



Impliquer les mineurs
artisansaux et à petite échelle
d'or dans le développement
du Plan d'action national

D'après la Convention de Minamata sur le mercure, le développement et mise en œuvre d'un Plan d'action national est requis pour toutes les parties où l'activité de l'ASGM est "plus que négligeable". Ce guide fournit des recommandations pratiques pour développer et réaliser des consultations avec les mineurs artisanaux et à petite échelle d'or en vue du développement d'un Plan d'action national qui réduise l'utilisation du mercure dans le secteur ASGM.



À qui s'adresse ce guide ?

Ce document vise à aider les fonctionnaires responsables de développer et mettre en œuvre le Plan d'action national (NAP) pour réduire, et dans la mesure du possible, éliminer l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or (ASGM), conformément à la Convention de Minamata sur le mercure. L'implication des parties prenantes et, en particulier, celle des mineurs et des communautés minières, est capitale pour élaborer un NAP réaliste et viable, ouvrant la voie à une efficace mise en œuvre de la Convention.

Qu'y a-t-il dans ce guide ?

Ce document inclut une brève introduction à l'ASGM, une liste des exigences du NAP pour l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or (ASGM NAP) d'après la Convention de Minamata, et des conseils pratiques pour développer et réaliser des consultations dans les communautés de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or afin de recueillir des informations pertinentes pour le NAP.

Exigences du Plan d'action national

Le but principal de ce guide est d'aider les gouvernements à réaliser des consultations avec les parties prenantes dans le cadre du processus de développement d'un Plan d'action national (NAP) pour l'ASGM conformément à la Convention de Minamata sur le mercure. Les exigences du NAP sont énumérées à l'annexe C de la Convention.

Annex C

PLAN D'ACTION NATIONAL POUR L'EXTRACTION MINIÈRE ARTISANALE ET À PETITE ÉCHELLE D'OR

1. Toute Partie soumise aux clauses du paragraphe 3 de l'article 7 devra inclure dans son Plan d'action national :

- (a) Des objectifs et des buts de réduction nationaux ;
- (b) Des mesures pour éliminer :
 - (i) Toute amalgamation de minerai ;
 - (ii) Le brûlage à l'air libre d'amalgames ou d'amalgames transformés ;
 - (iii) Le brûlage d'amalgames dans des zones résidentielles ; et
 - (iv) La lixiviation au cyanure de sédiments, minerais et résidus auxquels du mercure a été ajouté sans avoir enlevé le mercure au préalable ;
- (c) Les étapes pour faciliter la formalisation ou la réglementation du secteur de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or ;

- (d) Des estimations de base des quantités de mercure et des pratiques utilisées dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or, et des traitements employés sur son territoire ;
- (e) Des stratégies pour promouvoir la réduction des émissions et rejets de mercure et l'exposition à ceux-ci dans l'ASGM, y compris les méthodes sans mercure ;
- (f) Des stratégies pour gérer le commerce et la déviation de mercure et de composés de mercure, autant de provenance nationale qu'étrangère, vers l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or ;
- (g) Des stratégies pour impliquer les parties prenantes dans la mise en œuvre et le développement continu du Plan d'action national ;
- (h) Une stratégie de santé publique sur l'exposition au mercure des mineurs artisanaux et à petite échelle d'or et de leurs communautés. Une telle stratégie devrait inclure, entre autres, la collecte de données sanitaires, la formation de personnel soignant et un effort de sensibilisation à travers les centres de santé ;
- (i) Des stratégies pour empêcher l'exposition des populations vulnérables, en particulier celle des enfants et des femmes en âge de procréer, et spécialement celle des femmes enceintes, au mercure utilisé dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or ;
- (j) Des stratégies pour fournir l'information aux mineurs artisanaux et à petite échelle d'or et aux communautés concernées ; et
- (k) Un calendrier pour la mise en œuvre du Plan d'action national.

2. Chaque Partie peut inclure dans son Plan d'action national des stratégies complémentaires pour atteindre ses objectifs, y compris l'utilisation ou introduction de normes pour une extraction minière artisanale et à petite échelle d'or sans mercure et de mécanismes ou d'outils de commercialisation basés sur le marché.

L'implication des parties prenantes est une condition obligatoire de la Convention de Minamata

La participation des parties prenantes dans la mise en œuvre et le développement en cours du Plan d'action national (NAP) est obligatoire d'après la Convention de Minamata.

Impliquer les parties prenantes garantira que le plan est viable et réaliste et inspirera un sentiment de propriété dans ce processus, favorisant ainsi la mise en marche des changements proposés dans le NAP.

Les communautés minières et les mineurs doivent être impliqués de façon à fournir une "vérification de la réalité" des mesures prévues, ainsi qu'à développer une connexion personnelle avec le succès du processus.



Qui sont les mineurs à petite échelle ?

Les mineurs à petite échelle sont des travailleurs engagés dans l'extraction minière de très petite à moyenne échelle. Ils travaillent dans des mines souterraines ou à ciel ouvert. Les activités de l'extraction minière artisanale et à petite échelle (ASM) sont légalement reconnues dans certains pays, mais elles peuvent aussi être informelles ou illégales. Les activités de l'ASM vont d'un niveau très bas de technologie et de production, de pauvres conditions de travail et de graves impacts sociaux et environnementaux négatifs à un niveau relativement haut de mécanisation, avec une meilleure rentabilité et des conditions de travail et des structures organisationnelles formalisées.

Parmi les mineurs à petite échelle on trouve des paysans cherchant à compléter leurs revenus, des jeunes étudiants finançant leur éducation scolaire et universitaire ou des hommes d'affaires investissant dans une entreprise rentable. L'ASM peut également inclure des individus, des familles ainsi que des groupes plus nombreux d'hommes, femmes et parfois, enfants. Sur les sites miniers, les mineurs jouent différents rôles, du travail non qualifié (cavage, lavage) aux travaux hautement spécialisés, la surveillance et la comptabilité. Leurs existences et cultures sont dynamiques et variées. Les femmes impliquées dans l'ASM s'occupent d'habitude du transport du minerai (dans les exploitations à ciel ouvert) et, dans certains cas, sont laveuses et opérateurs de machines.

Le niveau d'éducation des mineurs à petite échelle est varié. Alors que beaucoup d'entre eux sont pauvres, il y a de plus en plus d'entrepreneurs hautement qualifiés qui investissent un capital important dans l'ASM et qui sont souvent les propriétaires et les financiers de la concession.

Si bien le terme "ASM" comprend des travailleurs qui extraient un large éventail de minerais et de pierres précieuses, la Convention de Minamata n'est applicable qu'à l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or où l'amalgamation du mercure est utilisée pour extraire l'or du minerai (appelée "ASGM").

Une approche fructueuse de la consultation tiendra compte du fait que les mineurs à petite échelle veulent généralement des moyens de subsistance stables et qu'ils veulent être, ainsi que leur famille, en bonne santé. Ils peuvent donc devenir d'enthousiastes apprentis et acteurs dans la conception et mise en œuvre des NAP.



Pourquoi réaliser des consultations avec les mineurs ?

Consulter les mineurs est une étape importante dans le développement et mise en œuvre du NAP. Leur information pratique et réaliste des opérations quotidiennes dans le secteur est le point de départ pour que gouvernements et autres parties prenantes puissent formuler des plans d'action viables, prioriser et développer des stratégies d'intervention et surveiller les améliorations. D'ailleurs, la consultation ne peut pas se faire en une fois : améliorer le secteur ASGM exigera des conversations continues avec les mineurs.



Organisation d'ateliers

Que faut-il savoir avant de réaliser les consultations ?

- Les fondamentaux du secteur ASGM, y compris sa politique et son cadre réglementaire, et la structure de base des systèmes d'organisation des mineurs dans votre pays.
- Une connaissance de base de la façon dont l'or est habituellement extrait/traité dans votre pays.
- Une connaissance de base des systèmes de distribution des bénéfices traditionnels dans votre pays.

Quels sujets peut-on présenter pendant les consultations avec les mineurs ?

- Une introduction à la Convention de Minamata et aux exigences du NAP.
- Un aperçu du secteur ASGM national comprenant les initiatives en cours pour formaliser et promouvoir la technologie sans mercure.
- L'impact du mercure sur la santé humaine et l'environnement.
- Une introduction au processus du NAP dans votre pays (y compris un guide sur la façon de s'impliquer).
- Une liste des ressources/links où trouver l'information sur ces sujets (par exemple, la page du partenariat mondial du PNUE pour l'ASGM).



Quelles parties prenantes doivent assister aux consultations avec les mineurs ?

- Les ministères du gouvernement, y compris :
 - Mines et minerais
 - Environnement
 - Santé
 - Travail
 - Les ministères d'assistance aux femmes et enfants (s'il y a des enfants dans les mines)
- Les départements locaux du gouvernement
- Les chefs traditionnels et les propriétaires terriens
- Les représentants des associations de mineurs nationales et locales
- Les ONG travaillant avec les communautés ASGM
- Les chercheurs travaillant sur les problèmes de l'ASGM

Format des ateliers



Les séances peuvent inclure

- Des présentations PowerPoint
- Des séances question-réponse
- Des discussions et des présentations en groupe
- Des jeux de rôles

Mobilisation, notifications et logistique

- Il faut prévenir de la réunion au moins deux semaines avant.
- Les organisateurs doivent travailler avec les dirigeants des associations de mineurs locales, les ONG et les fonctionnaires des départements gouvernementaux des mines et de l'environnement locaux ou des districts miniers affectés.
- Les mineurs doivent recevoir des subventions au transport, un repas et une collation.
- Des certificats de participation seront délivrés pour servir de motivation.

MODÈLE D'ORDRE DU JOUR

9:00am	Tour de table
9:10	Introduction au mercure : santé humaine et impacts environnementaux
9:50	perçu de la Convention de Minamata et exigences du Plan d'action national
10:30	Séance de question-réponse
11:30	Pause café
11:45	Aperçu de secteur ASGM national et technologies sans mercure
12:30pm	Séance de question-réponse
1:00	Repas
2:00	Discussion par petits groupes : Identification des priorités de la gestion du mercure dans l'ASGM et recommandations à inclure dans le Plan d'action national : <ul style="list-style-type: none"> • Mesures pour éliminer les pires pratiques d'exposition au mercure • Étapes pour faciliter la formalisation ou la réglementation de l'ASGM • Stratégie de santé publique • Stratégies pour réduire les émissions, les rejets et les risques d'exposition au mercure • Stratégies pour fournir l'information aux mineurs artisanaux et à petite échelle d'or et aux communautés concernées • Stratégies pour gérer le commerce et la déviation de mercure vers l'ASGM
3:00	Présentation des groupe
3:30	Remarques finales et clôture

Participants, mise en place et implication de la presse

Participants

- Ne pas dépasser les 30-40 participants par séance de consultation.

Situation géographique, place et durée de la réunion

- Les réunions doivent se tenir le plus près possible des mineurs, par exemple dans les centres des districts miniers ou dans les principales communautés minières, dans des endroits facilement accessibles aux mineurs et aux autres participants.
- Les réunions ne doivent pas dépasser 6,5 heures, l'horaire le plus approprié étant de 09:00 à 16:00.

- Les consultations peuvent être formelles ou informelles. Les réunions formelles encouragent un engagement direct du gouvernement et de la société civile avec les mineurs qui seront les plus affectés par le NAP. Cependant, il se peut que les réunions formelles ne soient pas possibles dans les cas où les mineurs sont informels ou illégaux, limitant ainsi la capacité du gouvernement à s'engager directement avec eux. Dans ces cas-là, les ONG et certains membres de la société civile peuvent faciliter l'entrée de ces mineurs dans le processus à travers des consultations plus informelles.

RÉUNIONS FORMELLES OU INFORMELLES

Réunions formelles

- De préférence, les représentants des ministères pertinents (mines, environnement, santé et gouvernement local) devront être présents.
- Les réunions doivent se tenir dans un cadre officiel avec les installations nécessaires, comme un équipement audiovisuel.
- La presse peut être invitée à participer aux réunions formelles pour lui faire mieux comprendre les problèmes de l'ASGM et qu'elle puisse ainsi publier des articles explicatifs pour le public en général.

Réunions informelles avec les mineurs informels/illégaux

- La présence du gouvernement et de la presse peut de pas être viable, car les mineurs peuvent se méfier de s'engager ouvertement.
- Des réunions informelles peuvent avoir lieu dans les propres communautés minières, dans les centres des villages ou dans les lieux de réunion des communautés.
- Les réunions informelles doivent inclure surtout les mineurs, les membres de la communauté et les chefs locaux et traditionnels.

Sujets de consultation suggérés

Développement du Plan d'action national

- Quelles mesures faut-il inclure dans le NAP en ce qui concerne :
 - l'information à fournir aux communautés minières
 - les mesures pour éliminer les pires pratiques
 - les étapes pour réduire l'exposition au mercure
 - les étapes pour gérer le commerce de mercure
 - les stratégies de promotion de la santé

Mesures prioritaires et responsabilités d'après le NAP

- Parmi toutes ces questions, quelle sont les plus grandes priorités ?
- Qui sera responsable de prendre les mesures pour aborder les problèmes ?
- Qui va soutenir ces efforts (ONG, chercheurs, ...) et quel appui peut-on en attendre ?
- Si le gouvernement et les autres parties prenantes prennent les mesures recommandées, quels seraient les buts de réduction du mercure raisonnables pour le pays ? Et quel serait le calendrier raisonnable pour atteindre ces buts ?
- Comment peuvent/doivent s'engager les mineurs dans le processus du NAP ?

Promotion de la technologie sans mercure et avec peu de mercure

- Que pensent les mineurs des alternatives au mercure ?
- Quelle est la meilleure façon de former les mineurs aux technologies sans mercure ? Est-ce mieux de le faire à travers de programmes gouvernementaux, d'initiatives du secteur privé ou d'autre ?
- Quels sont les obstacles pour que les mineurs changent de pratiques ? Quelle est l'aide nécessaire ? (formation, accès au financement, etc.)

Formalisation du secteur

- Quels sont les principaux problèmes pour formaliser ce secteur ?
- Quelles sont les mesures spécifiques que le gouvernement peut prendre pour formaliser ce secteur ?
- Que peut faire le gouvernement pour encourager les mineurs à devenir légaux ?

Questions environnementales et de santé

- Que pensent les mineurs sur les effets du mercure sur la santé ? Ont-ils observé ces effets dans leurs propres communautés ? Sont-ils préoccupés par la santé actuellement ?
- Comment peuvent collaborer les mineurs entre eux et avec les autres parties prenantes pour sensibiliser sur les effets du mercure sur l'environnement et la santé ?

Résultats escomptés

Les consultations avec les mineurs doivent viser à identifier leurs priorités qui seront prises en compte par le Comité directeur national pour développer un NAP viable et réaliste. Si possible, les résultats de la réunion doivent porter sur les recommandations spécifiques des aspects essentiels du NAP, en particulier ceux qui vont exiger l'étroite collaboration des mineurs, comme l'élimination des pires pratiques, la réduction ou élimination du mercure si c'est faisable, la sensibilisation sur les questions de santé et la formalisation du secteur ASGM.

Depuis avril 2015, FoN et AGENDA ont entrepris plusieurs consultations avec les parties prenantes afin de mieux faire connaître la Convention et les sources de données et d'information obtenues sur le secteur ASGM, dans le but d'atteindre une compréhension et un accord communs sur la direction du NAP.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES MINEURS

Exemples du Ghana et de la Tanzanie

Ils reconnaissent la gravité du problème du mercure à partir de leurs propres observations

Ils recommandent que le gouvernement entreprenne l'exploration et délimite les terres viables pour les mineurs agréés afin d'améliorer la récupération du minerai et la rentabilité tout en réduisant les dégâts sur l'environnement

Ils recommandent que toutes les parties prenantes collaborent à sensibiliser sur les effets du mercure sur l'environnement et la santé

Ils demandent à s'impliquer dans le développement et mise en œuvre de toutes les procédures adoptées pour minimiser les émissions et éliminer le mercure

Ils demandent que le gouvernement instruisse les mineurs à petite échelle sur les meilleures technologies et pratiques disponibles

Ils recommandent que le gouvernement crée des centres d'excellence afin de faciliter aux mineurs la mutation aux meilleures technologies disponibles

Ils recommandent de désigner des endroits spécifiques pour l'amalgamation sur les sites miniers afin de contrôler l'utilisation du mercure

Ils demandent davantage de recherches sur les méthodes sans mercure et la diffusion des méthodes les plus efficaces

Ils montrent leur intérêt à tirer les leçons d'autres pays qui ont éliminé l'utilisation du mercure dans l'ASGM

Ressources clé

Ce chapitre offre un aperçu des ressources clé, qui sont organisées en quatre catégories : les aspects techniques, la formalisation et les certifications responsables, la santé et le genre, et le travail des enfants.

Aspects techniques

- PNUÉ 2015. Document de référence : Développer un Plan d'action national pour réduire et, dans la mesure du possible, éliminer l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11371/National_Action_Plan_draft_guidance_v12.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- PNUÉ. 2012a. Un guide pratique : Réduire l'utilisation du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or. Programme des Nations Unies pour l'environnement <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/global-mercury-partnership/reducing-mercury-artisanal-and-small-scale-gold-mining-asgm/key-resources>
- ONUDI. 2006. Manuel de formation des mineurs de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or. Projet mondial sur le mercure, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Vienne, Autriche. 144pp. http://www.communitymining.org/attachments/221_training%20manual%20for%20miners%20GMP%20Marcelo%20Veiga.pdf%3FphpMyAdmin=cde87b62947d46938306c-1d6ab7a0420

- ONUDI. 2008. Guide technique pour la gestion du mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or. Organisation des Nations Unies pour le développement industriel 5pp. <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/global-mercury-partnership/asgm/reports-and-publications>
- Le code de gestion international pour la fabrication, transport et utilisation de cyanure dans la production d'or (Code) est un programme industriel volontaire développé par le PNUÉ et le Conseil international des métaux et l'environnement (ICME). Il promeut la gestion sûre du cyanure dans l'extraction minière d'or. Pour toute information complémentaire, visitez le site : <http://www.cyanidecode.org/>

Formalisation et certifications responsables

- Le site web du partenariat ASGM contient des informations détaillées sur la formalisation y compris un bref résumé de l'analyse des cas de formalisation dans cinq pays : Equateur, Mongolie, Pérou, Tanzanie et Uganda. <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/global-mercury-partnership/asgm/reports-and-publications>
- Agence suisse pour le développement et la coopération (SDC) : expériences de la SDC avec la formalisation et les pratiques respectueuses de l'environnement dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or en Amérique Latine et en Asie (Mongolie). Département fédéral d'affaires étrangères (FDFA), Berne, Suisse. 54 pp. (2011) https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/Laender/resource_en_223065.pdf
- L'initiative Fairmined a été créée par l'Alliance pour la mine responsable (ARM) : <http://www.fairmined.org/>
- Conseil pour les pratiques responsables en joaillerie : <http://www.responsiblejewellery.com/rjc-standards-committee/>

Santé

- Le matériel suivant est disponible à l'Organisation mondiale de la santé :
 - Guide pour identifier les populations menacées par l'exposition au mercure, développé conjointement par WHO et PNUÉ en 2008 http://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/mercury/en/
http://www.who.int/entity/ipcs/assessment/public_health/Bibliography_of_KeyInformation_from_WHO_relevant_MinamataConvention.pdf?ua=1
 - Feuille d'information sur les voies d'exposition au mercure, les effets sur la santé correspondants et la possibilité de réduire l'exposition humaine aux sources de mercure. http://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/mercury/en/
http://www.who.int/entity/ipcs/assessment/public_health/Bibliography_of_KeyInformation_from_WHO_relevant_MinamataConvention.pdf?ua=1
 - En 2014, WHO a commandé la révision de la littérature concernant les effets du mercure sur la santé de ceux qui travaillent et/ou habitent près des communautés de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or (ASGM) : Perspectives de santé environnementale ; DOI:10.1289/ehp.1307864 <http://ehp.niehs.nih.gov/1307864/>
 - WHO développe également une gamme de matériel sur l'ASGM et la santé publique requis par l'article 7 de la Convention de Minamata sur le mercure http://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/mercury/en/
- Le Conseil de l'or artisanal (AGC), en collaboration avec ONUDI, a développé un guide pour former le personnel de soins sur les risques sanitaires habituels dans le secteur de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or.

Conseil de l'or artisanal (2014), Richard M., Moher P. et Telmer K. ; Problèmes de santé dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or - Version Beta 0.8: www.artisanalgold.org

- ONUDI : Protocoles pour l'évaluation des risques pour l'environnement et la santé du mercure rejeté par les mineurs de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or. Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Vienne, Autriche. 294pp. (2004) <http://www.unep.org/chemicalsandwaste/global-mercury-partnership/asgm/reports-and-publications>

Genre et travail des enfants

- Le document du Département du travail des USA "Réduire le travail des enfants et le travail forcé : Outils pour les entreprises responsables " peut être utilisé dans différents secteurs et industries pour aider à agir contre le travail des enfants et forcé tout au long de la chaîne logistique : <http://www.dol.gov/ilab/child-forced-labor/index.htm>
- Document ILO (2007) : Les filles dans la mine <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/girlsmining.pdf>
- Document PACT (Poole, Hayes et Kacapor) (2013) : Briser la chaîne : En finir avec les minerais extraits par des enfants <http://www.pactworld.org/sites/default/files/PACT%20Child%20Labor%20Re-port%20English%202013.pdf>
- Document UNICEF (2012) : Enfants travaillant dans les mines http://www.unicef.org/wcaro/english/Brief-ing_paper_No_4_-_children_working_in_mines_and_quarries.pdf
- Document de la Banque mondiale (2012) : Dimensions du genre dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or : Boîte à outils pour une évaluation rapide. http://siteresources.worldbank.org/INTEXTINDWOM/Resources/Gender_and_ASM_Toolkit.pdf

Ce document a été produit par le Zero Mercury Working Group et il est fondé sur l'expérience sur le terrain des partenaires de projet* dans le cadre du projet intitulé : "Contribution à la préparation/mise en œuvre de la Convention de Minamata sur le mercure, axée sur le développement de stratégies pour éliminer les produits avec du mercure ajouté et réduire l'utilisation de mercure dans l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or au moyen de Plans d'action nationaux", Juillet 2014-Décembre 2017. Le projet est mené par le Bureau Européen de l'Environnement/Zero Mercury Working Group (EEB/ZMWG), financé par la Commission Européenne (EC) via l'Organisation des Nations Unies (UN) pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). L'entière responsabilité du contenu de ce document est assumée par le ZMWG, FAO/EC n'étant responsable d'aucune utilisation de l'information qu'il contient.



* Friends of the Nation (FoN) Ghana et AGENDA for Environment and Responsible Development (AGENDA) Tanzanie en collaboration avec le Bureau Européen de l'Environnement (EEB) et le Zero Mercury Working Group (ZMWG) ont mis en œuvre un projet de deux ans (Avril 2015 – Mai 2017) pour soutenir la Convention de Minamata au Ghana et en Tanzanie.