalisation peut permettre de rompre le lien entre ces groupes et le commerce de l'or. Après des décennies de tâtonnements, le gouvernement de la Colombie a déterminé que les approches descendantes et la criminalisation des exploitantes et des exploitants du secteur minier artisanal ne s'avéraient guère concluantes. Il a décidé d'insister davantage sur la formalisation, et d'en faire un processus doté de mesures incitatives pertinentes. Les mandats institutionnels aux plus hauts échelons du gouvernement témoignent de la détermination à formaliser le secteur. La décentralisation des rôles et l'attribution de mandats aux gouvernements locaux ont permis de réaliser des progrès à cet égard.

En juillet 2015, le président colombien a annoncé que les efforts de la formalisation avaient abouti à la formation de 19 000 exploitantes et exploitants et à l'évaluation de 3 388 sites miniers, dont 860 étaient alors en voie d'être formalisés.³⁴ Le ministère des Mines et de l'Énergie a ajouté qu'au cours de la même période, 16 usines de traitement avaient bénéficié d'assistance technique recourant à des technologies propres et que 11 105 personnes avaient reçu une formation en élimination du mercure.³⁵ S'il s'agit d'un travail en cours, la motivation de la Colombie à encourager la formalisation de l'EMAPE et à empêcher le commerce illicite de minéraux commence à porter ses fruits.

Certains des obstacles à la formalisation sont toujours présents. La Colombie affiche un taux de corruption élevé. Elle doit en outre s'assurer

31 *Ibid.*, p. 49.

32 « The Ministry Structure », République de Colombie, ministère des Mines et de l'Énergie, consulté le 3 mai 2018, <https://www.minminas.gov.co/web/ingles/structure>.

33 Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), *Due Diligence in Colombia's Gold Supply Chain: Overview*, 2016, p. 26.

34 Communiqué de la présidence de la République de Colombie, *Gobierno le declara la guerra a la minería criminal* (Le gouvernement déclare la guerre à l'extraction criminelle), 30 juillet 2015, http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Julio/Paginas/20150730_02-Gobierno-declara-objetivo-prioritario-de-alto-valor-la-mineria-criminal.aspx.

35 Ministère des Mines et de l'Énergie de la République de Colombie, *MinMinas fortalece su política de formalización para apoyar a los pequeños mineros de todo el país* (MinMinas renforce sa politique de la formalisation pour appuyer le secteur artisanal dans tout le pays), 31 juillet 2015, <http://www.minminas.gov.co/web/10180/1332?idNoticia=6273977>.

que les criminels actuellement impliqués dans le commerce de l'or lié à l'EMAPE ne soient pas accidentellement formalisés et intégrés au cadre juridique. Afin d'atténuer ce risque, les agences gouvernementales doivent davantage collaborer pour mettre en œuvre des mesures de contrôle adéquates, comme des vérifications des antécédents des personnes ou des entités aspirant à la formalisation.³⁶

République démocratique du Congo

L'exploitation artisanale et à petite échelle en République démocratique du Congo



La République démocratique du Congo (RDC) dispose de richesses minérales considérables qui comprennent de gros gisements de cuivre, de cobalt, d'étain, de tantale, d'or et de diamants. L'essentiel de l'étain, du tantale, du tungstène et de l'or est produit par l'intermédiaire de l'EMAPE, et l'exploitation minière artisanale est en voie de devenir un important moyen de subsistance. En effet, près de 15 % de la population du pays dépend, de façon directe ou indirecte, des revenus de l'EMAPE.³⁷

Malgré son potentiel, le secteur minier de la RDC est perçu par la communauté internationale comme une source de financement pour les groupes armés et les forces de sécurité gouvernementales associés à de graves violations des droits de la personne. Conscient de cette situation, le gouvernement de la RDC a pris d'importantes mesures à l'encontre du commerce illicite de minéraux. Outre l'intégration à la législation nationale du mécanisme de certification régional de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), il a pris des mesures pour formaliser l'EMAPE et mettre en œuvre des mécanismes de traçabilité pour les minéraux issus de conflits. Néanmoins, un certain nombre d'enjeux subsistent et le commerce illicite des minéraux demeure une importante source de financement pour les groupes armés dans la région.

L'approche de la formalisation

L'EMAPE a été reconnue pour la première fois en 2002, le Code minier prévoyant alors la création de Zones d'exploitation artisanales (ZEA).³⁸ Dans la nouvelle version du code, adoptée en mars 2018, ces zones restent le principal moyen permettant au secteur de l'EMAPE d'accéder aux terres.³⁹ Le plus souvent, le gouvernement attribue des zones au secteur artisanal dans des régions où l'exploitation industrielle est jugée impossible. Les exploitantes et les exploitants du secteur artisanal doivent soumettre une candidature annuelle en vue d'obtenir une carte d'exploitant artisanal, et ne peuvent accéder à la zone réservée que sous l'égide d'une structure de type coopératif.

La formalisation de l'EMAPE en RDC est appuyée par les agences gouvernementales aux échelles nationale et provinciale, dont : le Service d'encadrement des creuseurs artisanaux miniers à petite échelle (SAEMAPE), anciennement Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining (SAESSCAM), qui fournit une assistance technique aux exploitantes et aux exploitants du secteur artisanal et récolte des statistiques ; la Police

36 Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), *Due Diligence in Colombia's Gold Supply Chain: Overview*, 2016, p. 33-34.

37 Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, *Report on Development of Regional Guide on the Formalization of ASM Sector in ICGLR Member States* (non publié), mars 2017.

38 Gouvernement de la République démocratique du Congo, Code minier, Loi n° 007/2002, 11 juillet 2002, <http://leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Minier/cd-codeminer.pdf>.

39 Le nouveau Code minier (n° 18/001) a été adopté comme loi par le président en mars 2018. Le texte du nouveau Code minier est disponible sur Congo Mines, consulté le 3 mai 2018, http://congominer.org/system/attachments/assets/000/001/467/original/J.O._n%C2%B0_spe%C3%ACcial_du_28_mars_2018_CODE_MINIER.PDF.pdf?1523182711.

minière ; le Cadastre minier (CAMI) ; et le Centre d'expertise, d'évaluation et de certification des substances minérales précieuses et semi-précieuses (CEEC), qui évalue et certifie les minéraux. Le ministère des Mines attribue Zones d'exploitation artisanale à l'échelle nationale, et le chef de la Division provinciale des mines délivre les cartes d'exploitant artisanal à l'échelle locale.⁴⁰ Une importante décentralisation de la formalisation de l'EMAPE est en cours, celle-ci étant confiée aux bureaux provinciaux et régionaux sous l'autorité du directeur de la Division des mines ou du gouverneur.⁴¹ Cette décentralisation tient compte de la capacité limitée du gouvernement national de fournir des services, comme la vente de cartes d'exploitant artisanal, à l'échelle du pays.

En dépit de progrès notables, la formalisation efficace du secteur de l'EMAPE en RDC se heurte encore à de nombreux obstacles. Le délai d'approbation pour les ZEA en est un. Par conséquent, la plupart des exploitantes et des exploitants continuent à travailler dans des régions qui ne sont pas légalement réservées à l'exploitation artisanale ou à s'introduire sans autorisation dans des concessions existantes. Plus grave encore, le Code minier ne garantit pas aux exploitantes et aux exploitants du secteur artisanal la sécurité foncière à long terme. En effet, le gouvernement peut accorder un permis d'exploitation industrielle sur une zone d'exploitation artisanale existante. En vertu du code, les exploitantes et les exploitants disposent alors de 60 jours pour évacuer la zone si celle-ci fait l'objet d'une demande de concession industrielle, ou de 30 jours pour soumettre leur propre demande de permis d'exploitation à petite échelle.⁴³ Voilà qui constitue un défi de taille pour nombre d'actrices et d'acteurs de l'EMAPE, compte tenu du taux d'alphabétisation peu élevé et du manque de familiarité avec les processus légaux du pays.

De nombreux sites miniers désignés comme sites artisanaux demeurent inactifs, en raison d'un manque de connaissances géologiques ou de ressources financières, de la présence d'un conflit

armé dans la zone ou de tensions avec les sociétés pratiquant l'exploitation minière à grande échelle. Qui plus est, on dénombre peu de sites ayant reçu la visite des inspecteurs du gouvernement, tel qu'exigé par la loi de la RDC, en vue de déterminer s'ils répondent aux critères fondamentaux pour être jugés « libres de conflits ». ⁴⁴ En l'absence d'une telle validation, on considère que les exploitantes et les exploitants du secteur artisanal travaillant sur ces sites les exploitent à titre illégal, ce qui les prive ensuite d'accès aux marchés légaux.

Enseignements clés

L'approche de la formalisation en RDC met en lumière le fait que si la volonté politique de formaliser le secteur de l'EMAPE est nécessaire, les agences gouvernementales doivent disposer d'un financement suffisant et des capacités de mener à bien leur mandat. Les exploitantes et les exploitants du secteur minier artisanal du pays ont rencontré de nombreux obstacles, tels que l'accès restreint aux sites miniers légaux, l'insécurité, le taux élevé de corruption et l'efficacité limitée de l'administration dans certaines régions. Le processus d'octroi de permis entraîne des conflits entre les travailleuses et les travailleurs du secteur artisanal et de l'industrie, des concessions minières industrielles étant accordées dans des zones d'exploitation artisanale. Le processus de création de ZEA s'avère lui-même long et coûteux — hors de portée de nombre d'actrices et d'acteurs du secteur.

Comme le révèle l'expérience de la RDC, si la mise en œuvre doit être ferme, les attentes envers l'EMAPE en matière de réglementation doivent être réalistes. Dans le cas de la RDC, les coûts élevés imposés à l'ensemble du secteur — qu'il s'agisse du prix des permis ou de taxes — vont à l'encontre de ce que préconise le cadre juridique et perpétuent l'informalité, l'exportation illégale de minéraux et la perte de recettes pour l'État. La contrebande de minéraux, particulièrement l'or, demeure un défi de taille dans le cadre de la formalisation du secteur.

40 Voir les articles 109 et 111 dans le Code minier, Loi n° 007/2002.

41 Voir les articles 109 et 128 dans le Code minier, Loi n° 007/2002, pour les aspects pertinents du secteur de l'EMAPE.

42 Rebecca Cullen, « Cobalt mining in the Democratic Republic of Congo: the need for reform and regulation? », *The Best of Africa*, 14 novembre 2017, <https://thebestofafrica.org/cobalt-mining-democratic-republic-congo-need-reform-regulation/>.

43 Voir l'article 110 dans le Code minier, Loi n° 007/2002.

44 "DRC Webmap Updated with Newest Mining Site Qualifications," *International Peace Service Institute*, 18 janvier, 2017, <http://ipisresearch.be/2017/07/drc-webmap-updated-newest-mining-site-qualifications/>.

Selon le Groupe d'experts des Nations unies sur la RDC, 98 % de l'or produit artisanalement en RDC est exporté en contrebande.⁴⁵

Le pays rencontre les principaux défis à la formalisation de l'EMAPE dans son secteur aurifère artisanal. Les taxes exorbitantes sur les exportations, qui comprennent des versements formels et informels, constituent un facteur non négligeable de la persistance du trafic. Selon notre propre expérience dans le cadre du projet Or Juste — première initiative permettant la traçabilité efficace, de la mine à l'exportation, de l'or artisanal légal et libre de conflits et respectant les normes régionales et internationales applicables aux territoires touchés par des conflits et à haut risque — dans l'est de la RDC, les exportatrices et les exportateurs d'or sont tenus de verser une somme exorbitante de taxes et de frais aux gouvernements provincial et national.⁴⁶ Non seulement cette obligation les dissuade-t-elle de s'adonner au commerce légal, mais elle rend celui-ci non viable d'un point de vue économique, en particulier pour de modestes quantités d'or artisanal.⁴⁷

Par conséquent, la plus grande partie de l'or artisanal de la RDC est commercialisée de façon illicite, privant le pays des recettes et des taxes liées à l'or. Compte tenu de la nature du secteur de l'EMAPE en RDC, une analyse détaillée de la structure fiscale et de sa viabilité contribuerait à établir un taux d'imposition plus approprié et réaliste dont profiteraient l'ensemble des actrices et des acteurs du secteur, ainsi que le gouvernement. Comme en témoigne notre projet Or juste, il est possible d'œuvrer dans le but de formaliser et de réglementer l'exploitation, le commerce et l'exportation artisanales et à petite échelle.⁴⁸ Toutefois, du travail reste à faire afin de créer un environnement et un cadre incitant plus largement le secteur de l'EMAPE à se formaliser.

Mongolie

L'exploitation minière artisanale et à petite échelle en Mongolie



L'exploitation de cuivre, de charbon et d'or constitue le pilier économique de la Mongolie, pays où le secteur de l'EMAPE occupe une place importante dans la production de minéraux. En 2017, celui-ci a contribué à hauteur de plus de 50 % à la production d'or nationale.⁴⁹ L'exploitation artisanale du charbon alimente en combustible les foyers chauffés au charbon de la capitale Oulan-Bator et de sa région d'octobre à avril.

À la différence de plusieurs autres pays, en Mongolie l'EMAPE est une activité entièrement nouvelle qui s'est développée au cours des deux dernières décennies, à la suite de l'effondrement du système communiste et de la transition démocratique des années 1990. Cette période de transition a entraîné une augmentation des inégalités sociales et une forte hausse du chômage due à la fermeture de nombreuses usines et sociétés d'État. Entre 1999 et 2002, des catastrophes naturelles, dont de rudes hivers (baptisés *dzud*) et des sécheresses, ont provoqué des pertes massives de bétail, principale source de revenus dans les régions rurales. Pour

45 Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, Conseil de sécurité de l'ONU, S/2014/42, 23 janvier 2014, paragraphe 171, <https://undocs.org/S/2014/42>.

46 Geoffrey York, « Pioneering Canadian system ensures conflict-free gold », *Globe and Mail*, 25 juin 2017, <https://www.theglobeandmail.com/news/world/pioneering-canadian-ethical-trade-system-ensures-proof-of-conflict-freegold/article35459871/>; et Eric Mongo Malolo et Jimmy Munguriek Ufoy, *Trop de taxes pour peu de recettes : rapport d'enquête sur les taxes perçues du secteur minier artisanal de l'or en Ituri en 2015*, Cadre de concertation de la Société civile de l'Ituri sur les ressources naturelles, février 2017.

47 Chaque province de RDC déterminant son propre régime fiscal, le nombre et le type de paiements varient d'une province à l'autre.

48 IMPACT, « Or Juste », consulté le 3 mai 2018, <https://impacttransform.org/fr/timeline/parteneriat-afrique-canada-lance-le-projet-or-juste/> et IMPACT, *Or Juste : acheminer de l'or artisanal, légal et libre de conflits jusqu'aux marchés internationaux*.

49 Ministère des Ressources minérales et de l'Énergie de la Mongolie et Agence suisse pour le développement et la coopération, *Sustainable Artisanal Mining Project (SAM) 2017 Annual Report*, document interne.

pallier le chômage endémique et les risques pour la sécurité de leurs moyens de subsistance, de nombreuses personnes se sont lancées dans l'exploitation artisanale d'or, de charbon, de fluorite, de tungstène et de pierres semi-précieuses.⁵⁰

L'EMAPE attirait les paysans pauvres ainsi que les étudiantes et étudiants, les commerçants et les fonctionnaires en congé. L'EMAPE étant considérée comme illégale au moment de son émergence en Mongolie, le gouvernement n'était donc pas préparé pour la gérer.⁵¹ En 2010, des chiffres de la Mineral Resources Authority of Mongolia suggéraient que 61 000 personnes dans 18 des 21 provinces du pays prenaient part au secteur minier artisanal. Trente pour cent d'entre elles étaient des femmes. Selon les statistiques, l'exploitation artisanale concernait 10 minéraux différents et les recettes générées par l'EMAPE assuraient la subsistance de 15 % de la population.⁵²

L'émergence du secteur de l'EMAPE a eu une incidence à la fois positive et négative sur la société. Elle a fourni des emplois et un moyen de subsistance à des communautés pauvres des régions rurales, créé des liens économiques secondaires et des lieux de travail décentralisés, permis la construction de marchés, de routes et d'infrastructure de communication, et a augmenté le pouvoir d'achat, conduisant à une plus importante circulation d'argent dans le pays. Les étudiantes et étudiants ont pu financer leurs études, et les éleveurs ruraux reconstituer leurs troupeaux.

Simultanément, elle a occasionné d'importants dommages environnementaux, notamment la pollution de l'eau et des pâturages et, dans certains cas, leur contamination par le mercure. Le secteur

est associé à l'évasion fiscale, à l'exportation illégale d'or, aux conflits avec les éleveurs et les sociétés minières, à des accidents miniers mortels, à des violations des droits de la personne ainsi qu'à différents enjeux sociaux, comme la violence fondée sur le genre, l'alcoolisme et le travail des enfants. Les migrations internes des exploitantes et des exploitants du secteur artisanal ont en outre généré un fardeau financier pour les administrations locales. Les actrices et les acteurs du secteur ont été baptisés de façon péjorative « ninja », en référence au dessin animé télévisé *Les Tortues Ninja* et aux réceptacles verts destinés au lavage qu'elles et ils portaient sur le dos, et qui les faisaient ressembler aux personnages des tortues.⁵³

Le gouvernement a réagi en réprimant sévèrement l'EMAPE, bien que ses efforts pour interdire toute activité du secteur se soient révélés vains. On a fini par reconnaître que l'émergence de l'EMAPE en Mongolie découlait directement des conditions socio-économiques de l'heure et qu'une interdiction ne résoudrait rien.⁵⁴ Au terme de plus de 10 ans d'initiatives visant à marginaliser, criminaliser et interdire le secteur, accompagnées de graves violations des droits de la personne, le gouvernement et la législature ont légalisé le secteur et élaboré un cadre de la formalisation. La création de ce cadre juridique et réglementaire visait à réduire la pauvreté et à stimuler la création d'emplois, tout en cherchant à remédier aux effets sociaux et environnementaux négatifs liés au secteur. Elle dotait en outre le pays d'un moyen de tenir ses engagements sur le plan des droits de la personne, et de respecter les conventions et les traités internationaux relatifs à l'environnement et aux droits de la personne.⁵⁵

50 Ministère des Ressources minérales et de l'Énergie de la Mongolie et Agence suisse pour le développement et la coopération, *Sustainable Artisanal Mining Project (SAM)*, Phase 3, 2011-2014, décembre 2010, p. 9-10, <http://asmhub.mn/en/files/view/234>.

51 Patience Singo, « Mongolia Case Study », dans *Analysis of formalization approaches in the artisanal and small-scale gold mining sector based on experiences in Ecuador, Mongolia, Peru, Tanzania and Uganda*, éd. Laura Barreto (Genève, Programme des Nations unies pour l'environnement, 2012), https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11630/Case_Studies_Mongolia_June_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

52 Ministère des Ressources minérales et de l'Énergie de la Mongolie et Agence suisse pour le développement et la coopération, *Sustainable Artisanal Mining Project (SAM)*, Phase 3, 2011-2014, p. 4.

53 *Ibid.*, p. 20.

54 *Ibid.*, p. 9-11.

55 *Ibid.*, p. 60.

La nouvelle approche de la formalisation

En 2010, la Mongolie adoptait le cadre juridique de l'EMAPE par l'intermédiaire d'amendements à la Loi sur les minéraux et les terres et élaborait une réglementation sur l'exploitation artisanale de minéraux.⁵⁶ Le cadre juridique constituait une étape majeure vers la reconnaissance de l'EMAPE comme une forme d'emploi légale et alternative, ainsi que de son rôle dans le développement économique des régions rurales. Il marquait également le début d'une transition visant à faire des « ninjas » et des « criminels » du secteur artisanal de respectables citoyennes et citoyens de la société mongole.

En 2014, la Mongolie a approuvé sa toute première politique nationale en matière de minéraux. Effective jusqu'en 2035, celle-ci énonce sa stratégie à moyen terme relativement à la gestion et au développement de l'EMAPE, dans laquelle s'inscrivent par exemple le renforcement du cadre juridique et la modernisation du secteur.⁵⁷ Conjointement à la nouvelle politique en matière de minéraux, la Mongolie a aussitôt renforcé le cadre juridique de l'EMAPE, formalisé le commerce de l'or issu de l'EMAPE par l'entremise de la Banque centrale, réduit les redevances sur l'or et multiplié les options de participation à l'EMAPE, permettant le développement et la croissance économiques.⁵⁸

La réglementation de l'EMAPE a fait l'objet d'une révision particulièrement attentive à une plus large intégration des droits de la personne et des obligations du gouvernement. Elle portait en outre sur d'autres obstacles techniques, comme la restriction de certains équipements et la remise en état des sites miniers.

En vertu du cadre politique et juridique en vigueur, les personnes s'adonnant à l'EMAPE le font sous la forme de partenariats non enregistrés. D'après des données de 2016, le secteur de l'EMAPE comprend 722 partenariats et coopératives — auxquels s'ajoutent 72 organismes non gouvernementaux — travaillant dans des gisements souvent peu viables pour l'exploitation industrielle.⁵⁹ L'accès aux terres s'effectue ententes avec les gouvernements locaux, la Mineral Resources and Petroleum Authority de Mongolie, et des sociétés minières.⁶⁰ Le cadre prévoyait des dispositions pour la sécurité et la santé au travail, la remise en état minime des sites miniers, la protection des enfants, l'égalité des genres et la souscription d'une assurance sociale et d'une assurance maladie. Les bureaux des gouvernements provinciaux et locaux ont reçu des mandats pour fournir du soutien et des services aux exploitantes et aux exploitants afin de les aider à répondre aux exigences.

Les huit dernières années ont été marquées par des progrès remarquables. Plus de 10 % du secteur mongolien de l'EMAPE a été formalisé.⁶¹ D'abord rudimentaire et non structurée, l'EMAPE est désormais bien coordonnée et professionnelle. En témoignent des avancées déterminantes au chapitre de la sécurité sociale, de la protection environnementale, de la réduction du mercure, de la contribution et de la responsabilité économiques, du respect des droits de la personne et de la participation des femmes. Les membres du secteur de l'EMAPE se sont investis en vue d'accroître la productivité et la sécurité, et ont conclu un nombre croissant d'ententes d'usage des sols en coopération avec les sociétés pratiquant l'exploitation minière à grande échelle.⁶²

La capacité des institutions nationales à superviser l'EMAPE s'est accrue, en parallèle de l'allocation

56 Les textes intégraux des lois et de la réglementation sont disponibles sur le site Web du Sustainable Artisanal Mining Project, consulté le 3 mai 2018, <http://sam.mn/%D0%BC%D1%8D%D0%B4%D1%8D%D1%8D%D0%BB%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%BD-%D1%81%D0%B0%D0%BD/legislations/>.

57 « State Minerals Policy 2014-2025 », *Mongolian Mining Journal*, 26 mars 2014, consulté le 3 mai 2018, <http://en.mongolianminingjournal.com/content/54797.shtml>.

58 Ministère des Ressources minérales et de l'Énergie de la Mongolie et Agence suisse pour le développement et la coopération, *Project Document, Sustainable Artisanal Mining Project (SAM)*, Phase 4, 2015-2018, décembre 2015, p. 10-18, http://asmhub.mn/uploads/files/2014-2018-sam-project-document-phase-iv-eng_1.pdf.

59 Les partenariats non enregistrés sont considérés comme des partenariats informels par le Code civil s'ils comptent cinq membres ou plus. « Map: Statistics of Artisanal Mining ASM Knowledge Hub », consulté le 3 mai 2018, <http://www.asnhub.mn/en/maps>.

60 Ministère des Ressources minérales et de l'Énergie de la Mongolie et Agence suisse pour le développement et la coopération, *Project Document, Sustainable Artisanal Mining Project (SAM)*, Phase 4, 2015-2018, p. 12 et 32.

61 « What Mongolia's Artisanal Miners are Teaching Us: the Link Between Human Rights and Artisanal and Small-scale Mining (ASM) Formalisation », *OECD Insights*, 16 mars 2016, http://oecdinsights.org/2016/03/16/mongolias-artisanal-miners/#_ftn3.

62 Ministère des Ressources minérales et de l'Énergie de la Mongolie et Agence suisse pour le développement et la coopération, *Project Document, Sustainable Artisanal Mining Project (SAM)*, Phase 4, 2015-2018, p. 70.

de ressources financières et humaines au secteur. Ses actrices et acteurs sont fiers de leur travail et se montrent plus confiants quant à la protection de leurs droits. Les effets de la contribution économique de l'EMAPE à l'échelle locale sont flagrants et se traduisent par la transformation des moyens de subsistance et l'émancipation économique des communautés rurales. L'exploitation constitue dans certaines communautés l'unique moyen de subsistance. Les communautés ont été encouragées à collaborer avec les parties prenantes et ont désormais la capacité de pratiquer l'exploitation de façon plus responsable.

Enseignements clés

La Mongolie a franchi une étape décisive en vue de l'intégration de l'EMAPE à son économie au même titre que l'exploitation à grande échelle, en tenant compte des conditions socio-économiques et des possibilités qu'offrent les petits gisements. Le pays avait escompté que l'exploitation industrielle résoudrait ses problèmes socio-économiques, mais la croissance de l'exploitation industrielle n'a pas entraîné la réduction de la pauvreté des communautés rurales espérée. L'augmentation démographique dans les zones d'exploitation industrielle s'est traduite par une concurrence accrue pour un nombre limité d'emplois. Les hommes en ont profité de façon disproportionnée, alors que les pressions exercées sur le gouvernement et les infrastructures communautaires conduisaient à une réduction des services de qualité offerts aux populations locales.⁶³

L'approche privilégiée par le gouvernement national pour mettre en œuvre la formalisation de l'EMAPE consistait à attribuer de nombreuses responsabilités aux gouvernements locaux, tout en conservant la mainmise sur l'orientation politique et stratégique. Le gouvernement assurait la coordination et le financement des services au secteur et répondait aux multiples difficultés rencontrées par celui-ci. Instaurant une approche globale, il a fait appel à

un large éventail d'institutions gouvernementales compétentes sur le plan de l'exploitation minière, de l'environnement, de la santé, du bien-être social, de la fiscalité et de l'éducation, ainsi qu'aux gouvernements locaux et aux sociétés minières.

L'approche de la Mongolie en matière de la formalisation de l'EMAPE mobilisait un grand nombre de parties prenantes d'horizons différents, dont la contribution était intégrée au cadre juridique. Avant d'adopter ce cadre, le gouvernement a procédé à une large consultation de plus de 400 parties prenantes, dont des membres du Parlement, des fonctionnaires du gouvernement aux échelles nationale et locale, des représentantes et des représentants du secteur artisanal et à petite échelle de l'or, des organismes non gouvernementaux et des exploitantes et des exploitants de l'EMAPE.⁶⁴ Ce processus s'est traduit par une large adhésion des parties prenantes au cadre juridique instauré, ce cadre reflétant pour sa part les besoins et les capacités des travailleuses et des travailleurs de l'EMAPE et des gouvernements locaux.

Si la formalisation du secteur de l'EMAPE en Mongolie rencontre encore des obstacles, certains éléments indiquent que l'approche adoptée par le gouvernement a eu une incidence positive. La Banque centrale de Mongolie, qui dispose d'un droit exclusif sur l'achat de l'or dans le pays, a vu ses achats d'or issu de l'EMAPE presque quadrupler, passant de 3,2 tonnes en 2014 à plus de 12 tonnes en 2017.⁶⁵ Cette hausse indique que l'approche du gouvernement de la Mongolie au chapitre de la formalisation de l'EMAPE pourrait s'avérer concluante. Néanmoins, des analyses approfondies sont nécessaires afin de répondre aux préoccupations concernant l'ampleur du blanchiment d'argent, les flux financiers illicites et la contrebande.⁶⁶ Parmi les autres indicateurs positifs en Mongolie, figurent la certification de certains sites de l'EMAPE par Fairmined pour la production d'or équitable, et le lancement d'un projet pilote de formation en confection de bijoux pour les actrices et les acteurs du secteur, et ce, en vue d'encourager la création de valeur ajoutée dans le pays.⁶⁷

63 Fidanka McGrath et coll., « Spirited away – Mongolia's mining boom and the people that development left behind », CEE Bankwatch Network, décembre 2011, p. 7, <https://bankwatch.org/sites/default/files/spirited-away-mongolia-mining.pdf>.

64 Patience Singo, « Étude de cas – Mongolie », p. 8.

65 « Supply Chain and Economic Development », ASM Knowledge Hub, consulté le 25 avril 2018, <http://www.asnhub.mn/en/categories/11>.

66 Organisation des Nations unies pour le développement industriel, *Follow the Money: Mongolia*, octobre 2017, <http://www.levinsources.com/assets/pages/Follow-the-Money-Artisanal-and-Small-Scale-Gold-Mining-in-Mongolia-GEF.pdf>.

67 « Ecological gold from Mongolia: Artisanal miners obtain Fairmined certification », Fairmined, 25 février 2015, <http://www.fairmined.org/ecological-gold-mongolia-artisanal-miners-obtain-fairmined-certification/>; et « New Training Room for Jewellers Opens its Door », Sustainable Artisanal Mining Project, Agence suisse pour le développement et la coopération, consulté le 25 avril 2018, <http://sam.mn/the-new-training-room-for-jewellers-opens-its-door/>.

4. Enseignements clés et réflexions à l'intention des responsables politiques

Les études de cas figurant dans ce document témoignent du fait que de nombreux gouvernements ont choisi de mettre en œuvre une approche progressive afin d'intégrer le secteur de l'EMAPE à leur économie formelle. Ces études de cas comportent plusieurs traits communs.

L'EMAPE est là pour durer

L'émergence de l'EMAPE est habituellement associée à la pauvreté et à la faible croissance économique, l'exploitation constituant alors un dernier recours. En Mongolie, des centaines de milliers de personnes ont perdu leur principal moyen de subsistance en raison de l'effondrement de l'économie et des sécheresses récurrentes, et se sont donc tournées vers l'EMAPE pour survivre.⁶⁸ Dans de nombreux pays, des membres de la communauté se livrent à l'exploitation minière à défaut d'autres options viables permettant d'assurer leur subsistance ou de compléter leurs revenus. Tant que persistera la pauvreté et que les économies échoueront à créer des options viables en matière d'emploi, ces citoyennes et ces citoyens des pays riches en minéraux se tourneront vers l'exploitation minière, encouragés par la hausse du prix des marchandises.

Du point de vue géologique, certains gisements minéraux ne sont pas viables pour la production industrielle, mais sont en revanche adaptés à l'exploitation artisanale. Dans nombre de pays comme le Ghana, les Philippines, et la Bolivie, les sociétés minières industrielles réservent sur leurs concessions de petits gisements à l'EMAPE.⁶⁹ Dans de nombreux pays, ces zones sont déjà prévues pour l'exploitation artisanale. Compte tenu de l'augmentation des exploitantes et des exploitants du secteur artisanal dans nombre de pays, les responsables politiques devraient comprendre que « l'EMAPE est là pour durer ».⁷⁰

L'interdiction et la criminalisation ne sont pas efficaces

Le secteur de l'EMAPE se heurte souvent au refus, à l'interdiction et à la criminalisation de la part des gouvernements. La plupart des pays sont souvent mal préparés pour gérer l'émergence d'un secteur de l'EMAPE et des enjeux associés tels que les effets environnementaux, sociaux et sanitaires néfastes, ainsi que le commerce illicite. Comme en témoignent les expériences de la Mongolie et de la Colombie, les gouvernements ayant initialement criminalisé l'EMAPE ne sont généralement pas parvenus à réaliser des progrès significatifs dans leur gestion du secteur. Cet échec est attribuable en grande partie au fait que le secteur de l'EMAPE est engendré par la pauvreté, ses membres n'ayant souvent d'autre choix pour assurer leur subsistance que de participer à l'EMAPE malgré les risques élevés de répression. S'il est parfois avéré que des groupes armés illégaux ou des éléments criminels prennent part au secteur de l'EMAPE ou en profitent, la mise en œuvre d'un processus de la formalisation appuyant les actrices et les acteurs légitimes de l'EMAPE et veillant à ce que les sociétés exercent un devoir de diligence efficace dans le cadre de leurs activités peut permettre de rompre le lien entre ces éléments illicites et l'EMAPE.

Une approche stratégique est nécessaire

Une approche stratégique de la formalisation de l'EMAPE suppose de reconnaître et d'accepter celle-ci, et exige d'élaborer des cadres politiques et juridiques adéquats. Ceux-ci appuient l'existence légale de l'EMAPE, promeuvent son intégration à l'économie formelle, fournissent assistance technique et renforcement des capacités, et soutiennent l'organisation des exploitantes et des

68 Ministère des Ressources minérales et de l'Énergie de la Mongolie et Agence suisse pour le développement et la coopération, *Sustainable Artisanal Mining Project (SAM)*, Phase 3, 2011-2014, p. 9-10.

69 L'Institut International du Développement Durable, *Global Trends in Artisanal and Small-Scale Mining (ASM): A Review of Numbers and Issues*, janvier 2018, p. 34-35, <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-asm-global-trends.pdf>.

70 Gold Mining and Minerals Development Trust, « Small Scale Mining is here to stay », atelier au Zimbabwe, juillet 2004, http://www.artisanalmining.org/Repository/01/The_CASM_Files/CASM_Meetings_National/2004_Zimbabwe/Zim04_Meeting_Report.pdf.

exploitants du secteur, le tout dans une optique de droits de la personne et d'égalité des genres.

Les pays peuvent harmoniser leurs efforts de la formalisation du secteur de l'EMAPE avec des obligations internationales fondamentales comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, des initiatives régionales comme la Vision africaine des mines et d'autres ententes comme la Convention de Minamata sur le mercure. Ces ententes concernent directement les enjeux et les possibilités associés au secteur, et les abordent de façon concrète grâce à une approche holistique de la formalisation.

L'engagement commence par les politiques et la législation

La formalisation de l'EMAPE devrait être appuyée par des cadres politiques et juridiques adéquats. En Mongolie, dès que le secteur de l'EMAPE a été clairement intégré au cadre juridique et à la politique nationale sur les minéraux, les responsables de l'État se sont montrés plus coopératifs et disposés à fournir des services. Des membres du secteur privé, notamment les banques et les sociétés minières, ont entamé le dialogue avec les actrices et les acteurs du secteur artisanal.⁷¹ La politique constituait un point de départ permettant à divers ministères compétents en matière d'environnement, de droit du travail et de santé, ainsi qu'aux gouvernements locaux et aux membres du secteur privé, de nouer le dialogue avec le secteur de l'EMAPE.

Mandater et financer les agences gouvernementales sont essentiels

Comme le suggèrent les pratiques exemplaires, on observe les plus grandes réussites en matière de la formalisation là où les gouvernements ont attribué les mandats et les ressources nécessaires à la gestion de l'EMAPE aux agences locales et nationales. Attribuer un mandat au plus haut niveau, ainsi que la Colombie l'a fait en établissant la Direction de la formalisation minière sous l'égide du vice-ministère des Mines, lance un message fort indiquant que la formalisation de l'EMAPE constitue une priorité. Outre leur mandat, cependant, les agences

gouvernementales aux échelles locale et nationale ont besoin du financement adéquat pour remplir leur mission. La formalisation peut sinon subir d'importants retards et se voir compromise. Les trois études de cas évoquées ont illustré l'importance d'attribuer à la fois un mandat et des ressources aux agences gouvernementales en vue de la mise en œuvre de la formalisation de l'EMAPE.

Dans certains cas, les gouvernements ont endossé un rôle au sein de la chaîne d'approvisionnement des minéraux, notamment en achetant de l'or artisanal par l'intermédiaire de programmes nationaux d'achat d'or, comme en Mongolie. Ces programmes se sont révélés efficaces pour intégrer le secteur de l'EMAPE aux circuits de vente légaux et formels.⁷² Toutefois, ils devraient être mis en œuvre avec prudence et comporter un devoir de diligence adéquat à l'égard des vendeuses et des vendeurs d'or, ainsi que des mesures incitatives pertinentes favorisant le commerce légal au sein de l'EMAPE.

La décentralisation est synonyme d'efficacité

Étant donné que l'EMAPE se déroule avant tout dans les régions rurales d'un pays, la décentralisation au profit des agences régionales et locales renforce la gestion de l'exploitation artisanale et se traduit par d'importants progrès. La République démocratique du Congo, la Mongolie, et la Colombie ont confié la responsabilité de l'accès aux terres pour l'EMAPE, la prestation de services et le soutien technique aux agences régionales, alors que l'orientation politique et la supervision (comprenant la surveillance et l'évaluation) demeuraient assurées à l'échelon national. Cette décentralisation se traduit par une gestion plus efficace du secteur de l'EMAPE et un appui plus concret aux exploitantes et aux exploitants, les prestataires de services se trouvant à proximité des bénéficiaires.

L'accès aux minéraux est essentiel

L'accès aux ressources minérales constitue une étape indispensable en vue de la formalisation de l'EMAPE. Les pays ont expérimenté différents modèles à cet égard, comme l'octroi de droits

71 Ministère des Ressources minérales et de l'Énergie de la Mongolie et Agence suisse pour le développement et la coopération, *Project Document, Sustainable Artisanal Mining Project (SAM)*, Phase 4, 2015-2018, p. 32-24, 70-72.

72 RCS Global, *State-sponsored gold-buying programmes. Effective instruments to reform the artisanal and small-scale gold mining sector?*, IIED, Londres, 2016, <http://pubs.iied.org/pdfs/16610IIED.pdf>.

minéraux, les droits miniers, les accords de tribut, les accords bipartites et tripartites d'utilisation des terres, et l'accès temporaire aux terres. L'accès aux minéraux est synonyme de responsabilité et constitue un référent pour la supervision par le gouvernement. Il favorise en outre l'exploitation responsable et permet d'investir à long terme dans la production et la sécurité, les exploitantes et les exploitants percevant alors l'intérêt de pratiques durables. En Mongolie, l'EMAPE a amorcé sa transition vers une exploitation plus responsable à la suite de l'octroi de permis d'accès aux terres, qui avait encouragé la remise en état des sites miniers et l'investissement dans du matériel de sécurité et de production minière.

Les efforts pour comprendre le rôle que des systèmes de droits de propriété clairs et effectifs peuvent jouer dans la réduction des conflits au sein du secteur de l'EMAPE se sont avérés prometteurs. L'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale en offrent plusieurs exemples, notamment par l'intermédiaire du programme Property Rights and Diamond Development (PRADD) en Côte d'Ivoire, au Libéria et en République centrafricaine. Les communautés dotées de solides systèmes de droits de propriété, qu'ils soient coutumiers ou réglementaires, ont démontré une plus grande résilience devant les conflits, les membres de la communauté disposant d'une connaissance commune de la démarcation et de l'utilisation des terres, et se révélant plus aptes à imposer des redevances aux nouveaux venus souhaitant accéder aux terres et à en tirer profit.⁷³ Les communautés munies de solides systèmes de droits de propriété tendent en outre à utiliser leurs terres de façon plus durable, ce qui comprend leur remise en état et leur conversion.

Les droits de la personne sont primordiaux pour l'EMAPE

La pauvreté et l'insécurité des moyens de subsistance constituent les principaux facteurs à l'origine de l'EMAPE. Selon le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, les gouvernements ont le devoir et l'obligation de fournir à leurs citoyennes et citoyens un accès à

des moyens de subsistance et à un revenu décent, ainsi qu'à la santé et à la sécurité.

L'EMAPE offre aux membres des communautés locales la possibilité d'exercer leurs droits de participer à la gestion des ressources naturelles et d'en tirer profit. Plusieurs gouvernements reconnaissent que la formalisation de l'EMAPE s'inscrit dans leurs obligations en matière de droits de la personne. Ce faisant, ces gouvernements devraient admettre que la capacité de certains groupes de parties prenantes à exercer ces droits s'avère souvent inéquitable, en particulier pour les personnes les plus marginalisées au sein du secteur, notamment les femmes et les groupes autochtones. Des efforts devraient être entrepris en vue d'élaborer des processus et des approches qui tiennent compte des expériences et des besoins des populations marginalisées et veillent à ce qu'elles puissent elles aussi participer à l'EMAPE et en tirer profit.

L'EMAPE formalisée contribue à l'économie

La formalisation intègre les actrices et les acteurs de l'EMAPE à l'économie formelle, ce qui peut en retour accroître la contribution du secteur aux économies locales et nationales par l'intermédiaire de taux d'imposition adéquats. L'expérience de la République démocratique du Congo (RDC) constitue un bon exemple de cas où les efforts de la formalisation du secteur de l'EMAPE sont entravés par un régime fiscal clairement inadéquat qui encourage le commerce illicite. Par conséquent, la RDC se voit privée de l'essentiel des recettes gouvernementales issues du secteur aurifère de l'EMAPE. À l'inverse, en Mongolie, dès lors que le commerce de l'or de l'EMAPE a été formalisé et que le taux de redevance sur l'or a été réduit, les achats d'or par la Banque centrale ont connu une hausse, passant de 5,2 kg en 2013 à plus de 3,2 tonnes en 2014. Au fil du temps, l'exploitation aurifère artisanale s'est accrue, représentant en 2017 plus de 50 % de la production d'or légale du pays, soit plus de 12 tonnes.⁷⁵ Les ventes d'or par l'entremise des circuits formels se sont traduites par une hausse de 2,5 % des redevances versées à l'État.

73 Mark S. Freudenberger et coll., *Property Rights and Artisanal Mining: Clarifying and Strengthening Rights: Options for Policymakers* (Washington, DC, U.S. Agency for International Development, avril 2013), p. 3, <https://www.land-links.org/wp-content/uploads/2016/09/Property-Rights-and-Artisanal-Mining.pdf>.

74 Haut Commissariat aux Droits de l'homme des Nations unies, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 2016, <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

75 « Supply Chain and Economic Development », ASM Knowledge Hub; et « Mongol Gold campaign launched », Sustainable Artisanal Mining Project, Agence suisse pour le développement et la coopération, consulté le 3 mai 2018, <http://sam.mn/mongol-gold-campaign-launched>.

CONCLUSION :

Créer un environnement favorable à la formalisation de l'EMAPE et au devoir de diligence

Ce rapport met en lumière un changement politique dans l'approche à l'égard de la formalisation de l'EMAPE et du devoir de diligence. Les études de cas de la Colombie, la République démocratique du Congo et la Mongolie illustrent la manière dont la transition d'une approche fondée sur la conformité vers la création d'un environnement permettant à l'ensemble du secteur de l'EMAPE de se formaliser et d'intégrer les circuits commerciaux légaux peut renforcer les économies nationales. L'adoption d'une approche de la formalisation basée sur les droits, privilégiant les droits des exploitantes et des exploitants à accéder à des conditions de travail et à des moyens de subsistance décentes, s'est révélée particulièrement concluante pour les gouvernements souhaitant remplir leurs obligations envers leurs citoyennes et citoyens

En créant un environnement favorable à la formalisation de l'EMAPE, les gouvernements devraient assumer leur rôle de prestataire de services pour le secteur. Ce faisant, les gouvernements devraient tenir compte des besoins variés de toutes les parties prenantes de l'EMAPE en adoptant une approche inclusive et concertée en vue de la mise en œuvre de politiques qui incitent à la formalisation tout en reconnaissant et en abordant les enjeux au sein du secteur, particulièrement en ce qui a trait aux effets sur l'environnement. L'incidence de ces politiques sur les femmes et les hommes doit faire l'objet d'une grande attention, afin de s'assurer qu'elles n'accroissent pas les vulnérabilités et qu'elles amplifient les possibilités d'autonomie.

Il est prouvé que les pays qui ont adopté une approche holistique à l'égard de la formalisation de l'EMAPE en ont constaté les avantages aux échelles locale et nationale. De plus, la formalisation encourage l'exploitation responsable et la participation aux chaînes d'approvisionnement formelles, facilitant l'exercice du devoir de diligence auquel sont soumises les sociétés au sein de ces chaînes — et, au bout du compte, favorise l'accès des exploitantes et des exploitants du secteur artisanal aux marchés internationaux.

IMPACT transforme la gestion des ressources naturelles dans les zones où la sécurité et les droits de la personne sont menacés. Nous analysons et concevons des approches de gestion des ressources naturelles dans une triple optique de renforcement de la sécurité, de développement et d'égalité. Organisme indépendant sans but lucratif, IMPACT fait action commune avec des partenaires locaux pour réaliser un changement dans les régions concernées. Le siège social de l'organisme est au Canada et il possède des bureaux en République démocratique du Congo et en Ouganda.

