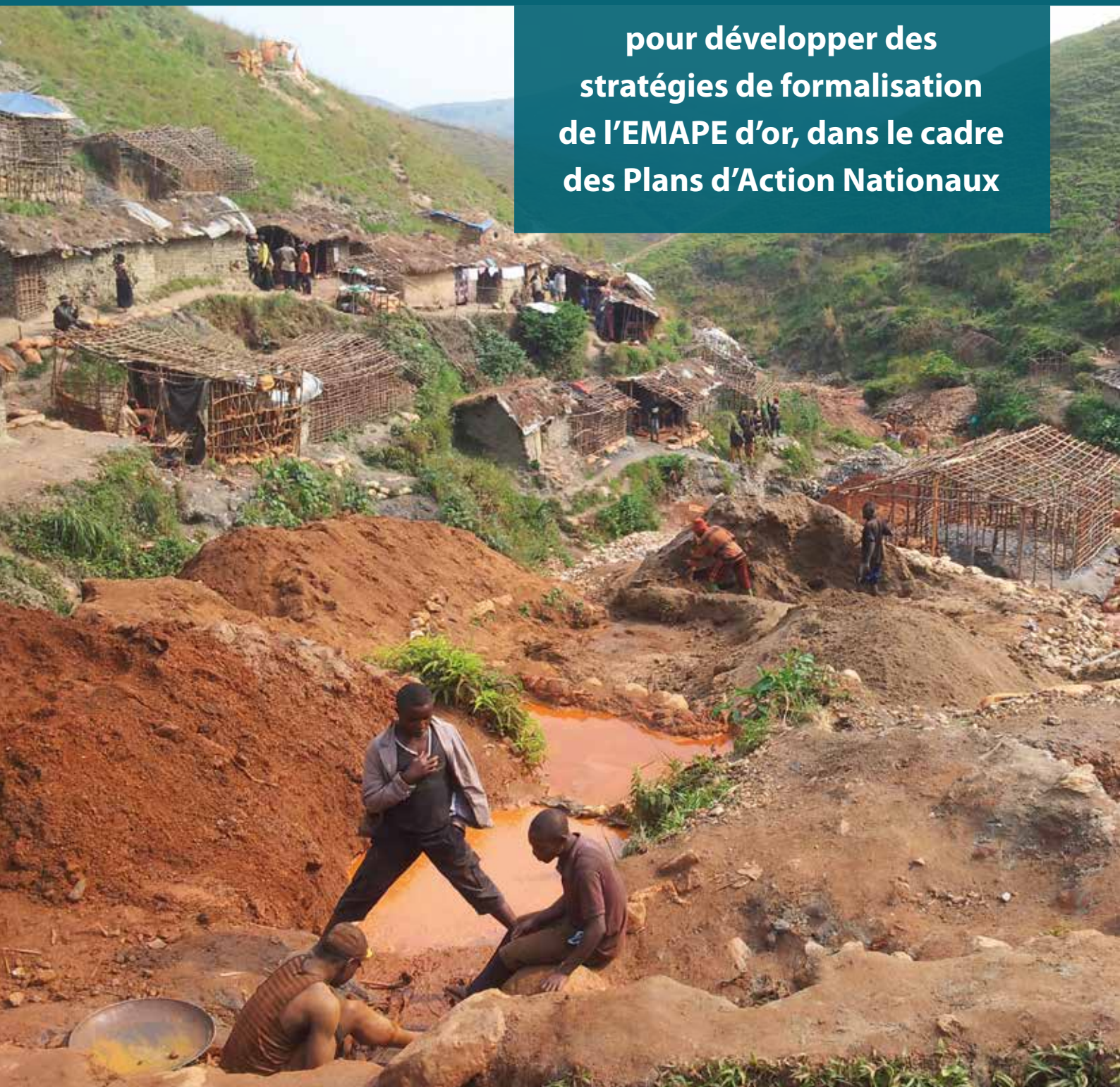


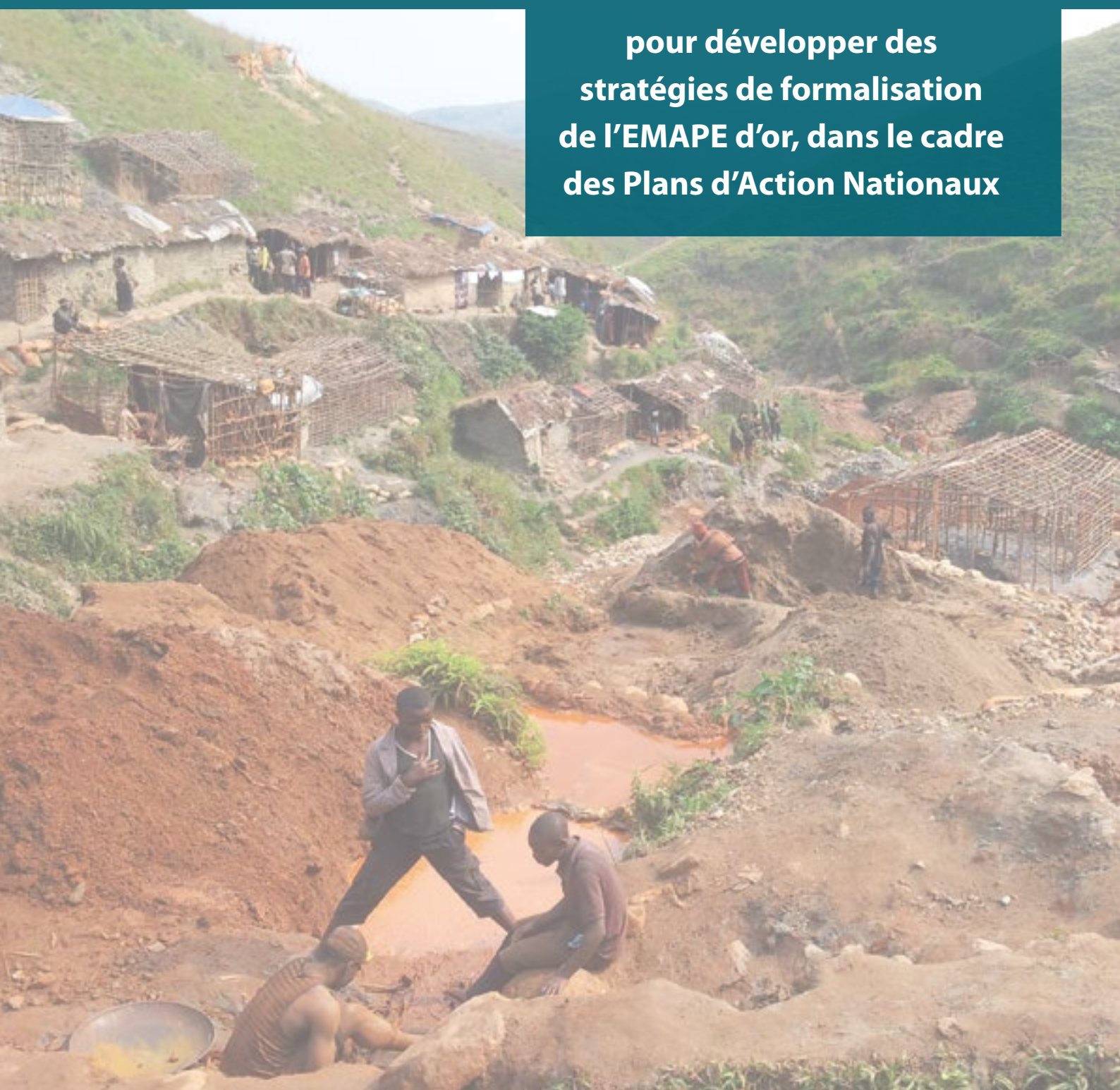
# MANUEL

pour développer des  
stratégies de formalisation  
de l'EMAPE d'or, dans le cadre  
des Plans d'Action Nationaux



# MANUEL

pour développer des  
stratégies de formalisation  
de l'EMAPE d'or, dans le cadre  
des Plans d'Action Nationaux



Crédit photographique pour la couverture : Jorden De Haan

Crédit photographique (dans l'ordre) : Jorden De Haan / Juha Ronkainen / Agence Congolaise de l'Environnement / Agence de Congolaise de l'Environnement / Malgorzata Stylo / Agence Congolaise de l'Environnement / Agence Congolaise de l'Environnement / Juha Ronkainen / Malgorzata Stylo / Juha Ronkainen / Juha Ronkainen / Jorden De Haan / Juha Ronkainen / Kenneth Davis / Jorden De Haan / Agence Congolaise de l'Environnement / Jorden De Haan / Mohamed Abdulai Kamara / Jorden De Haan / Agence Congolaise de l'Environnement

# Remerciements

## Auteurs et coordinateurs

Jorden de Haan (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche) et Brandon Turner (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche)

## Contributeurs

Toni Aubynn (Institut Africain de l'Industrie Extractive) – A contribué aux études de cas au Ghana ; Laura Barreto (Materials Efficiency Research Group) – A contribué à la Section 5.5 ; Marco Brambilla (Institut Canadien International des Ressources et du Développement) – A développé les figures 7 et 8 ; Mariano Castro Sánchez-Moreno (Université Pontificale Catholique du Pérou) – A contribué aux études de cas au Pérou ; Kirsten Dales (Institut Canadien International des Ressources et du Développement) – A contribué à la section 3.1 ; Sara Geenen (Institute for Development Policy and Management) – A contribué à la Section 3.4 ; Gavin Hilson (Surrey Business School) – A contribué à la Section 2.1 ; Floor Knoote (Dimes Consultancy) – A contribué à la Section 2.5 ; Louis Maréchal (Organisation de Développement et de Coopération Economiques) – A contribué à la Section 2.4 ; Fernanda Musskopf (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche) – A développé les figures restantes en collaboration avec les auteurs ; Alexandre Soho (Organisation Internationale du Travail) – A contribué à la Section 3.2 ; Malgorzata Stylo (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche) – A contribué à la section 3.5 ; Enkhtsetseg Tudev (Direction Suisse du Développement et de la Coopération) – A contribué aux études de cas en Mongolie

## Réviseurs

Toni Aubynn (Institut Africain de l'Industrie Extractive) ; Laura Barreto (Materials Efficiency Research Group) ; Marie-Rose Baswhira (Université de Wageningen) ; Altanbagana Bayarsaikhan (Direction Suisse du Développement et de la Coopération) ; Ludovic Bernaudat (ONU Environnement) ; Yves Bertran (Alliance pour une Mine Responsable) ; Alec Crawford (Forum Intergouvernemental sur l'Exploitation minière, les Minéraux, les Métaux et le Développement durable) ; Kirsten Dales (Institut Canadien International des Ressources et du Développement) ; Kenneth Davis (ONU Environnement) ; Sara Geenen (Institute for Development Policy and Management) ; Susan Keane (Conseil de Défense des Ressources Naturelles) ; Floor Knoote (Dimes Consultancy) ; Louis Maréchal (Organisation de Développement et de Coopération Economiques) ; Mkululi Ncube (Centre Africain de Développement Minier) ; Jorge Ocaña (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche) ; Adam Rolfe (Levin Sources) ; Titus Sauerwein (Université de Surrey) ; Patience Singo (Impact) ; Daniel Stapper (Pact) ; Jerome Stucki (Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel) ; Malgorzata Stylo (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche) ; Enkhtsetseg Tudev (Direction Suisse du Développement et de la Coopération)

## Traducteur et Correctrice

Alexandre Lefèvre Jiménez (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche) et Imelda Dossou Etui (Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche)

## Référence

UNITAR & ONU Environnement, 2018. Manuel pour développer des stratégies de formalisation du secteur de l'EMAPE d'or, dans le cadre des Plans d'Action Nationaux. UNITAR & ONU Environnement, Genève.

## Clause de non-responsabilité

Le Manuel pour le développement des stratégies de formalisation du secteur de l'EMAPE d'or, dans le cadre des Plans d'Action Nationaux est basé sur une information et des données en constante évolution. Du fait que la communauté internationale et les experts évaluent et utilisent ce manuel, et conduisent leurs propres recherches, de nouvelles informations pourraient être fournies. De même, au niveau national, toute activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or peut être amorcée ou désamorcée rapidement, et les situations présentées dans ces études de cas peuvent vite changer. Par conséquent, ce document représente la meilleure source d'information disponible et officielle au moment de sa publication.

## Table des matières

<b>Abréviations et glossaire terminologique.....</b>	<b>6</b>
<b>À propos de ce document .....</b>	<b>8</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>10</b>
<b>Partie A : Concepts fondamentaux.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Historique et contexte.....</b>	<b>15</b>
1.1 Définition de l'EMAPE d'or et sa formalisation.....	16
1.2 Une approche de la formalisation de l'EMAPE d'or, fondée sur les droits humains.....	20
<b>2. Composantes clés du processus de formalisation .....</b>	<b>23</b>
2.1 Géoprospection et attribution des terres à l'EMAPE d'or .....	24
2.2 Faciliter l'organisation des mineurs .....	27
2.3 Homologation et réglementation de l'EMAPE d'or.....	31
2.4 Organisation de la chaîne d'approvisionnement .....	37
2.5 Faciliter l'accès au financement, à l'assistance et aux marchés .....	43
2.6 Contrôler et renforcer la réglementation de l'EMAPE d'or .....	50
<b>3. Enjeux transversaux de la formalisation de l'EMAPE d'or .....</b>	<b>55</b>
3.1 Accroître le pouvoir et la protection des femmes .....	56
3.2 Protéger les enfants de l'EMAPE d'or.....	60
3.3 Résoudre les conflits entre l'EMAPE d'or et l'EMGE et engager les entreprises .....	64
3.4 Formaliser l'EMAPE d'or dans les zones de conflit ou à haut risque .....	68
3.5 Formaliser l'EMAPE d'or et les zones protégées.....	73
<b>Partie B : Etapes pratiques .....</b>	<b>77</b>
<b>4. Créer un environnement propice .....</b>	<b>79</b>
4.1 Mettre en place un mécanisme de coordination et organiser le processus de consultation.....	80
4.2 Développer un synopsis national du secteur de l'EMAPE d'or .....	86
4.3 Développer une vision nationale du secteur de l'EMAPE d'or.....	92

<b>5. Développer une stratégie de formalisation.....</b>	<b>95</b>
5.1 Sélectionner les approches vers la formalisation et définir les objectifs .....	97
5.2 Sélectionner les étapes .....	103
5.3 Planification des détails .....	112
5.4 Identifier les ressources financières .....	114
5.5 Développer un processus de contrôle et d'évaluation .....	116
5.6 Liste de vérification finale .....	119
<b>Annexe 1 : Ressources .....</b>	<b>122</b>
<b>Annexe 2 : Garantir l'égalité des sexes dans la liste de vérification de la stratégie de formalisation .....</b>	<b>125</b>
<b>Annexe 3 : Possible table des matières d'une stratégie de formalisation de l'EMAPE d'or .....</b>	<b>126</b>
<b>Annexe 4: Exemple d'un pays sélectionnant l'Approche 1 (Formaliser le secteur ou sous-secteur de l'EMAPE d'or) .....</b>	<b>128</b>

## Abréviations et glossaire terminologique

<b>CADM</b>	Centre Africain de Développement Minier
<b>AMV</b>	Vision du régime Minier de l'Afrique
<b>ARM</b>	Alliance pour une Mine Responsable
<b>EMAPE d'or</b>	Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or
<b>EMAPE</b>	Extraction minière artisanale et à petite échelle
<b>CAHRAs</b>	Zones de conflit ou à haut risque
<b>OCB</b>	Organisations Communautaires de Base
<b>CEDAW</b>	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
<b>COP</b>	Conférence des Parties
<b>RSE</b>	Responsabilité Sociale des Entreprises
<b>CRF</b>	Cellule de Renseignement Financier
<b>FRM</b>	Méthode de réhabilitation durable
<b>FEM</b>	Fonds pour l'Environnement Mondial
<b>GOLD</b>	Opportunités Mondiales pour le Développement sur le Long terme du secteur de l'EMAPE d'or
<b>CIRGL</b>	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
<b>IGF</b>	Forum Intergouvernemental sur l'Exploitation minière, les Minéraux, les Métaux et le Développement durable
<b>OIT</b>	Organisation Internationale du Travail
<b>PMA</b>	Pays les Moins Avancés
<b>EMGE</b>	Extraction Minière à Grande Echelle
<b>C&amp;E</b>	Contrôle et évaluation
<b>PAN</b>	Plan d'Action National
<b>ONG</b>	Organisations Non-Gouvernementales
<b>OCDE</b>	Organisation de Développement et de Coopération Economiques
<b>RJC</b>	Responsible Jewellery Council
<b>ODD</b>	Objectifs de Développement Durable
<b>SGBP</b>	Programmes d'achat aurifère étatiques
<b>PME</b>	Petites ou Moyennes Entreprises
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
<b>ONUDI</b>	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
<b>UNITAR</b>	Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche
<b>OMS</b>	Organisation Mondiale de la Santé

**Acteurs du secteur de l'EMAPE d'or**

Personnes ou institutions directement impliquées dans la chaîne d'approvisionnement du secteur de l'EMAPE d'or, lesquelles ajoutent de la valeur à la production ou au commerce de l'or. En fonction du contexte, cela peut inclure les mineurs (excavateurs, transporteurs et transformateurs, tels que les casseurs, laveurs et orpailleurs), les chefs de fond, les dirigeants de structures minières, les commerçants, les investisseurs, les orfèvres, les exportateurs, les affineurs, les fondeurs, les importateurs, les consommateurs finaux, et les banques de lingots.

**Exploitation du secteur de l'EMAPE d'or**

Domaines où a lieu l'EMAPE d'or (extraction, transport et transformation).

**Parties prenantes du secteur de l'EMAPE d'or**

Personnes ou institutions indirectement impliquées dans la production et le commerce de l'or. En fonction du contexte, cela peut inclure les propriétaires fonciers, les dirigeants communautaires, les chefs coutumiers, les entreprises du secteur de l'Extraction minière à Grande Echelle (EMGE), les Organisations Non-Gouvernementales (ONG), les institutions financières, les universités, les organismes gouvernementaux et services spécialisés, et organisations bilatérales et internationales de développement

**Local**

Se réfère à une seule ou plusieurs zones dans le pays. Aux niveaux provincial, municipal ou local, par exemple.

**Régional**

Se réfère à plusieurs pays, l'Afrique de l'Ouest par exemple.



## À propos de ce document

Ce document vise à aider les pays à développer des stratégies de formalisation au sein du secteur de l'Extraction Minière Artisanale et à Petite Échelle d'or (EMAPE d'or), dans le cadre de leur Plans D'Action Nationaux (PAN) en vertu de la Convention de Minamata sur le Mercure.

Son contenu est destiné aux pays et agences impliqués dans l'élaboration d'un PAN, mais concerne également les parties prenantes du secteur privé (y compris les institutions financières et entreprises d'Extraction minière à grande échelle), Organisations Non-Gouvernementales (ONG), universités, donateurs et tout intervenant engagé dans l'EMAPE d'or.

Conscient que certains pays ne sont pas encore prêts à formaliser l'EMAPE d'or dans sa globalité, ce manuel expose plusieurs approches en vue d'une formalisation progressive du secteur (ou certaines de ses parties). Il expose également une approche simplement destinée à promouvoir de meilleures pratiques et renforcer les moyens de formalisation à l'avenir, tout en assurant la protection de la santé humaine, de l'environnement, et des droits humains. Le manuel fournit différentes options envisageables pour les pays en fonction des niveaux national et local, complétées par des études de cas pour un certain nombre de situations à ces deux niveaux.

La Partie A fournit une introduction générale de la formalisation de l'EMAPE d'or, sans oublier les concepts fondamentaux et la terminologie, ainsi qu'une approche de formalisation du secteur basée sur les droits humains. S'ensuit un aperçu des composants clés du processus de formalisation (y compris les étapes essentielles, les étapes additionnelles possibles, et les pratiques optimales) et les enjeux transversaux tels que l'égalité des sexes et le contrôle des conflits territoriaux.

La Partie B fournit des suggestions par étapes pour la création d'un environnement propice à la formalisation de l'EMAPE d'or, incluant la planification de la coordination et la consultation, la compréhension du secteur de l'EMAPE d'or au niveau national, et le développement d'une vision nationale. En s'appuyant sur cet environnement favorable, il fournit les directives pour le développement d'une stratégie nationale de formalisation (d'une partie ou de la totalité) du secteur de l'EMAPE d'or, en faisant référence à chacun des composants clés et enjeux transversaux mentionnés dans la Partie A.

Les lecteurs déjà familiarisés avec les composants clés et les enjeux liés à la formalisation peuvent se concentrer sur la Partie B. Réviser les étapes essentielles, les étapes

additionnelles possibles, les pratiques optimales et les enjeux transversaux qui sont importants au niveau national, présentés dans la Partie A, sera également utile. Il est important de noter que les indications présentées dans ce document sont flexibles – elles ne se veulent aucunement normatives. Chaque pays doit considérer les problèmes posés et prendre des décisions en conformité avec ses propres priorités et circonstances nationales.

La Figure 1 ci-dessous présente le processus suggéré pour le développement d'une stratégie nationale de formalisation de l'EMAPE d'or, et illustre son lien avec les diverses étapes menant au développement d'un PAN.

Ces indications doivent être utilisées en coordination avec le Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN développé par le Partenariat Mondial pour le Mercure de l'ONU Environnement et adopté par la Conférence des Parties de la Convention de Minamata.<sup>1</sup> Elles s'appuient également sur d'autres documents d'orientation, le cas échéant, en incluant notamment le Guide IGF à l'intention des gouvernements: Gérer l'activité minière artisanale et à petite échelle (ci-après: Guide IGF)<sup>2</sup>; Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (désormais : Guide OCDE du devoir de diligence)<sup>3</sup>; et Guide pour la vision minière nationale: Adapter la Vision Minière Africaine, développé par le Centre Africain de Développement Minier (désormais: Guide pour la vision minière nationale)<sup>4</sup>. Il est fait référence à d'autres documents, et un tableau de référence des ressources est fourni dans l'Annexe 1.

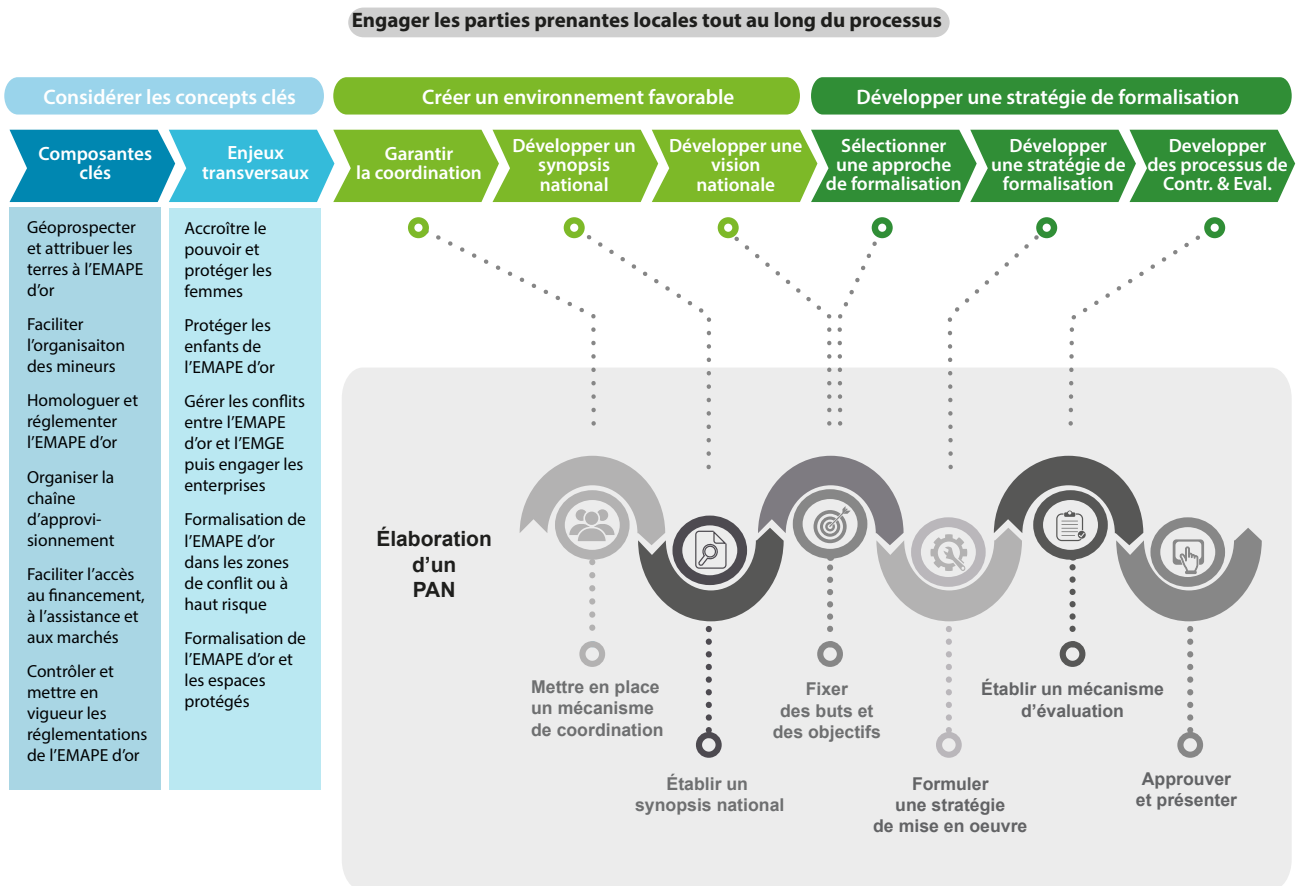
1 ONU Environnement, 2018. Document d'orientation Élaboration d'un Plan d'Action National pour réduire et, si possible, éliminer l'utilisation du mercure pour l'extraction artisanale et à petite échelle d'or. [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25473/NAP\\_guidance2018\\_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25473/NAP_guidance2018_FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

2 IGF, 2017. Guide IGF à l'intention des gouvernements : Gestion de l'extraction minière artisanale et à petite échelle. <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/igf-guidance-for-governments-asm-fr.pdf>

3 OCDE, 2016. Guide OCDE du devoir de diligence pour les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque : Troisième édition <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-Devoir-Diligence-Minerais-%20Edition3.pdf>

4 Centre Africain de Développement Minier, 2014. Guide pour la vision minière nationale : Adapter la Vision Minière Africaine. [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/a\\_country\\_mining\\_vision\\_guidebook\\_-\\_french.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/a_country_mining_vision_guidebook_-_french.pdf)

Figure 1. Processus proposé pour le développement d'une stratégie de formalisation et liens avec le processus de PAN



## Introduction

La transformation durable de l'Extraction Minière Artisanale et à Petite Échelle d'or (EMAPE d'or, de l'anglais ASGM : Artisanal and Small-scale Gold Mining) est de plus en plus reconnue comme une opportunité pour réduire la pauvreté et contribuer aux développements local, régional et national. En raison de l'augmentation rapide du prix de l'or qui a quadruplé entre 2002 et 2021, on estime que le secteur de l'EMAPE d'or assure un emploi direct à plus de 16 millions de personnes. La croissance du secteur s'attribue également à d'autres facteurs tels que les défis de production dans l'agriculture, dus en partie à un accroissement de la fréquence d'événements météorologiques extrêmes et aux changements de température ainsi qu'aux régimes des précipitations régionaux. La production du secteur de l'EMAPE d'or est actuellement estimée à 380-450 tonnes d'or par an, ce qui représente 20 % de tout l'or extrait.<sup>5</sup> Outre l'emploi direct que le secteur crée pour les mineurs et leur famille, il crée également de l'emploi indirect (pour quelques 100 millions de personnes) par le biais de l'argent qu'il injecte typiquement dans les économies rurales et reculées, dont les infrastructures économiques sont minimales et où peu d'autres industries peuvent prospérer.<sup>6</sup>

Malgré son potentiel de développement, l'EMAPE d'or demeure largement informelle. L'informalité généralisée peut contribuer à l'apparition de conséquences sociales et environnementales négatives, qui sont souvent associées à ce secteur, telles que: le partage inégal des bénéfices entre les hommes et les femmes ; les pires formes de travail infantile ; des conditions de travail dangereuses ; des relations avec des groupes armés étatiques et non étatiques responsables d'abus des droits humains ; des problèmes de santé ; et la dégradation de l'environnement (liée notamment à l'utilisation du mercure dans le secteur). Par conséquent, un nombre croissant de législateurs considère que la formalisation doit faire partie de toute stratégie visant à développer le secteur de l'EMAPE d'or.

La formalisation peut être décrite comme étant un « processus cherchant à intégrer le secteur de l'EMAPE d'or au sein de l'économie formelle de la société et du

système réglementaire ».<sup>7</sup> La formalisation du secteur est très souvent considérée comme une condition préalable à la réduction significative et au contrôle de l'utilisation du mercure, puisqu'elle peut faciliter l'organisation, l'éducation, l'accès au soutien, ainsi que la réglementation du commerce de l'or et du mercure. Par exemple, la Direction Suisse du Développement et de la Coopération (DDC) a conclu que :

« Il n'y a pas de « solution miracle » au « problème de mercure » de l'EMAPE d'or, car ce n'est pas un « problème de mercure » mais un défi de formalisation. La seule voie d'avenir réside dans un processus de formalisation solide et juste ».<sup>8</sup>

Ce point de vue est soutenu par la Convention de Minamata sur le Mercure, un accord mondial visant à protéger la santé humaine et l'environnement des émissions et rejets anthropiques du mercure et de composés de mercure. L'article 7 de la convention aborde l'EMAPE d'or, source majeure d'émissions anthropiques de mercure dans le monde. Cet article oblige les Parties aux « activités d'extraction minière et de transformation artisanales et à petite échelle d'or non négligeable » à élaborer et mettre en place des Plans d'Action Nationaux (PAN) dans le but de réduire et éliminer, dans la mesure du possible, le mercure dans le secteur. Afin d'atteindre cet objectif, chaque PAN doit établir un ensemble de stratégies, tel que décrit dans l'Annexe C de la Convention, y compris « des mesures pour faciliter la formalisation ou la réglementation du secteur de l'EMAPE d'or ».

En complément à la réponse concernant l'utilisation du mercure, la formalisation du secteur de l'EMAPE d'or peut servir de vecteur du développement durable. En effet, avant l'entrée en vigueur de la Convention de Minamata, plusieurs organisations intergouvernementales, telles que l'Organisation Internationale du Travail (OIT)<sup>9</sup>, le Programme des Nations Unies pour le Développement

5 Seccatore, J., Veiga, M.M., Origliasso, C., Marin, T., Tomi, G., 2014. An estimation of the artisanal and small-scale production of gold in the world. *Sci. Total Environ* 496, 662e667.

6 Stylo, De Haan, Davis, à venir. Collecting, managing and translating data into National Action Plans for Artisanal and Small-Scale Gold Mining. Manuscrit soumis pour une publication dans le journal *The Extractive Industries and Society*.

7 ONU Environnement, 2012. Analyse des approches de formalisation dans le secteur de l'EMAPE d'or d'après les expériences de l'Équateur, la Mongolie, le Pérou, la Tanzanie et l'Ouganda. [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization\\_Document\\_Final\\_June\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization_Document_Final_June_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

8 Direction Suisse du Développement et de la Coopération, 2011. SDC experiences with Formalization and Responsible Environmental Practices in Artisanal and Small-scale Gold Mining in Latin America and Asia (Mongolia). <http://asmhub.mn/en/files/view/493>

9 OIT, 1999. Les problèmes sociaux et de travail dans les petites exploitations minières. Rapport soumis aux fins de discussion à la Réunion tripartite sur les problèmes sociaux et de travail dans les petites exploitations minières. [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_008206/lang--fr/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008206/lang--fr/index.htm)

(PNUD)<sup>10</sup>, l'ONU Environnement, l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI)<sup>11</sup>, l'Organisation de Développement et de Coopération Economiques (OCDE) et la Banque Mondiale<sup>12</sup>, ont promu la formalisation du secteur de l'EMAPE d'or. De nombreux gouvernements ont également tenté de formaliser le secteur de l'EMAPE dans son ensemble pour affirmer davantage de contrôle, bénéficier du revenu qu'il génère, et modérer ses impacts négatifs (tels que le trafic illégal des minéraux et son éventuelle contribution aux instabilités politique et militaire). D'autres raisons en faveur de la formalisation comprennent la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie, favoriser la création d'emplois, faciliter les retombées positives sur d'autres secteurs économiques, accroître les gains en devises étrangères, améliorer les relations entre l'Etat et ses citoyens et stabiliser le climat au contexte d'investissement directs étrangers, y compris au sein du secteur de l'Extraction minière à Grande Echelle (EMGE).

Toutefois, en agissant ainsi, la plupart des gouvernements ont été confrontés aux défis associés au processus de formalisation. Parmi les défis les plus fréquents, on retrouve :

- Un accès limité à l'information concernant le secteur de l'EMAPE d'or aux niveaux national, régional et mondial ;
- Une mauvaise compréhension des différentes dimensions de la formalisation et des dynamiques locales du secteur ;
- Un manque de moyens des agences gouvernementales locales et processus inadaptés de décentralisation ;
- Un manque de considération pour le potentiel de développement du secteur, la favorisation du secteur de l'Extraction minière à grande échelle, et par conséquent, une insuffisance des zones propices au secteur de l'EMAPE d'or ;

- Des processus longs, coûteux et encombrants ainsi que des indicatifs inadéquats de formalisation ;
- Des soutiens administratif, technique et financier limités envers les acteurs de l'EMAPE d'or ;
- Une marginalisation du secteur et normes culturelles de caractère informel qui lui sont liées ;
- Des cadres normatifs concurrents (traditions et lois coutumières, par exemple) ;
- Une prévalence des mouvements illicites de capitaux investis dans le secteur ;
- Une résistance des Parties prenantes intéressées par la nature informelle du secteur ;
- Un manque de financement adéquat pour mettre en œuvre, suivre, et renforcer les efforts de formalisation.

D'ailleurs, le manque de politiques et d'approches de formalisation n'ébranle pas seulement les bénéfices potentiels que les pays pourraient retirer d'un secteur efficacement formalisé, mais peut également contribuer à la marginalisation, inégalité et exploitation de la main d'œuvre. Le développement d'une stratégie de formalisation approfondie peut aider à assurer la prise en compte et étude de tous les éléments principaux et défis pour soutenir un processus de formalisation fructueux, inclusif et durable. Durant la mise en œuvre, il peut être également nécessaire de réviser la stratégie pour étudier les changements de circonstances. Par conséquent, bien que ce Manuel couvre le développement d'une stratégie, il couvre également sa mise en œuvre, son évaluation et sa mise à jour.

10 Le PNUD et ONUDI ont respectivement mis en œuvre et exécuté le Projet mondial sur le mercure avec la participation des gouvernements du Brésil, de l'Indonésie, du Laos, du Soudan, de la Tanzanie et du Zimbabwe. Consulter <https://unites.uqam.ca/gmf/intranet/gmp/about/about.htm>

11 Consulter le Projet mondial sur le mercure susmentionné, ainsi que le projet « Improve the health and environment of Artisanal Gold Mining Communities by reducing mercury emissions and promoting sound management of chemicals » mis en œuvre par l'ONUDI. <https://open.unido.org/projects/M2/projects/100336>

12 Banque Mondiale, 2009. Mining Together: Large-scale Mining meets Artisanal Mining - A Guide for Action. <http://documents.worldbank.org/curated/en/148081468163163514/Mining-together-large-scale-mining-meets-artisanal-mining-a-Manuel-for-action>





# Partie A: Concepts fondamentaux



# Historique et contexte





## 1.1 Définition de l'EMAPE d'or et sa formalisation

Avant d'étudier les approches appropriées à la formalisation du secteur de l'EMAPE, il est important de définir le secteur, sa formalisation, et les concepts associés.

### Définition de l'EMAPE d'or

Le statut juridique, son critère déterminant et les définitions locales de l'EMAPE d'or varient d'un pays à l'autre. Par conséquent, chaque pays est responsable de définir l'EMAPE d'or dans ses propres lois et politiques nationales. Dans le cadre de la Convention de Minamata, l'Article 2(a) définit l'EMAPE d'or comme « l'extraction minière d'or par des mineurs individuels ou de petites entreprises dont les investissements et la production sont limités ». Dans la plupart des pays, l'EMAPE d'or implique un fonctionnement de la production d'or et du commerce largement manuel, avec des outils et des équipements simples.

D'un point de vue géologique, l'or peut être extrait de dépôts de roche molle (également appelé extraction alluvionnaire ou colluvionnaire, qui comprend des fosses relativement profondes à proximité de ou sur un lit de rivière.

Le secteur de l'EMAPE d'or est varié et dynamique. En fonction du contexte, les acteurs de l'EMAPE d'or peuvent inclure les mineurs (excavateurs, transporteurs et transformateurs, tels que les casseurs, laveurs et orpailleurs), les chefs de fond, les dirigeants de structures minières, les commerçants, les investisseurs, les orfèvres, les exportateurs, les affineurs, les fondeurs, les importateurs, les consommateurs finaux, et les banques de lingots. Il y a également plusieurs parties prenantes du secteur de l'EMAPE d'or, telles que les propriétaires fonciers, les dirigeants communautaires, les chefs coutumiers, les entreprises du secteur de l'Extraction minière à Grande Echelle (EMGE), les Organisations Non-Gouvernementales (ONG), les institutions financières, les universités, les organismes gouvernementaux et services spécialisés, et organisations bilatérales et internationales de développement. Les caractéristiques du secteur peuvent aussi changer rapidement. Bien que la plupart des mineurs manquent d'une éducation formelle et sont poussés vers l'EMAPE d'or par précarité, le secteur compte également un groupe restreint d'entrepreneurs aisés et aux nombreuses relations ainsi que, dans certains cas, des autorités locales intéressées par l'EMAPE d'or en raison des opportunités commerciales qui s'y présentent.

Un bref aperçu de certaines des catégories possibles du secteur de l'EMAPE d'or est présenté ci-dessous.<sup>13</sup> Celles-ci ne s'excluent

pas mutuellement, et une association de ces catégories arrive fréquemment. Elles ne sont, par conséquent, pas destinées à être utilisées en tant que catégories distinctes dans le cadre juridique, mais servent plutôt à illustrer la diversité du secteur.

- **Traditionnelle** : Dans de nombreux domaines où l'extraction d'or a eu lieu pendant de nombreuses générations, l'EMAPE d'or est considérée comme un élément clé des modes de vie traditionnels. Cela concerne généralement les familles engagées ensemble dans l'EMAPE d'or, où les connaissances traditionnelles et droits miniers sont transmis par les liens familiaux. Outre sa fonction de subsistance, l'EMAPE d'or peut également être considérée comme tradition culturelle.
- **Saisonnnière** : l'EMAPE d'or est souvent menée en combinaison avec d'autres moyens de subsistance, telle que l'agriculture, dont les fermiers passent d'une activité à une autre selon la saison. Dans certains cas, cela implique une migration temporaire en provenance des terres agricoles vers les mines ; dans d'autres cas, cela a lieu dans une zone géographique limitée où les familles combinent les exigences professionnelles des deux activités.
- **Coexistence permanente** : Les opérations d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or peuvent exister au sein de différents types d'opérations d'Extraction minière à grande échelle, où les mineurs peuvent travailler dans des zones abandonnées, sur des gisements minéraux inadaptés à l'extraction à grande échelle, ou sur des parties superficielles des concessions principales d'extraction minière à grande échelle. Ces mineurs d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or proviennent souvent des communautés environnantes. Une telle coexistence entre les mineurs de l'EMAPE d'or et les mineurs d'Extraction minière à grande échelle peut mener à des conflits qu'il convient de gérer dans le but d'assurer la stabilité des deux sous-secteurs.
- **Choc** : Des personnes peuvent être poussées vers l'Extraction minière artisanale et à petite échelle dans le but de gagner un nouveau revenu après avoir expérimenté un choc, tel que la sécheresse, une mauvaise récolte, un effondrement économique, des fluctuations des prix des matières premières, fermeture d'une mine d'Extraction minière à grande échelle, et tout autre forme de perte d'emploi soudaine.
- **Flux migratoire** : Parfois, lorsque de nouveaux gisements d'or adaptés à l'EMAPE d'or sont découverts,

réduction de la pauvreté (Banque Mondiale) ; Conseil International des Mines et des Métaux, 2009 How large-scale mining can engage with artisanal and small-scale miners. <https://www.commddev.org/working-together-how-large-scale-mining-can-engage-with-artisanal-and-small-scale-miners>

<sup>13</sup> Ce synopsis s'appuie sur des idées de Weber-Fahr, M., J. Strongman, R. Kununayagam, G. McMahon, and C. Sheldon, 2001. Extraction minière et

des communautés de l'EMAPE d'or regroupant des milliers de mineurs sont établies en l'espace de quelques mois. Au fil du temps, ce type d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or peut devenir une coexistence permanente. Cela peut également entraîner des litiges avec les communautés locales.

### Définition de la formalisation de l'EMAPE d'or

Il est important d'utiliser la terminologie exacte lorsqu'il s'agit de l'EMAPE d'or puisque cela affecte l'opinion publique à l'égard du secteur. L'EMAPE d'or est fréquemment étiquetée à tort comme illégale ou illicite. Toutefois, il existe une grande variété de situations :

- **Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or illicite** : La production ou le commerce de l'EMAPE d'or bafoue les droits humains en non-conformité avec les législations nationale et internationale, et finance possiblement le crime organisé ou le terrorisme.
- **Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or illégale** : Les acteurs de l'EMAPE d'or sont défendus d'exercer par la loi ou l'absence de permis d'exploitation, et n'adhèrent pas aux autres normes établies par la réglementation nationale.
- **Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or extra-légale** : Les acteurs de l'EMAPE d'or ne sont ni reconnus, ni prohibés par la réglementation nationale.
- **Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or informelle** : Quel que soit leur statut juridique, les acteurs de l'EMAPE d'or ne sont pas organisés ou efficacement représentés par une entité juridique ; ne reçoivent aucun support gouvernemental ; ou ne bénéficient pas de la mise en vigueur des mesures qui leur permet de comprendre et respecter les normes établies par la réglementation nationale.
- **Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or légale** : Les acteurs de l'EMAPE d'or sont reconnus par la loi, sont en possession des licences et permis d'exploitation, et adhèrent à tout autre norme, conformément à la réglementation nationale.
- **Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or formelle** : Les acteurs de l'EMAPE d'or sont en possession des licences et permis exigés par la loi ; sont organisés en entités légalement reconnues qui satisfont leurs besoins ; respectent les réglementations, politiques, et pratiques de gestion, notamment la fiscalité (le cas échéant) ; et sont habilités et en mesure de gérer leur activité,

y compris les aspects technique, administratif, financier, social, et environnemental.

Avant d'adopter des termes tels que « mineurs illégaux », il convient de noter que selon l'OIT, près de la moitié de la main d'œuvre mondiale opère dans l'économie informelle<sup>14</sup>. Pourtant, des termes tels que « fermiers illégaux » ou « coiffeurs illégaux » ne sont pas couramment utilisés. D'ailleurs, quel que soit les statuts juridique et formel, l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or est souvent gérée selon des formes d'autoréglementation ou lois coutumières qui sont perçues comme légitime au niveau national. Cela peut comprendre, par exemple, la mise en place de petits comités miniers qui prélèvent des impôts coutumiers, ou utilisent des fonds collectifs pour aider les mineurs victimes d'accident ou de problèmes de santé. De plus, lorsque l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or a lieu dans un contexte juridique ambigu et lorsque les acteurs de l'EMAPE d'or reçoivent une assistance limitée, il peut être plus convenable de le qualifier d'informel, plutôt que d'« illégal » ou d'« illicite ».<sup>15</sup>

La formalisation est un processus qui ne prévoit pas seulement de réglementer l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or, mais également d'intégrer les acteurs de l'EMAPE d'or au sein de l'économie et de la société. Cela est mis en avant par les définitions suivantes.

- **Légalisation** : Processus qui garantit que les acteurs de l'EMAPE d'or sont en possession des licences et permis exigés par la réglementation nationale.
- **Formalisation** : Processus qui garantit que les acteurs de l'EMAPE d'or sont autorisés et organisés en entités représentatives qui satisfont leurs besoins ; les politiques sont mises en œuvre, contrôlés et appliqués ; les acteurs de l'EMAPE d'or reçoivent les soutiens technique, administratif et financiers, qui les habilitent à adhérer aux normes établies par les réglementations nationales.

La Figure 2 ci-dessous, expose le spectre de formalisation de l'EMAPE d'or. Quelques exemples sont ensuite présentés à la Figure 3.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> <http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang-en/index.htm>

<sup>15</sup> Consulter The Global Initiative Against Transnational Organized Crime & Levin Sources, 2017. Follow the Money: A handbook for identifying financial flows linked to Artisanal and Small-Scale Gold Mining. <http://www.levinsources.com/publications/giff-mapping-iffs-in-asgm>

<sup>16</sup> Cette figure s'appuie sur une illustration préparée par McQuilken et Hilson (2016 : 15). McQuilken, J., Hilson, G., 2016. Artisanal and small-scale gold mining in Ghana. Evidence to inform an 'action dialogue'. (Institut International pour l'Environnement et le Développement) <http://pubs.iied.org/16618IIED/>

Figure 2. Spectre de formalisation de l'EMAPE d'or

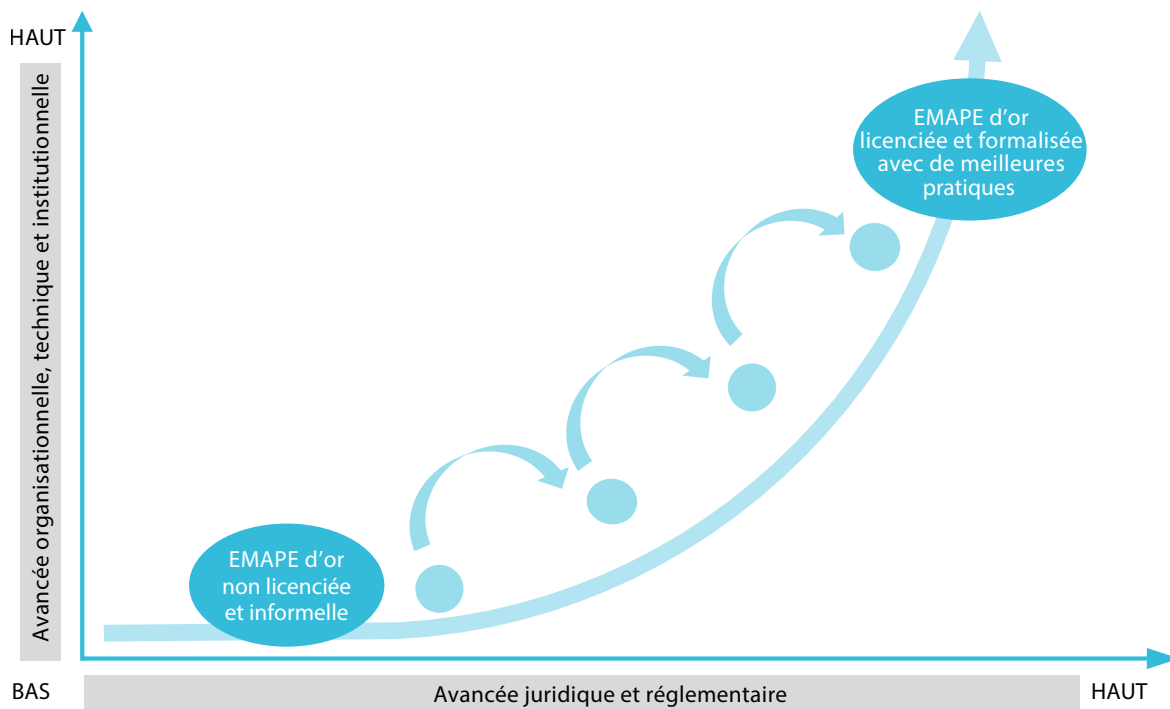
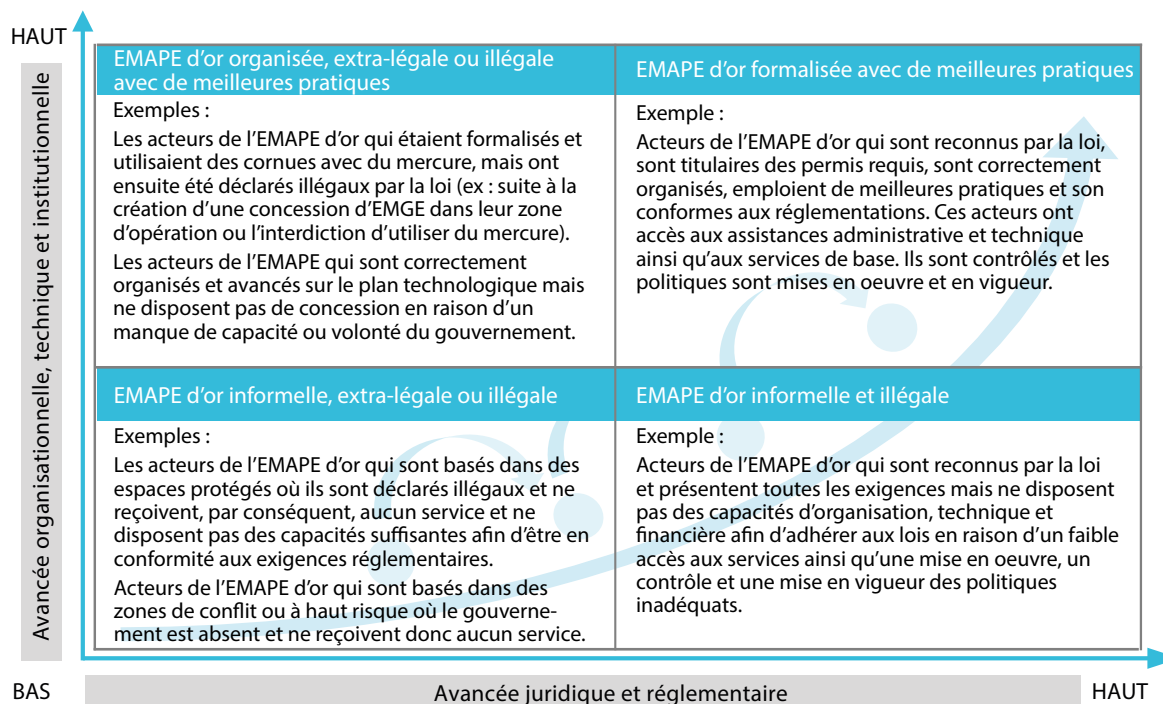


Figure 3. Spectre de formalisation de l'EMAPE d'or avec des exemples



## Décortiquer les dimensions de la formalisation

D'une manière générale, la formalisation comprend plusieurs dimensions notamment légale, institutionnelle, financière, socio-économique, et géo-environnementale. Ces dimensions, étroitement liées, peuvent être définies comme suit :

- La **dimension légale** inclue la législation, les politiques et les réglementations qui gouvernent le secteur.
- La **dimension institutionnelle** englobe les agences gouvernementales et privées, ainsi que leur coordination, moyens, et responsabilités respectives dans le secteur.
- La **dimension financière** inclue les aspects tels que les systèmes d'imposition, crédits, marchés, investissements, et distribution des revenus liés au secteur.
- La **dimension socio-économique** comprend les arrangements sociaux de facto qui gouvernent le secteur localement, et tous les aspects culturels, conditions de travail, ainsi que les considérations des groupes vulnérables et marginalisés.
- La **dimension géo-environnementale** inclue les aspects géologique, géographique et environnemental liés au secteur, tels que les caractéristiques géologiques, les techniques d'extraction et de transformations, ainsi que les impacts environnementaux.

### Encadré 1 : Dimensions de la formalisation

Chaque dimension est étudiée ci-dessous, mettant en avant les aspects principaux à prendre en compte dans la formalisation de l'EMAPE d'or.

#### Dimension juridique

- Classification des activités d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or
- Titres miniers et droits y afférant
- Permis écologiques
- Mesures de lutte contre la pollution
- Remise en état et fermeture des mines
- Echelle de production autorisée
- Normes de santé et de sécurité
- Types d'entités autorisées

#### Dimension institutionnelle

- Responsabilité et coordination
- Association des Parties prenantes
- Décentralisation et renforcement des capacités
- Contrôle, livraison des services et mise en vigueur
- Mise en œuvre politique
- Accès à la justice

#### Dimension financière

- Faciliter l'accès au financement
- Redevances, taxes et impôts
- Affectation des ressources pour la formalisation
- Faciliter l'accès aux marchés de l'or
- Gestion des investissements et contrôle des flux illicites
- Répartition juste et égale des revenus
- Démarches éthiques
- Valeur monétaire de l'or

#### Dimension socio-économique

- Enjeux transversaux lié au genre
- Organisation des acteurs de l'EMAPE d'or
- Organisation des moyens des acteurs de l'EMAPE d'or
- Règles et valeurs culturelles
- Arrangements sociaux et règles coutumières
- Rôle des femmes et égalité des sexes
- Rôle des enfants et de la jeunesse
- Interactions avec les populations locales et indigènes
- Conditions de travail et de santé
- Accès aux services de base (ex : éducation, couverture médicale, transports)
- Accès à l'assistance technique
- Accès à des modes de subsistance viables
- Langues natives
- Identités culturelle, raciale et ethnique

#### Dimension géo-environnementale

- Potentiel géologique et minéralogie
- Cartographie géologique et géoprospection
- Accès aux données géologiques
- Gestion de l'attribution des terres et conflits territoriaux
- Amélioration des techniques et processus d'extraction
- Réduction des impacts environnementaux
- Zones protégées
- Présence de groupes armés ou organisations criminelles
- Considérations de sécurité
- Dynamiques du commerce transfrontalier
- Sensibilité des paysages

## 1.2 Une approche de la formalisation de l'EMAPE d'or, fondée sur les droits humains

La formalisation du secteur de l'EMAPE d'or peut servir de vecteur du développement durable ou du maintien des inégalités, en fonction de l'approche envisagée. En ce qui concerne l'Extraction minière artisanale et à petite échelle dans son ensemble, de nombreuses actions ont été critiquées pour avoir entrepris une approche descendante, au lieu d'une approche ascendante. Cela peut déboucher sur une mise à l'écart des communautés locales d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or, et des mineurs les plus démunis tout particulièrement, lors des discussions politiques liées à la formalisation, ne bénéficiant aucunement de sa mise en œuvre.

Il est donc important d'éviter certains pièges les plus fréquents, tels que :

- Demander des frais exorbitants en échange des licences et permis, ou des impôts bien supérieurs aux moyens des mineurs ;
- Mettre en place des normes juridiques trop sévères pour l'obtention des permis d'exploitation minières ou écologiques ;
- Exiger les mineurs de s'organiser en structures formelles (ex : coopératives) sans y intégrer convenablement les structures informelles déjà existantes (ex : comités miniers) ou fournir une assistance adaptée ;
- Exclure les mineurs ou Parties prenantes locales telles que les autorités traditionnelles ou groupes marginalisés, des discussions politiques ;
- Faillir à faciliter l'accès au financement et à l'assistance technique ;
- Ignorer la nature des flux financiers illégaux qui peuvent être investis dans le secteur et la résistance des acteurs informels qui bénéficient du statut informel du secteur.

Outre compromettre la formalisation efficace du secteur de l'EMAPE d'or, de telles erreurs peuvent alimenter ou créer des inégalités jusqu'à causer des tensions entre les citoyens et l'État. Le secteur de l'EMAPE d'or doit par conséquent être compris comme partie intégrante des économies rurales (et largement informelles) et sociétés locales. Les gouvernements doivent étudier les dynamiques complexes entre les différentes parties prenantes locales impliqués dans le secteur et considérer l'ordre social local existant (dont les pratiques coutumières et arrangements sociaux) qui régule

actuellement le secteur. Ces aspects doivent être intégrés (avec modifications, si nécessaire) au développement de l'infrastructure réglementaire formelle. Par conséquent, ce manuel suit une approche ascendante à travers l'adoption d'une approche de formalisation du secteur de l'EMAPE d'or fondée sur les droits humains.<sup>17</sup>

Une approche fondée sur les droits humains se concentre sur les personnes victimes de discrimination. Cela requiert souvent une analyse des normes liées au genre, des formes de discriminations et déséquilibres de pouvoir dans le but d'assurer que les interventions atteignent les segments de population les plus marginalisés.<sup>18</sup> Parmi les éléments importants figurent : reconnaître les personnes en tant qu'acteurs clés dans leur propre développement, plutôt que des bénéficiaires passifs de biens et services; considérer la participation gratuite, active et pertinente aussi bien un moyen qu'un but; et mettre l'accent sur l'habilitation des Parties prenantes. L'attention est portée davantage sur l'appropriation locale du processus de développement, la responsabilisation des performances gouvernementales à travers une évaluation indépendante, et l'accès aux recours des personnes dont les droits humains sont violés.

Dans le cadre de l'EMAPE d'or, l'adoption d'une approche fondée sur les droits humains met aussi bien l'accent sur les droits et devoirs des acteurs de l'EMAPE d'or, que ceux du gouvernement. Cela signifie que les droits des acteurs de l'EMAPE d'or - y compris les droits miniers (ex : permis d'exploitation minière, permis écologiques, concessions) et droits du travail (ex : liberté d'association, droit à la négociation collective, liberté vis-à-vis du travail forcé) - sont respectés, protégés, et honorés. De plus, les acteurs de l'EMAPE d'or prennent connaissance de leurs droits et comment les revendiquer. Cela inclut le respect des droits des femmes et des jeunes, ainsi que les droits d'autres groupes typiquement vulnérables tels que les mineurs invalides, et la reconnaissance de leurs contributions positives au développement local à travers leur engagement dans le secteur. Ils participent également de façon active à la conception des politiques de formalisation et planification du développement local, et sont habilités à prendre un rôle prépondérant dans de tels processus. Les principales Parties prenantes des communautés locales doivent aussi s'engager à partager leurs préoccupations et participer au processus de formalisation. Avec cette approche, les acteurs de l'EMAPE

<sup>17</sup> Consulter le Projet de développement durable SAM (<http://sam.mn/sustainable-artisanal-mining-project>) et la compréhension commune des Nations Unies en matière d'approche basée sur les droits humains (ABDH) quant à la coopération et programmation du développement.

<sup>18</sup> <https://www.unfpa.org/fr/approche-bas%C3%A9e-sur-les-droits-de-la-personne>

d'or sont capables et encouragés à honorer leurs propres devoirs envers leurs communautés et le gouvernement, y compris à adopter des pratiques minières responsables, investir dans le développement local, et respecter l'État de droit.

De même, le gouvernement sert de catalyseur. Au-delà de la surveillance et du respect des lois, le gouvernement adresse les droits et les besoins des mineurs et des commerçants, et fournit un accès au financement, à l'assistance et aux marchés. En acceptant leurs droits et modes de vies, en répondant à leurs besoins, et en les incluant aux discussions politiques, le gouvernement créé des relations réciproques avec les communautés de l'EMAPE d'or basées sur la confiance et la responsabilité. De manière à mener efficacement cette approche, les fonctionnaires (qui opèrent au niveau local en particulier) doivent être habilités et leurs institutions préparées. De plus, les efforts nationaux de formalisation de l'EMAPE d'or et l'engagement politique qui les alimentent, doivent être coordonnés et alignés au niveau institutionnel. Enfin, les gouvernements doivent attribuer les ressources nationales adéquates pour financer le processus de formalisation.

Par ailleurs, la formalisation comme vecteur du développement, doit s'intégrer aux priorités internationales, nationales et locales de développement afin de perdurer au niveau local. Au niveau international, cela veut dire que la stratégie de formalisation doit s'aligner avec les Objectifs de Développement Durable (ODD) énoncés dans l'Agenda 2030 pour le Développement Durable.<sup>19</sup> Aux niveaux national et local, la stratégie de formalisation de l'EMAPE d'or doit s'intégrer entièrement au PAN, les stratégies nationale et locale de réduction de la pauvreté, les stratégies nationale et locale de l'industrie extractive et/ou minière, l'égalité des sexes et les politiques de jeunesse, le processus de pacification et reconstruction après un conflit, ainsi que d'autres documents de politique pertinent au regard des planifications de développement et environnemental.

En ce qui concerne les pays d'Afrique prêts à réaliser les engagements de la Vision Minière Africaine (VMA), le processus de formalisation doit être défendu au niveau politique le plus haut et la stratégie de formalisation développée en tant que partie intégrante du processus de Vision Minière Nationale.<sup>20</sup> Cela peut réduire la duplication des efforts et assurer une cohérence politique, une cohésion institutionnelle, et des interventions synchronisées entre

les départements gouvernementaux. En outre, les Etats Membres de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) doivent aligner leurs stratégies de formalisation avec l'Initiative Régionale contre l'exploitation illégale des Ressources Naturelles (IRRN) et sa structure de formalisation du secteur de l'Extraction minière artisanale et à petite échelle, harmonisée au niveau national.

Ainsi, les stratégies nationales devraient être harmonisées au niveau régional. Il est particulièrement important que les pays voisins harmonisent leurs impôts, coûts de licences et taux de redevance pour freiner le commerce illégal d'or. De même, ils peuvent collaborer sur le renforcement des moyens de contrôle et d'application des douaniers, et dissuader les pots-de-vin et la corruption, parmi d'autres mesures.<sup>21</sup>

Enfin, il est particulièrement important d'adopter une approche qui stimule les effets indirects positifs de l'EMAPE d'or sur d'autres secteurs économiques tels que l'agriculture et les investissements des mineurs de l'EMAPE d'or en matière d'éducation. Ainsi, la production et le commerce de l'or (qui est une ressource limitée) peuvent avoir des impacts de développement sur le long terme, au-delà de sa durée de vie. Cela peut être simplifié par la collaboration des ministères de la planification économique, de l'éducation, de la finance, et du développement rural. Des initiatives d'intégration financière peuvent également attirer des institutions du secteur privé pour assister les ministères gouvernementaux à l'égard des acteurs financiers de l'EMAPE d'or, dans le but de soutenir ces efforts de développement. L'EMAPE d'or doit également s'intégrer au système d'éducation, de sorte à développer la connaissance des pratiques minières durables et recruter de futurs experts de l'EMAPE d'or.<sup>22</sup>

19 Consulter <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/mapping-mining-to-the-sdgs-an-atlas.html>

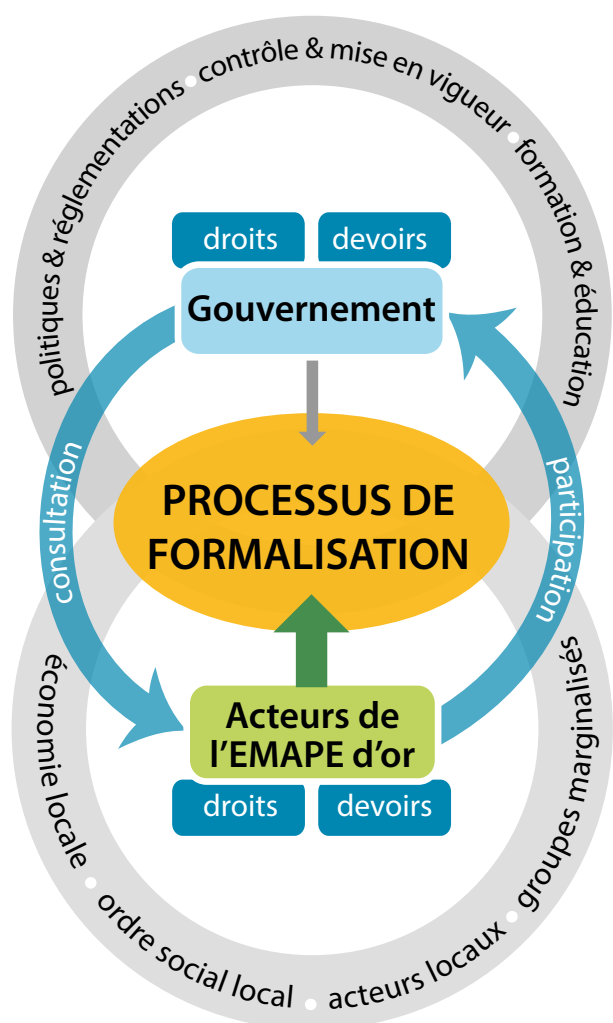
20 [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country\\_mining\\_vision\\_guidebook.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/country_mining_vision_guidebook.pdf)


21 Des options supplémentaires pour la coopération régionale en matière de gestion de l'EMAPE sont listées dans le Guide IGF, pages 37-38.

22 Consulter également la présentation du plan de l'UNESCO, Transforming Artisanal and Small-Scale Mining in Africa through Research and Training. <https://www.assaf.org.za/files/Science%20BUbusiness%20Dialogue%202017/Transforming%20Artisanal%20and%20Small-Scale%20Mining%20in%20Africa%20Felix%20Toteu.pdf>

Figure 4. Une approche de la formalisation fondée sur les droits humains

## APPROCHE DE LA FORMALISATION FONDÉE SUR LES DROITS HUMAINS



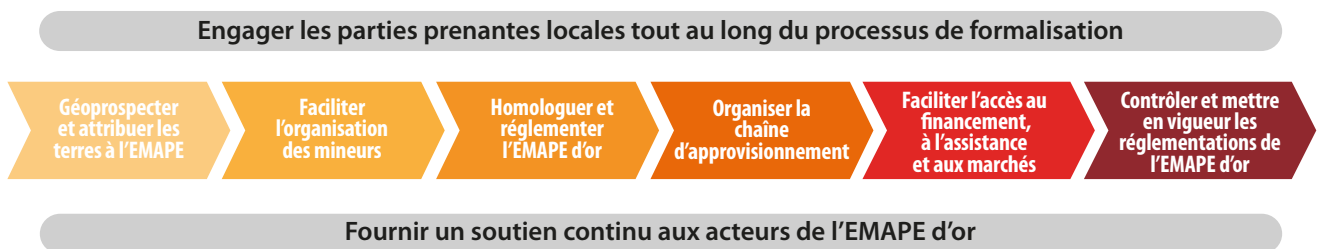


# Composantes clés du processus de formalisation



Avant de créer un environnement propice et d'élaborer une stratégie de formalisation, il est utile de commencer par envisager ce que le processus de formalisation comprendrait. Cette section aborde donc les six composants clés du processus de formalisation, illustrés à la figure 5. Pour chaque composant, une introduction est fournie, suivie des principaux défis et considérations, des étapes essentielles (et dans certains cas, des étapes additionnelles possibles), et des pratiques optimales. Bien que les composants soient présentés dans un ordre chronologique, leur mise en œuvre se chevauchera dans la pratique.

Figure 5. Composantes clés du processus de formalisation de l'EMAPE d'or



## 2.1 Géoprospection et attribution des terres à l'EMAPE d'or

En ce qui concerne la dimension géo-environnementale de la formalisation (introduite ci-dessus), la prospection géologique des gisements viables d'or et l'attribution des terres à l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or est un point de départ crucial du processus de formalisation. À l'inverse d'autres secteurs informels, la distribution, concentration et viabilité de l'EMAPE d'or doit être dirigée vers la géologie. De même, contrairement aux marchands locaux ou à la production agricole, l'EMAPE d'or est pratiquement inamovible, existant exclusivement où les gisements accessibles d'or sont découverts.

La formalisation du secteur doit impérativement prendre en compte l'apparition et distribution des gisements d'or, ainsi que leur accessibilité. La géoprospection est, par conséquent, nécessaire à l'identification précise des gisements alluvionnaires et dépôts de roche dure près de la surface. De plus, la géoprospection doit s'adjoindre à la cartographie des pratiques territoriales actuelles, y compris l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or. Ensemble, ces deux activités vont notifier l'attribution judicieuse des terres à l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or, conformément à la politique territoriale nationale (et idéalement régionale) plus large.

### Principaux défis et considérations

Le manque de données géologiques disponibles et de terres favorables à la production du secteur est un obstacle

majeur à la formalisation.<sup>23</sup> Au niveau mondial, la mise en avant de l'exploration minière à grande échelle et le développement minier axés sur l'exportation, a typiquement débouché sur :

- i. Une démarcation massive des terres qui contiennent de nombreux gisements adaptés aux opérations de l'EMAPE d'or par les entreprises multinationales étrangères.
- ii. Une attribution des terres à la viabilité économique moindre aux opérations de l'EMAPE d'or. D'autre part, ces entreprises multinationales possèdent habituellement la plupart des données géologiques nécessaires à la prise de décisions informées concernant les types de concessions et d'extractions minières adaptées, et ne sont que très rarement partagées.

Cependant, avec le soutien de la Banque Mondiale, plusieurs pays d'Afrique Subsaharienne ont réalisé des études géologiques approfondies afin d'encourager le développement du secteur minier. Dans ces cas, le secteur de l'EMAPE d'or a également bénéficié d'une attention, mais une fois que les activités d'exploitation et d'exploration minières à grande échelle ait été établies (ou ré-établies). La majeure partie du territoire étant maintenant entre les mains des entreprises, l'attribution de parcelles viables aux mineurs de l'EMAPE d'or s'avère difficile, aboutissant fréquemment à des conflits entre les deux types d'extraction (consulter la Section 3.3 pour de plus amples détails concernant la gestion des conflits

<sup>23</sup> Hilson, G., Maponga, O., 2004. How has a shortage of census and geological data inhibited the regularization of artisanal and small-scale mining? *Natural Resources Forum* 28(1): 22-33.

entre l'EMAPE d'or et l'Extraction minière à grande échelle, et l'engagement des entreprises).

Outre le favoritisme envers les opérations d'Extraction minière à grande échelle, l'indisponibilité de terres pour l'EMAPE d'or s'explique par une utilisation de ces dernières à d'autres fins essentielles, de natures résidentielle, commerciale, de conservation, ou agricole. En ce qui concerne la conservation, les conflits territoriaux surgissent fréquemment lorsque l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or a lieu dans des zones protégées telles que la forêt amazonienne au Pérou (consulter la Section 3.5).

De nouveaux défis apparaissent dans des pays dont les cadres normatifs se chevauchent au sein de leurs régimes fonciers. Par exemple, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne tels que le Ghana, la Sierra Leone et la République Démocratique du Congo (RDC), les chefs coutumiers et familles royales détiennent les terres (tandis que les minéraux précieux appartiennent habituellement à l'Etat). Dans de tels cas, l'attribution officielle des terres par le gouvernement aux individus ou entités légales peut être en conflit avec les règles coutumières, menant parfois vers des situations ambiguës et conflits autour de la propriété territoriale. Cela peut aussi conduire vers différents conflits entre les entités de l'EMAPE d'or qui se voient octroyer les droits d'accès à la même parcelle (comme cela a été le cas entre certaines coopératives au Sud-Kivu en RDC).<sup>24</sup>

Enfin, l'accès inclusif aux terres est un autre aspect important à prendre en compte. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, l'appartenance ethnique joue un rôle important dans l'accès aux terres, compliquant l'obtention des terres de l'EMAPE d'or pour les mineurs du secteur, appartenant à certaines ethnies (telles qu'une tribu minoritaire). Dans le monde entier, les femmes et la jeunesse font face à des obstacles structurels pour l'accès aux terres, en raison des normes liées au genre et à l'âge qui régissent leurs cultures (consulter la Section 3.1 relative à l'accroissement du pouvoir et la protection des femmes dans le cadre de la formalisation de l'EMAPE d'or).

### Étapes essentielles

Les étapes suivantes peuvent être suivies pour une attribution légitime des terres à l'EMAPE d'or :<sup>25</sup>

24 De Haan, J.S. & Geenen, S., 2016. Mining cooperatives in Eastern DRC. The interplay between historical power relations and formal institutions, *Extractive Industries and Society* 3(3): 823-831.

25 Consulter le Guide IGF.

## 1. Établir une cartographie de l'utilisation du sol

- Recenser les parcelles à travers le pays et décrire leurs usages actuels et activités, prendre en compte les terres destinées aux parcs nationaux, zones résidentielles, opérations d'Extraction minières à grande échelle.
- Recenser les zones particulièrement vulnérables aux impacts négatifs de l'EMAPE d'or tels que les plans d'eau, les populations humaines importantes, et habitats de la faune.
- Recenser l'emplacement et la taille des opérations d'Extraction minières artisanale et à petite échelle d'or actuelles, sans tenir compte de leur degré de formalité.

## 2. Réaliser une géoprospection

- Réaliser des études géologiques dans les parties sélectionnées du pays (subordonnées aux budgets disponibles) et/ou solliciter le partage de ces données auprès des entreprises. Bien que le Département d'Etudes Géologiques endosse généralement cette tâche, les mineurs expérimentés, propriétaires fonciers, et universités nationales peuvent également contribuer à l'optimisation de l'appropriation locale et rentabilité de la géoprospection.
- Identifier les gisements adaptés aux différents types d'extractions minières.
- Rendre cette information accessible au public.

## 3. Réserver et attribuer des terres adaptées à l'EMAPE d'or

A partir de la cartographie de l'utilisation du sol et des études géologiques, établir les impacts positifs et négatifs du secteur de l'EMAPE d'or (consulter la Section 4.2 relative au développement d'une vision nationale de l'EMAPE d'or), puis associer ces derniers aux priorités de développement national et politiques d'utilisation du sol afin de réserver et attribuer des terres à l'activité de l'EMAPE d'or. Dans les cas où les terres sont indisponibles, le gouvernement peut considérer une réattribution des terres pour l'EMAPE d'or (ou autoriser temporairement l'EMAPE d'or sur des terres où ce n'est pas officiellement autorisé) et estimer si l'atténuation des impacts environnementaux de l'EMAPE d'or sur ces zones est envisageable. Si aucune terre adaptée ou autre option ne se présentent, le cadre réglementaire doit être appliqué et les mineurs relocalisés (consulter la Section 2.6 relative au contrôle et application). Les décisions doivent se prendre en coordination avec les ministères responsables du territoire, du secteur minier, de l'environnement et de la planification économique.

### Étapes additionnelles possibles

En complément ou en guise d'alternative à certaines étapes citées précédemment, les étapes suivantes peuvent être envisagées.

- **Attribuer les terres selon le principe du « premier arrivé, premier servi »**

Dans l'hypothèse où le gouvernement décide de ne pas réserver les terres dans un but minier ou activité commerciale autre, l'option alternative est d'attribuer les terres au cas par cas, à quiconque se présente en premier. Dans de tels cas, il est particulièrement important que les acteurs de l'EMAPE d'or aient accès aux informations géologiques et soient soutenus afin de revendiquer efficacement des terres, s'il y a lieu. D'autres accès aux terres tels que les contrats d'Extraction minière artisanale, à petite et à grande échelle, peuvent être pris en compte (consulter la Section 3.3 de la coexistence de l'EMAPE et EMGE).

- **Établir des zones d'Extraction minière artisanale et à petite échelle**

Lorsque le gouvernement considère qu'il ne peut plus administrer efficacement un système de réglementation, de contrôle et d'application uniforme à toutes les opérations d'Exploitation minière artisanale et à petite échelle d'or du pays, il peut alors se concentrer sur des zones d'Extraction minière artisanale géographiquement limitées.<sup>26</sup>

Les zones d'Extraction minière artisanale et à petite échelle, établies par exemple, au Brésil, en Colombie, au Ghana et en RDC, sont des zones aux gisements connus ou potentiels, attribuées à l'EMAPE, aux règles et à l'administration distinctes. À l'intérieur de ces zones, les exploitants peuvent se procurer des licences permettant d'exercer de façon légitime, à l'abri des firmes multinationales.

Bien que la mise en place des zones d'Extraction minière artisanale et à petite échelle semble être une option pratique, il est important de souligner que ces zones peuvent être difficiles à définir et chères à mettre en place. Le processus de mise en place des zones d'Extraction minière artisanale et à petite échelle requiert d'identifier les gisements adaptés à l'Extraction minière artisanale et à petite échelle, puis les attribuer de manière exclusive à l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or. Ces zones doivent contenir des gisements minéraux riches (confirmé par des données géologiques détaillées) visant à encourager les mineurs de l'EMAPE d'or à rester dans les zones indiquées. Lesdites zones doivent également être mises en place en coopération étroite avec les Parties prenantes locales (ex : mineurs, propriétaires fonciers, communautés locales), car ils disposent souvent d'informations utiles liées aux gisements que le gouvernement ignore, contribuant également à éviter les conflits.

#### Encadré 2 : Pratiques optimales de géoprospection et attribution des terres à l'EMAPE d'or

- Engager les mineurs et Parties prenantes locales au processus d'identification des gisements viables d'or et d'attribution des terres.
- Impliquer les autorités traditionnelles aux politiques locales d'utilisation du sol de l'EMAPE d'or, et aligner la politique nationale à leurs systèmes traditionnels fonciers afin d'empêcher les conflits territoriaux et la double-impositions des mineurs de l'EMAPE d'or.
- Obtenir la participation des universités locales et nationales à la réalisation de la cartographie et géoprospection.
- Décentraliser les responsabilités, la géologie et autres domaines d'expertise, ainsi que les ressources financières et infrastructurelles vers les agences locales compétentes des départements gouvernementaux (consulter la Section 4.1 pour de plus amples informations concernant la coordination institutionnelle).
- Estimer minutieusement les superficies terrestres devant être attribuées à l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or: la surface doit être assez large afin d'encourager et permettre les mineurs de l'EMAPE d'or à optimiser leur exploitation, tout en respectant l'environnement (l'extraction alluvionnaire en particulier, dont les sites sont, pour la plupart, géographiquement dispersés), mais relativement succincte de manière à maintenir les terres productives connues en dormance pendant une période prolongée.
- Garantir l'expiration des permis d'exploration minière de l'Extraction minière à grande échelle et de l'EMAPE d'or, afin de pousser les acteurs à investir (au risque d'allouer les terres à de nouvelles demandes).
- Encourager les propriétaires fonciers à octroyer aux femmes, aux jeunes et aux groupes en position fréquente de vulnérabilité ou désavantage, l'accès aux terres.

<sup>26</sup> Alliance pour une Mine Responsable, 2011. Guide de légalisation de l'extraction minière artisanale et à petite échelle (EMAPE). <http://www.responsiblemines.org/images/sampled/imagenes/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisationguide.pdf>



## 2.2 Faciliter l'organisation des mineurs

Une seconde composante clé de la formalisation de l'EMAPE d'or (de dimension socio-économique) est de faciliter l'organisation des mineurs en structures ou entités légitimes telles que des coopératives, en vue de répondre à leurs besoins et faciliter la production. Cette section aborde par conséquent la mise en place des entités d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or et le renforcement des entités existantes.

Il y a de nombreux avantages à organiser les mineurs de l'EMAPE d'or. Premièrement, cela permet aux institutions externes de voir, identifier et dialoguer plus facilement avec les mineurs de l'EMAPE d'or, dans le but de leur fournir une assistance technique telle qu'une formation sur de meilleures méthodes d'extraction. Deuxièmement, avec les compétences appropriées, ces entités peuvent institutionnaliser les connaissances nouvellement acquises et organiser des activités de formation parmi les membres. En Bolivie, par exemple, l'introduction des cornues a été plus concluante au sein des coopératives qu'entre les mineurs de l'EMAPE d'or peu organisés car les mineurs des coopératives brûlaient les amalgames de mercure en quantités plus grandes et pouvaient être formés en tant que groupe.<sup>27</sup> Troisièmement, l'organisation des mineurs peut simplifier l'accès à d'autres

aspects importants tels que les informations relatives au cadre réglementaire, aux marchés et aux finances. Par exemple, cela peut faciliter le regroupement des ressources financières à travers les cotisations des membres pour leur fournir une couverture sociale et réaliser des économies d'échelle. Ce qui peut être bénéfique lors de l'achat collectif de nouveaux équipements telles que des explosifs ou des cornues. L'accès à ces ressources peut réduire les obstacles à l'adoption de pratiques durables sur le long terme, car les mineurs gagnent en capacité et stabilité financières. Enfin, l'organisation des mineurs peut les munir d'une voix plus forte pour défendre leurs besoins et intérêts face aux commerçants et à la société en général. Cette étape peut s'avérer importante quant à l'amélioration de la situation d'exploitation et de vulnérabilité dans laquelle évoluent les mineurs de l'EMAPE d'or.

### Principaux défis et considérations

Bien que de nombreux pays ont encouragé les mineurs à s'organiser en coopératives pour atteindre les bénéfices mentionnés auparavant, le résultat obtenu a été limité. Les coopératives sont souvent mises en place, car considérées comme la forme d'organisation la plus responsable d'un point de vue social. Cependant, en fonction de leur conception, ces entités minières peuvent privilégier certains membres en se basant sur leur rôle et capacité financière. Cela peut être dû à une conception des coopératives désintéressée des arrangements coutumiers, des organisations informelles de mineurs déjà

27 <http://asmhub.mn/en/files/view/493>

existantes, ou rapports de forces historiques prévalant sur les réglementations modernes. De plus, il se peut que les coopératives n'accomplissent pas leurs objectifs sociaux en raison d'une assistance inexistante lors de leur mise en place. Parmi ces objectifs figure, par exemple, la formation sur les idéaux d'une coopérative tels que: l'adhésion volontaire et ouverte, la gouvernance démocratique, la possibilité d'une participation économique des membres (sous forme de contributions pour la coopérative), l'autonomie et l'indépendance; l'éducation, la formation et l'information, la coopération entre coopératives et le souci de la communauté.<sup>28</sup> De ce fait, elles ne sont que rarement mises en place de manière démocratique avec la participation des mineurs au plus bas niveau de la hiérarchie. La direction des coopératives peut alors se composer d'élites locales opportunistes à la recherche d'occasions commerciales dans leur propre intérêt, au lieu de défendre et répondre aux besoins des membres de la coopérative.

L'encadré ci-dessous présente la mise en place des coopératives minières au Sud Kivu, en RDC.

### Encadré 3 : Coopératives minières au Sud Kivu, en RDC\*

En RDC, le Code Minier impose les mineurs à s'organiser en coopératives. Ces réglementations n'ont cependant pas pris en compte l'existence des « comités miniers » dont font partie beaucoup de mineurs, qui sont de petits groupes miniers qui travaillent ensemble dans la même zone et s'entraident si nécessaire.

Hors de portée des réglementations, les hommes d'affaires locaux et chefs coutumiers usent de leur capital pour mettre en place des coopératives et convaincre les mineurs de devenir membres en échange d'outils et d'équipements. Cependant, les promesses n'ont pas été tenues et certains idéaux de coopération négligés. Puisque les mineurs ignoraient leurs droits en tant que membres d'une coopérative, ils ont été incapables de gérer la situation. De plus, les mineurs de l'EMAPE d'or ont été contraints de payer des impôts aux propriétaires fonciers et chefs locaux définis par les arrangements coutumiers, en supplément du revenu demandé par les coopératives, alourdissant ainsi le fardeau financier des mineurs. Sans surprise, la plupart des mineurs de l'EMAPE d'or en RDC de l'Est perçoivent encore les comités miniers, où quelques-uns d'entre eux ont travaillé, comme plus légitimes.

\* De Haan, J.S. & Geenen, S., 2016.

Selon le contexte, il peut être plus avantageux d'établir des formes d'entités alternatives telles que des associations ou Petites et Moyennes Entreprises (PME). Il est important de donner aux mineurs de l'EMAPE d'or, l'opportunité de s'organiser en différents types d'entités et assumer leur mise en place. Un exemple de comment y parvenir est illustré par l'étude cas en Mongolie dans l'encadré suivant.

28 Consulter le site de l'Alliance coopérative internationale : <http://ica.coop/fr/node/10584>.

#### Encadré 4 : Organisation des mineurs de l'EMAPE d'or en Mongolie

Le secteur mongol d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or jouit d'un soutien considérable de la part du Sustainable Artisanal Mining Project (SAM) fondé par la DDC et mené conjointement avec le Ministère mongol des ressources minérales et de l'énergie. Le projet vise à développer l'extraction minière artisanale responsable dans l'intention de la reconnaître comme sous-secteur formelle et contributrice au développement économique de la Mongolie. Suite à de longues consultations avec les mineurs de l'EMAPE d'or, les institutions gouvernementales et les experts internationaux, le projet a permis d'améliorer le cadre réglementaire qui gouverne le secteur d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or en Mongolie, tout en adoptant une approche fondée sur les droits humains.

La loi mongole sur les minéraux stipule que les entités d'extraction minière artisanale doivent être organisées sous la forme de partenariats déclarés ou non et coopératives. Cette définition juridique offre aux mineurs de l'EMAPE d'or, la flexibilité de mettre en place et d'opérer sous différentes formes d'organisation. Le Projet SAM a stimulé une série de réunions de partage des expériences, mettant à disposition un espace dans lequel les mineurs ont pu établir leur organisation compte tenu de leurs rythmes et capacités. Une vaste majorité des mineurs de l'EMAPE d'or s'est organisée en partenariats non déclarés, de petites unités organisationnelles informelles nécessitant peu d'exigences quant à leur fonctionnement. Les partenariats non déclarés ne sont pas considérés comme des personnes morales en vertu de la législation et n'ont donc pas l'obligation de se présenter au centre des impôts ou au bureau national d'enregistrement. Cette étape peut être bénéfique pendant les premières années d'extraction minière, période durant laquelle les mineurs présentent des moyens financiers et techniques moindres.

Les mineurs possédant davantage de moyens peuvent mettre en place des partenariats déclarés et des coopératives, qui sont des entités juridiques aux exigences d'organisation et d'obligations d'un plus haut niveau (ex : standards de performances sociale et environnementale élevés). Ils peuvent également acquérir les droits d'utilisation d'un plus haut degré de mécanisation. Un partenariat déclaré est conçu comme une entité commerciale où plusieurs individus jouissant de capital, engagent des ouvriers et établissent un partenariat, puis vendent de l'or en leur nom. Les coopératives sont mises en place par les mineurs eux-mêmes, qui ensemble, fournissent des contributions financières à ces dernières, dans le but de répondre aux besoins sociaux et économiques communs.

De nombreux partenariats (déclarés ou non) évoluant dans les mêmes zones ont pris la forme d'ONG minières communautaires. Ces ONG sont des organisations à but non lucratif qui cherchent à défendre des intérêts communs, protéger les droits des mineurs, et prendre part au développement communautaire des communautés d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or. Les dirigeants des ONG ont été élus dans le cadre d'élections démocratiques dont la plupart des mineurs ont participé, lors de l'Assemblée Mongole des Mineurs de l'Extraction Minière Artisanale en 2013, tenue au Grand Khoural d'État. Cette rencontre a été organisée par un groupe spécial comprenant les dirigeants d'exploitations minières.

En 2012, le groupe spécial a réalisé des déplacements à travers la Mongolie afin de rencontrer les populations locales (y compris les mineurs, les responsables locaux du gouvernement, et les habitants) pour évaluer la nécessité d'établir une Fédération d'Extraction minière artisanale et à petite échelle au niveau national. Compte tenu des résultats obtenus, la Fédération Nationale pour les Mineurs de l'Extraction minière artisanale et à petite échelle a vu le jour, avec le soutien financier du Projet SAM. La Fédération a pour objectif de répondre aux besoins émergents des mineurs de l'Extraction minière artisanale en matière de développement de l'EMAPE d'or. Cela implique l'étude des impacts socio-économiques et environnementaux du secteur, la promotion d'une attitude positive du public à l'égard de l'Extraction minière artisanale et à petite échelle, et l'incitation à des conditions de travail plus sûres. A présent, la Fédération se compose de 78 ONG, déterminées à améliorer les opérations d'Extraction minière artisanale et à petite échelle et protéger les droits de 7400 mineurs.

Il convient de noter qu'il a fallu plus de dix ans pour établir un cadre réglementaire favorable en Mongolie au cours desquels différentes approches ont été entreprises. Bien qu'il n'y ait aucune approche efficace universelle, le cas de la Mongolie prouve que si plusieurs options sont proposées aux mineurs, ces derniers disposent de flexibilité dans leur processus d'organisation en fonction de leurs capacités économiques et organisationnelles, ainsi que la possibilité d'optimiser leurs exploitations au fur et à mesure de leur évolution. Cela montre qu'en intégrant, de manière inclusive et significative, les mineurs de l'EMAPE d'or au processus, l'efficacité et la durabilité des organisations se voient renforcées.

## Étapes essentielles

Ce qui va suivre sont les étapes importantes destinées à la simplifier l'organisation des mineurs de l'EMAPE d'or en entités légitimes.

### 1. Réaliser une étude socio-économique

Mener une évaluation approfondie pour comprendre l'ordre social local qui gouverne le secteur (y compris les arrangements coutumiers, l'auto-organisation informelle des mineurs, les rapports de force historiques et culturelles, ainsi que les relations entre les sexes) et la façon dont les mineurs de l'EMAPE d'or s'organisent actuellement (consulter la Section 4.2). La « Méthode de recherche socio-économique de l'EMAPE d'or » d'UNITAR donne des indications à ce propos.<sup>29</sup>

### 2. Fournir des informations et faciliter un dialogue inclusif

Organiser des ateliers avec les mineurs de l'EMAPE d'or, les commerçants d'or, les chefs coutumiers, et autres Parties prenantes afin de les informer sur les entités juridiques disponibles en vue d'une organisation, ainsi que les droits et devoirs qui leur sont attachés. Aborder les divers défis et bénéfices d'une telle organisation et chercher à comprendre le modèle qui correspond aux mineurs. Les lignes directrices détaillées sur la simplification d'un dialogue inclusif avec les Parties prenantes de l'Extraction minière artisanale et à petite échelle sont partagées par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement.<sup>30</sup>

### 3. Modifier le cadre juridique afin d'y accueillir différentes formes d'entités

Modifier les réglementations existantes ou en rédiger de nouvelles pour y inclure différentes options relatives à l'organisation des mineurs et garantir leur adéquation avec la situation locale.

### 4. Simplifier la mise en place des entités et offrir une assistance continue

Prévoir des rencontres pour faciliter et superviser la nomination aux postes de direction et de gestion de la mise en place des nouvelles entités, et faciliter l'assistance en gestion d'entreprise et des ressources humaines ainsi qu'en gouvernance démocratique.

<sup>29</sup> <https://www.unitar.org/cwm/mercury-0>

<sup>30</sup> Consulter <https://www.iied.org/delivering-solutions-through-multi-stakeholder-dialogue>

## Étapes additionnelles possibles

En complément aux étapes citées précédemment, les étapes suivantes peuvent être envisagées.

### • Mettre en place des OCB, syndicats et fédérations

Lorsque cela s'avère approprié, des organisations faitières chargées de représenter les besoins et droits des mineurs de l'EMAPE d'or, peuvent être mises en place. Elles peuvent prendre la forme d'Organisations Communautaires de Base (OCB), syndicats, ou fédérations établis aux niveaux local et national.

### • Amener les femmes et les jeunes à des positions de premier plan

Les efforts pour faciliter l'organisation des mineurs doivent spécifiquement cibler les femmes et les jeunes de sorte à leur permettre de participer aux prises de décision des entités de l'EMAPE d'or et assumer des postes de direction. Un soutien peut également leur être fourni lors de la mise en place d'entités propres pour représenter leurs besoins.

## Encadré 5 : Pratiques optimales à la simplification de l'organisation des mineurs

- Donner aux mineurs de l'EMAPE d'or la liberté, le temps, et l'espace de décider par eux-mêmes de la forme d'organisation qui leur convient le mieux.
- Faciliter la mise en place d'entités minières qui offrent une adhésion flexible sur le court terme dans des zones où l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or est de nature très mobile, de façon qu'un individu puisse rejoindre d'autres entités lorsqu'il ou elle décide de se relocaliser.
- En phase avec une approche fondée sur les droits humains, promouvoir la participation des femmes, des jeunes et autres groupes vulnérables ou marginalisés durant les processus d'organisation, encourager ces derniers à assumer des postes de direction, et leur permettre de mettre en place leurs propres organisations s'ils ou elles le souhaitent.
- Dans la mesure du possible, encourager la participation économique des membres au sein de leurs entités en vue de devenir financièrement indépendants des investisseurs externes sur le long terme.
- Encourager et permettre aux entités de l'EMAPE d'or de communiquer à leurs membres toute information relative à leurs droits, au commerce minier, aux meilleures pratiques, ainsi que des initiatives visant à promouvoir le développement local de leurs communautés.

## 2.3 Homologation et réglementation de l'EMAPE d'or

Cette section concerne avant tout la dimension juridique de la formalisation et énumère certains aspects clés en lien avec l'homologation et réglementation de l'activité d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or.<sup>31</sup> La composante « homologation et réglementation de l'EMAPE d'or » est très pertinente en ce qui concerne la mise en œuvre des composantes clés du processus de formalisation dans leur intégralité.

### Étapes essentielles

Les étapes suivantes sont d'une grande importance lors de l'homologation et réglementation de l'EMAPE d'or :

1. Reconnaître juridiquement les différents types de l'EMAPE d'or ;
2. Concevoir et octroyer des licences d'exploitation ;
3. Adopter des mesures de santé et lutte contre la pollution ;
4. Concevoir et diffuser des directives réglementaires pour la réhabilitation des terres et la fermeture des mines ;
5. Mettre en place un système d'imposition, de taxes et de redevances.

Celles-ci sont traitées en détail ci-dessous.

#### 1. Reconnaître juridiquement les différents types d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or

Avant d'envisager la réglementation de l'activité de l'EMAPE d'or, il importe de définir et reconnaître juridiquement les différents types de l'EMAPE d'or dans le pays. Cela représente souvent une première étape importante dans la mise en place des réglementations qui offrent des niveaux de contrôle appropriés pour chaque type d'activité de l'EMAPE d'or. Les définitions varient selon : (i) la somme maximale de fonds que peut investir un groupe ; (ii) la capacité maximale d'extraction ; (iii) la zone et profondeur maximales de terres qu'il est possible de traiter ; (iv) la technologie autorisée ; (v) le nombre de mineurs concernés.

Il peut être nécessaire de reconnaître plus d'un type d'activité de l'EMAPE d'or par la loi, pour permettre aux législateurs de d'adapter les exigences inhérentes aux

licences d'exploitation. Il peut être utile, par exemple, de distinguer dans l'EMAPE d'or, l'extraction de roche dur et de roche molle, ou l'extraction d'autres types de gisements d'or. Il convient également de remarquer que le secteur est défini en tant que secteur économique et d'extraction, plutôt qu'une activité de subsistance, pour garantir son intégration aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

#### 2. Concevoir et octroyer des licences d'exploitation

Ces étapes visent trois enjeux cruciaux : (i) Octroyer des licences d'exploitation ; (ii) Octroyer des permis écologiques ; (iii) Octroyer des licences commerciales, d'exportation et d'orfèvrerie.

- (i) Une licence d'exploitation (ou titre minier) définit les droits et obligations du titulaire. C'est l'exigence juridique fondamentale pour entreprendre une activité minière et généralement, l'outil juridique principal à la réglementation de l'extraction minière. Une licence d'exploitation est aussi un outil politique qui peut être utilisé dans le but de promouvoir de meilleures pratiques (y compris l'utilisation réduite du mercure), améliorer les conditions de travail des mineurs, ainsi que réduire l'incidence globale sur l'environnement au niveau local. Les licences d'exploitation peuvent viser spécifiquement une marchandise (ex : de l'or ou du cuivre), un ensemble de marchandises (ex : minéraux précieux), ou une échelle de production (ex : extraction minière artisanale par opposition à l'extraction minière à petite échelle). Elles peuvent être de nature générale (ex : une licence d'Extraction minière artisanale).

Au sein de l'EMGE, différentes licences sont souvent octroyées pour chaque phase de l'extraction telle que la reconnaissance, l'exploration et la planification, l'extraction et la concentration, la transformation, le raffinement (fonte), la commercialisation, et la réhabilitation des sites. En ce qui concerne l'EMAPE d'or, il peut être préférable d'octroyer des licences qui encadrent plusieurs phases à la fois, dû aux délais habituellement courts de ces dernières et qui, pour la plupart, ont lieu simultanément. Dans certains cas, cependant, il peut être encore désirable d'octroyer des licences spécifiques de sorte à distinguer grossièrement les phases d'exploitations minières plus larges. Par exemple, si une usine de transformation atteint une certaine capacité de production ou couvre une zone minière particulièrement large, des licences distinctes pour l'extraction et la transformation peuvent être octroyées.

<sup>31</sup> Cette section cite des extraits de [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization\\_Document\\_Final\\_June\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization_Document_Final_June_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



Pour octroyer des licences, le gouvernement peut créer un système de licences et nommer un responsable de département (généralement le Ministère des Mines) qui traite les candidatures et octroi les licences d'exploitation. Par l'isolement des opérations de l'EMAPE d'or, il peut s'avérer pratique de décentraliser l'octroi des licences d'exploitation aux niveaux provincial ou municipal. Le processus de demande doit être clair, transparent, opportun et simple d'un point de vue administratif.

Des informations supplémentaires concernant la conception des licences d'exploitation de l'EMAPE d'or sont disponibles dans l'encadré 6 ci-dessous.

(ii) Un Ministère peut être nommé (généralement le Ministère de l'Environnement) pour octroyer les permis écologiques et garantir l'application de pratiques respectueuses de l'environnement de la part des mineurs. Les licences doivent chercher à créer des conditions propices à la protection environnementale et au développement économique du secteur de l'EMAPE d'or. Au gré de la capacité économique des mineurs de l'EMAPE d'or, il peut être plus approprié d'exiger des permis écologiques aux titulaires de licences d'exploitation minière à petite, moyenne et grande échelle, et non aux titulaires de licences d'exploitation minière artisanale. Par ailleurs, différents critères peuvent être adoptés pour chacun des stades de l'opération. Dans

### Encadré 6 : Considérations relatives à la conception des licences d'exploitation

**Durée et renouvellement de la licence :** Les licences ayant une longue durée de validité contribuent à garantir la stabilité car elles encouragent les mineurs à œuvrer dans une perspective à long terme. Cela alimente leur volonté à s'investir dans les opérations d'extraction et adopter les meilleures pratiques. Les fournisseurs de crédit préfèrent généralement soutenir des projets sur le long terme. Par conséquent, les mineurs peuvent disposer de moyens additionnels pour bénéficier d'un crédit. Les licences doivent notamment couvrir une période de temps suffisamment longue, durant laquelle les gisements d'or peuvent être extraits de façon rentable, mais non au-delà du nécessaire, surtout lorsque l'activité de l'EMAPE d'or est très mobile. De plus, les titulaires de licences peuvent être autorisés à les renouveler pour stimuler les exploitants miniers à investir et travailler dans une zone, jusqu'à l'épuisement du gisement.

**Exclusivité et harmonisation :** Les licences doivent être exclusives afin d'éviter tout conflit entre les différents titulaires de licences ou d'autres utilisateurs des terres (ex : agriculteurs). Les systèmes d'utilisation du sol et d'homologation doivent être conçus de façon à garantir que les différents organismes d'octroi n'établissent pas des licences qui se chevauchent au risque de donner lieu à des revendications rivales ou contradictoires de la même terre.

**Éligibilité :** Dans de nombreux pays, les licences d'exploitation sont réservées à une propriété exclusive des ressortissants. De plus, certains pays imposent une limite d'âge à l'obtention des licences d'exploitation, de manière à freiner la participation des enfants dans le secteur (consulter la Section 3.2 sur le travail infantile).

**Types d'entités autorisées à opérer en vertu d'une licence d'exploitation d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or :** Les licences d'exploitation doivent différencier chaque type d'entités minières de l'EMAPE d'or. Les licences peuvent également être utilisées comme outil puissant de promotion de l'organisation des mineurs de l'EMAPE d'or.

**Transfert et mise à niveau des licences :** l'habilité de transférer des licences d'exploitation à d'autres personnes (morales) offre une importante flexibilité aux mineurs, et peut servir à inciter les exploitants miniers à adopter de meilleures pratiques. De la même manière, permettre aux mineurs de mettre à niveau leurs licences (ex : passer de l'extraction minière artisanale à l'extraction minière à petite échelle) peut mener à des bénéfices similaires.

**Normes de santé et de sécurité :** la sécurité du travailleur et les normes du travail sont généralement stipulées dans le droit commun. Cependant, en raison des conditions uniques de l'EMAPE d'or, des réglementations de sécurité spécifiques peuvent être conçues et énumérées sur la licence d'exploitation.

**Droits et obligations :** En phase avec une approche fondée sur les droits humains, il est important que les licences d'exploitation énoncent clairement les droits et obligations des mineurs.

plusieurs pays, obtenir un permis écologique fait partie du processus d'obtention d'une licence d'exploitation pour l'EMAPE d'or et, par conséquent, les deux seront souvent combinés.

Des informations supplémentaires concernant la conception des permis écologiques de l'EMAPE d'or sont disponibles dans l'encadré 7 ci-dessous.

### Encadré 7 : Considérations relatives à la conception des permis écologiques

**Décentralisation :** Décentraliser l'octroi des licences d'exploitation et permis écologiques au niveau local peut se montrer pratique. Au Pérou, où les zones minières sont fortement régionalisées, les permis écologiques sont octroyés par les Directeurs Régionaux des Mines.

**Harmonisation et adaptation :** Les permis écologiques pour l'EMAPE d'or doivent être conçus conformément à la législation environnementale et instruments politiques mis en place, puis adaptés aux conditions et capacités uniques des acteurs de l'EMAPE d'or.

**Évaluation de l'impact environnemental :** L'évaluation des impacts environnementaux des activités minières doit être, idéalement, requise pour toutes les catégories minières, y compris l'EMAPE d'or. Du fait de son faible aspect pratique ou faisabilité pour les mineurs d'extraction minière artisanale d'un point de vue individuel, il vaut peut-être mieux ne pas l'appliquer, à condition qu'un processus d'évaluation plus simple ne soit pas développé par les autorités locales. L'autorité locale doit diffuser, au minimum, les directives concernant la conformité environnementale et le contrôle des exigences que les mineurs de l'EMAPE d'or peuvent utiliser pour évaluer leurs impacts et développer des plans de gestion environnemental (si l'exige la loi).

**Simplification :** Les exigences environnementales doivent être simplifiées autant que possible sans réduire la qualité de la gestion environnementale. Par exemple, l'échelle et l'ambition des évaluations d'impacts environnementaux et plans de gestion environnemental doivent être basées sur la taille de l'opération et les mineurs de l'EMAPE d'or capables de couvrir les coûts financiers.

(iii) L'octroi des licences commerciales, d'exportation et d'orfèvrerie est également important pour la formalisation de la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or dans son ensemble, au-delà du site minier.

- Comme pour les licences d'exploitation, les licences commerciales peuvent être spécifiques à une marchandise ou un ensemble de marchandises. Les licences commerciales stipulent les droits et devoirs des commerçants d'or, y compris le paiement des taxes, impôts et redevances, et peut également contenir les restrictions quantitatives d'or acheté et vendu, et à qui (ex : les commerçants peuvent se voir interdire d'exporter). Le gouvernement peut distinguer les petits des plus grands commerçants, tel est le cas du Code Minier de la RDC. De plus, étant donné que les commerçants opèrent souvent à différents niveaux de la chaîne d'approvisionnement et peuvent travailler avec des courtiers sur la base de commissions, le gouvernement peut décider d'octroyer des permis de vente à ces acteurs.

En ce qui concerne les licences d'exportation, ces dernières doivent énoncer clairement les droits et devoirs de leurs titulaires et prévenir les

problématiques mentionnées précédemment (ex : paiement des taxes, impôts et redevances, ainsi que les restrictions).

Enfin, le gouvernement peut également octroyer des licences aux orfèvres ou bijoutiers, lesquelles doivent énoncer clairement les droits et devoirs de leurs titulaires, et prévenir les problématiques mentionnées précédemment.

### 3. Adopter des mesures de santé et lutte contre la pollution

Lorsque cela semble approprié, le contrôle réalisable et juste de la pollution, bannissements, restrictions, et mesures de sécurité peuvent être imposés. Le principe du pollueur-payeur est d'ordinaire appliqué aux opérations industrielles selon lesquelles l'industrie est responsable du nettoyage de la pollution. Cependant, les mineurs de l'EMAPE d'or disposent de ressources limitées et le besoin de prévention (ex : aider les mineurs à abandonner l'utilisation et rejets du mercure avant toute chose) est singulièrement critique.

Dans de nombreux pays, les interdictions générales et restrictions (sans un soutien vers des alternatives) ont poussé les mineurs de l'EMAPE d'or à la non-

conformité de leurs licences. Cela mène souvent les mineurs à opérer dans des zones que le gouvernement ne peut atteindre facilement pour y conduire des contrôles formels ou appliquer des mesures coercitives. Dans certains cas, les mineurs s'engagent dans le commerce illégal de produits toxiques ou d'or. Les restrictions sont appliquées

efficacement lorsqu'elles sont couplées avec des mesures de soutien et d'incitation, afin d'aider les mineurs à s'adapter aux restrictions sans mettre en difficulté la rentabilité de leur activité. Un bref exemple de la Mongolie, dans l'encadré ci-dessous, illustre les effets possibles de mesures restrictives ainsi qu'une approche davantage progressive.

### Encadré 8 : Restrictions du mercure en Mongolie

En 2007, l'Agence Générale de l'Inspection Spécialisée (GASI) de la Mongolie a organisé une inspection du stockage et des utilisations de produits chimiques dangereux et toxiques par les individus, entreprises et sociétés opérant sur des sites miniers mongols. Lors de cette inspection, 147 moulins à bille ayant utilisé du mercure pour extraire de l'or ont été confisqués aux individus. En 2008, l'utilisation du mercure a été interdite en Mongolie.

Bien que l'utilisation du mercure dans le pays se soit vue réduite pendant un certain temps, l'interdiction n'a pas permis de l'éliminer complètement. En revanche, l'utilisation de produits chimiques dangereux et toxiques est devenue clandestine et les mineurs ont continué à recourir au mercure à des quantités semblables, mais dans leur propre domicile, en exposant par conséquent leur famille, y compris femmes et enfants, aux vapeurs toxiques. En 2011, le Ministère de la santé a mené une enquête qui documentait les cas d'empoisonnement au mercure chez les mineurs de l'EMAPE d'or dans des domaines clés de l'extraction minière.

Depuis, avec le support du Projet SAM (veuillez consulter l'Encadré 4 susmentionné), le secteur de l'EMAPE d'or a partiellement abandonné l'utilisation du mercure. Outre le progrès notable de la formalisation, le projet a soutenu le développement d'usines de transformation qui n'emploient pas le mercure ou le cyanure durant le processus de récupération. Ces usines permettent aux mineurs de broyer le minerai à forfait, préservant la nature individualiste de l'Extraction minière à petite échelle. Cette approche a été ensuite reproduite dans diverses régions de la Mongolie. Malgré une baisse de l'utilisation du mercure, le problème reste d'actualité, et la Mongolie continue de poursuivre ses efforts en vue de sa réduction et minimisation de ses impacts.

En termes de réglementations, quelques mesures de sécurité et lutte contre la pollution sont énumérées ci-dessous.

- **Réglementation de l'extraction minière dans les lits de rivières et zones naturelles sensibles:** Les réglementations et, le cas échéant, les restrictions minières et environnementales qui s'appliquent spécifiquement à l'EMAPE d'or dans les lits de rivières et zones naturelles sensibles doivent être développées dans le but de prévenir et minimiser les impacts environnementaux (consulter la Section 3.5 relative à la formalisation de l'EMAPE d'or dans les zones protégées).

#### Restrictions :

- (i) Les restrictions peuvent concerner l'utilisation de certaines technologies, méthodes ou processus, ou bien des opérations dans certaines zones (consulter la Section 3.5 concernant les zones protégées).
- (ii) Tout type d'interdiction ou restriction doit être évaluée minutieusement suivant son impact sur

le secteur de l'EMAPE d'or, y compris leur coût de contrôle et d'application, ainsi que l'efficacité d'une telle interdiction/restriction.

- (iii) Toute interdiction ou restriction doit être accompagnée d'alternatives accessibles qui traitent de la performance, du coût, de la disponibilité et de la complexité technique (ex : les cornues ou d'autres méthodes de récupération d'or). Les alternatives doivent être soutenues via des subventions, une promotion et une formation sur son utilisation, ou d'autres moyens permettant de faciliter la transition des mineurs vers ces dernières.
  - (iv) Les mesures d'élimination des « pires pratiques » décrites à l'Annexe C de la Convention de Minamata doivent être intégrées aux directives réglementaires, et celles-ci nécessitent un accompagnement à travers la sensibilisation et la formation des communautés de l'EMAPE d'or sur les meilleures pratiques.
- **Produits chimiques dangereux :** Les connaissances locale et nationale concernant

l'utilisation du mercure, du cyanure, de l'acide et autres substances toxiques doivent être intégrées aux directives réglementaires appliquées à l'EMAPE d'or afin que ces dernières reflètent la réalité sur le terrain. De telles connaissances peuvent inclure, par exemple, une compréhension de l'utilisation de différentes pratiques, les personnes les plus grièvement touchées, les voies d'exposition aiguës et symptômes les plus courants, la quantité de substances utilisées et la faisabilité d'encourager les personnes à adhérer aux normes qui encadrent de telles substances. L'élimination des substances dangereuses est un processus en amélioration constante et les mineurs doivent bénéficier de meilleures pratiques et technologies.

- **Explosifs** : Le cadre réglementaire doit clairement stipuler les normes d'achat, d'utilisation et de stockage des explosifs dans le contexte de l'EMAPE d'or. De plus, le renforcement des capacités d'utilisation des explosifs et leur stockage sécurisé doit être entrepris et adapté à l'EMAPE d'or.

#### 4. Concevoir et diffuser des directives réglementaires pour la réhabilitation des terres et fermeture des mines

Il est important que le processus de formalisation reconnaisse les mineurs, dans le cadre de leurs devoirs, comme les responsables de leur héritage

de leurs activités. Cela concerne particulièrement les exploitations à ciel ouvert, les terrains déboisés et sources d'eau contaminées lorsque l'activité de l'EMAPE d'or prend fin. Par conséquent, la remise en état des mines et la décontamination de zones spécifiques doivent entrer en considération. La création d'emploi pour les mineurs et communautés voisines peut également en résulter, y compris la mise en place de fermes piscicoles ainsi que le reboisement.

La remise en état lors de la fermeture de la mine est une problématique relativement récente pour l'extraction minière en général et l'EMAPE d'or en particulier. En général, ce genre d'obligations, lorsqu'elles existent, sont incorrectement mises en œuvre. Les réglementations sont souvent abstraites et ont tendance à s'appuyer sur le processus d'extraction minière à moyenne et grande échelle. Les directives réglementaires exhaustives développées à l'égard de l'EMAPE d'or ou des zones minières communautaires doivent être mises à disposition des mineurs à la fin de leurs licences d'exploitation. Les titulaires des licences pourront donc bénéficier d'une meilleure compréhension des normes de remise en état et procédures de fermeture des mines, dans le cadre de leurs obligations. Voici un exemple des méthodes employées en Mongolie dans l'encadré 9 ci-dessous.

#### Encadré 9 : Méthode de réhabilitation frugale en Mongolie\*

En Mongolie, la Réglementation sur l'Extraction Minière Artisanale stipule la responsabilité des entités de l'EMAPE d'or à développer un Plan de Réhabilitation, obtenir l'approbation du Gouverneur du district, et déposer les fonds destinés à la réhabilitation. Elle présente en outre la responsabilité du Gouverneur du district d'estimer les coûts de réhabilitation, de négocier avec les entités de l'EMAPE d'or et superviser la mise en œuvre du Plan de Réhabilitation. L'organisation administrative de l'Etat est responsable de réaliser des activités de renforcement des capacités associées aux procédures de réhabilitation et de doter les mineurs des directives adéquates – le Manuel de Méthode de Réhabilitation Frugale – afin de développer les Plans de Réhabilitation.

La FRM repose sur l'aboutissement de recherches des démonstrations de réhabilitation, des consultations des parties prenantes avec les entités de l'EMAPE d'or, les autorités et communautés locales ainsi que plus de deux ans de formation et renforcement des capacités réalisés au sein du projet Engaging Stakeholders in Environmental Conservation. Ce projet a été mis en place par The Asia Foundation en partenariat avec le Ministère des Mines et soutenu financièrement par la DDC. La FRM fournit une orientation pratique comprenant des techniques visant à atteindre des résultats de réhabilitation acceptables et durables à un coût raisonnable, abordable pour les mineurs de l'EMAPE d'or et autres communautés qui les réalisent. En comptant avec le soutien d'autres sources de financement telles que les fonds des administrations locales réservés à la réhabilitation des terres dégradées. La réhabilitation est réalisée par les villageois et les mineurs de l'EMAPE d'or avec le soutien d'entreprises privées. La méthode a été appliquée avec succès sur 17 projets de démonstration FRM à travers le pays.

\* Pour de plus amples informations sur la FRM consultez le Frugal Rehabilitation Methodology (FRM). Manuel de terrain du Ministère des Mines et Gouvernement de la Mongolie, 2016. <http://www.eisourcebook.org/cms/April%202016/Mongolian,%20Frugal%20Rehabilitation%20Methodology%20Field%20Handbook.pdf>

## 5. Mettre en place un système d'imposition, de taxes et de redevances.

Un avantage important de la formalisation du secteur de l'EMAPE d'or est la production de revenus pour le gouvernement à travers les impôts, les taxes et, éventuellement, les redevances. Par la même occasion, une imposition excessive peut dissuader les acteurs de l'EMAPE d'or de formaliser (en particulier si les niveaux de pauvreté sont hauts et ceux de mécanisation plus bas) et les pousser davantage vers le secteur informel. Il est donc important d'ajuster les impôts, s'ils sont prélevés, à la capacité économique réelle des acteurs de l'EMAPE d'or et leur échelle d'opération. De plus, la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or offre de multiples opportunités d'imposition parmi les acteurs disposant de différents niveaux de capacité financière.

Afin de déterminer s'il faut imposer ou non le secteur, le gouvernement doit :<sup>32</sup>

- Juger s'il est en capacité d'administrer un système d'imposition efficace et légitime ;
- Estimer la somme totale d'impôts recueillis sous différents taux ;
- Estimer le coût de collecte d'une telle imposition et son incidence sur l'économie.

Au niveau mondial, deux tendances liées à l'imposition du secteur de l'EMAPE d'or se démarquent :

- L'EMAPE d'or peut être traitée de la même manière que d'autres secteurs économiques. Au Pérou, par exemple, l'imposition de l'EMAPE d'or est identique aux autres secteurs économiques et proportionnelle à la capacité économique des opérations. Tout comme d'autres sociétés déclarées, les entités de l'EMAPE d'or sont tenues de payer un impôt de 30% sur le revenu net. De plus, elles doivent payer un « droit de validité » (ex : chaque propriétaire d'une concession minière se voit contraint de payer une taxe afin de conserver le droit de demeurer propriétaire légal de la concession). En ce qui concerne les mineurs de l'extraction à petite échelle, cela s'élève à 1\$ par an pour chaque hectare de terre autorisé, et 0,50\$ par an pour les mineurs d'extraction artisanale. Cependant, à l'inverse des sociétés des extractions minières à moyenne et grande échelle, les mineurs de l'EMAPE d'or sont exonérés de redevances.
- Dans d'autres cas, les pays ont différencié le secteur de l'EMAPE d'or des autres secteurs économiques. L'une des approches est d'employer un système

d'imposition similaire à celui des travailleurs indépendants. C'est le cas de la Mongolie où les mineurs de l'EMAPE d'or doivent payer un impôt annuel de 10% sur leur revenu et une redevance de 2,5% lorsqu'ils vendent à la MongolBank. Une seconde approche suppose l'application de redevances et d'une imposition sur la rente foncière. Cela conduit à des taux d'imposition plus bas que ceux appliqués au secteur de l'Extraction minière à grande échelle, comme c'est le cas en Équateur.<sup>33</sup>

Afin de promouvoir l'intégration de l'EMAPE d'or à l'économie formelle, une association des approches mentionnées ci-dessus peut se révéler utile. La meilleure approche dépend du contexte national et doit, dans l'idéal, être basée sur des systèmes d'imposition existants.

Il est également nécessaire de garantir la coordination entre les agences gouvernementales, de façon à ce que les divers impôts, redevances et taxes ne s'accumulent pas au-delà de la capacité financière des mineurs de l'EMAPE d'or. L'expérience de la plupart des pays indique qu'un prélèvement d'impôts et redevances exorbitants sur les exploitations de l'EMAPE est un obstacle majeur et facteur dissuasif à la formalisation. Concernant les frais des licences d'exploitation, les sommes perçues varient considérablement selon les pays. Il y a une tendance générale à appliquer des frais plus bas à l'extraction minière artisanale qu'à l'extraction minière à petite échelle.

Enfin, Il y a un besoin d'harmonisation régionale des taux d'imposition et redevances entre pays limitrophes, dans la mesure du possible. Faute de quoi, la présence d'impôts et taux de redevances plus avantageux chez les pays voisins peut encourager la contrebande transfrontalière et discréditer la formalisation.<sup>34</sup> Maintenir les charges liées aux licences d'exploitations à un niveau uniforme au sein des différentes régions est un élément important, puisque le commerce illégal gagne en attractivité lorsque le coût de conformité augmente. L'harmonisation des impôts, taxes et taux de redevances est l'un des outils réglementaires les plus efficaces contre la contrebande.

<sup>33</sup> Pour de plus amples informations sur le système de production de revenus en Équateur, voir : [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization\\_Document\\_Final\\_June\\_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11357/Formalization_Document_Final_June_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>34</sup> Cela a été documenté dans plusieurs pays en Afrique de l'Ouest, comme l'a fait, par exemple, l'Agence pour la Protection de l'Environnement en Sierra Leone, 2018 The ASGM Overview of Sierra Leone, and Alliance for Responsible Mining, 2016. Supply chains of artisanal gold in West Africa. A study of the supply chain in two gold-producing regions of Burkina Faso and Senegal. [http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2018/04/Publication-supply-chains-artisanal-gold-west-africa\\_-ENGL\\_-baja.pdf](http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2018/04/Publication-supply-chains-artisanal-gold-west-africa_-ENGL_-baja.pdf)

<sup>32</sup> Les étapes décrites ont été tirées du Guide IGF puis modifiées.

### Encadré 10 : Meilleures pratiques pour la réglementation des activités d'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or

- Définir et reconnaître l'EMAPE d'or en tant que secteur minier et économique plutôt qu'une activité de subsistance.
- Concevoir un cadre juridique en phase avec une approche fondée sur les droits humains et garantir la prise en compte des dimensions institutionnelle, financière, socio-économique (y compris les questions concernant l'égalité des sexes), et géo-environnementale du secteur.
- Développer des réglementations liées spécifiquement à l'EMAPE d'or (plutôt qu'à l'intégralité des activités minières) et qui répondent aux conditions propres du secteur, ainsi qu'aux capacités de ses acteurs.
- Fournir aux acteurs de l'EMAPE d'or et autres intervenants, les informations relatives au cadre juridique par le biais d'ateliers, de programmes radio et autres médias, de manière appropriée et opportune à la culture. En complément, garantir la contribution directe des parties prenantes au développement des politiques publiques, renforçant ainsi la légitimité des réglementations et conformité éventuelle.
- Soutenir le renforcement des capacités relatives aux aspects hautement complexes ou techniques des réglementations, en particulier dans les zones isolées où l'accès à l'information est plus difficile.

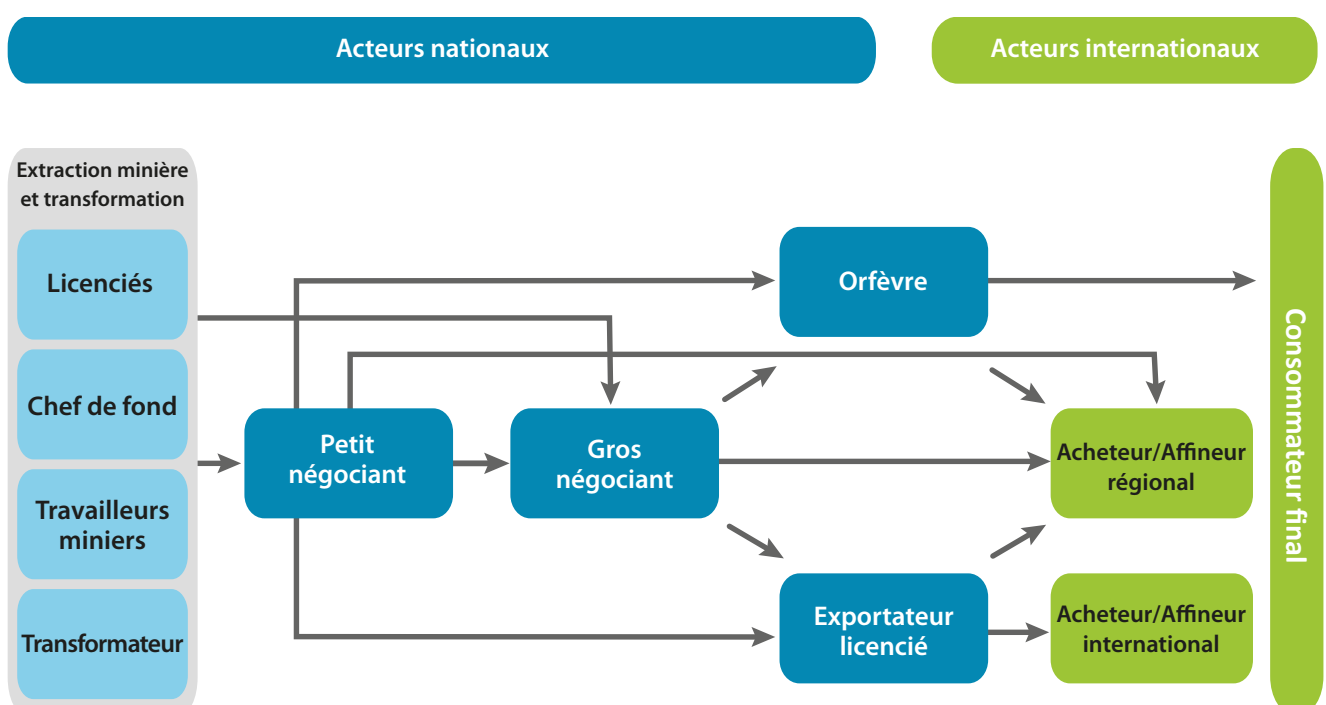
## 2.4 Organisation de la chaîne d'approvisionnement

Cette section porte sur les dimensions socio-économique et financière de la formalisation et aborde l'organisation de la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or dans son ensemble. Comme indiqué précédemment, le processus de formalisation inclut un nombre d'acteurs de la chaîne d'approvisionnement en aval. Au niveau national, plusieurs acteurs informels se distinguent fréquemment tels que les commerçants, les orfèvres et les exportateurs. Au niveau international, les acteurs principaux,

généralement associés à l'économie formelle, sont les affineurs et consommateurs finaux. La formalisation efficace du secteur de l'EMAPE d'or nécessite également de s'arrêter spécifiquement sur chacun des acteurs en aval. De ce fait, si les acteurs qui achètent l'or produit par les mineurs de l'EMAPE d'or ne sont pas formalisés, leur interaction avec les producteurs du secteur entrave le processus de formalisation.

La figure suivante liste les différents acteurs habituellement impliqués dans la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or et les routes diverses empruntées par le commerce aurifère.

Figure 6. Une chaîne d'approvisionnement typique de l'EMAPE d'or





### Principaux défis et considérations

Dans le monde entier, les consommateurs font preuve d'une sensibilisation accrue aux conditions dans lesquelles les matières premières sont produites et traitées, ainsi qu'une demande correspondante de transparence concernant le processus. Les consommateurs sont soucieux de la question éthique et des risques encourus par les mineurs (ex : les conditions de travail, le respect des droits humains, la répartition juste et égale des revenus, la présence de forces armées, les contributions au blanchiment d'argent et autres activités criminelles), ainsi que des enjeux environnementaux et de santé, tous deux applicables à l'EMAPE d'or.

Il existe un certain nombre de normes ayant pour but de répondre à ces préoccupations et promouvoir des pratiques responsables au sein de la chaîne d'approvisionnement. Le Guide OCDE sur le devoir de diligence est le standard principal de l'industrie. Il fournit une orientation détaillée sur la mise en œuvre des chaînes minières d'approvisionnement responsables afin d'aider les entreprises à respecter les droits humains et éviter leur contribution aux conflits à travers leurs pratiques et décisions d'achat. Le document bénéficie d'un soutien au niveau international (ex: dans le Règlement sur les minerais provenant des zones de conflit de l'Europe<sup>35</sup> et le Mécanisme de Certification Régional de la CIRGL) et d'une intégration aux cadres juridiques nationaux (ex: au Burundi, RDC et au Rwanda). Parmi les standards dominants, on retrouve le Standard Fairmined, la Norme de la Chaîne de Traçabilité du Conseil pour les Pratiques Responsables en Bijouterie-Joaillerie (RJC), la Norme sur l'or libre de conflit du World Gold Council, la Responsible Gold Guidance de la London Bullion Bank

Association et le Standard for Gold and Associated Precious Metals de Fairtrade International.<sup>36</sup>

L'encadré ci-dessous fournit un complément d'information concernant le Guide sur le devoir de diligence de l'OCDE.

#### Encadré 11 : Guide OCDE sur le devoir de diligence\*

L'objectif du Guide OCDE sur le devoir de diligence est de garantir aux acheteurs d'or internationaux une meilleure gestion des risques rencontrés tout au long de la chaîne d'approvisionnement minière, des mineurs jusqu'aux exportateurs locaux puis jusqu'aux transformateurs. Ceci est assuré par les initiatives du devoir de diligence, selon lesquelles les importateurs sont responsables de vérifier d'où proviennent les minerais et sous quelles conditions ils sont extraits, transformés et échangés. Les associations industrielles telles que la London Bullion Market Association et le Dubai Multi-Commodities Centre participent activement à la promotion de ce standard entre leurs membres, représentant ensemble plus de 80% de tout l'or raffiné dans le monde. Le programme de mise en vigueur du standard entre activement en contact avec les affineurs qui ne sont pas sous la couverture des programmes de l'industrie (tel qu'en Chine ou en Inde, par exemple). Cela a pour but de soutenir le développement des programmes nationaux en phase avec les efforts internationaux de promotion de la transparence et intégrité des chaînes d'approvisionnement minières.

\* Pour de plus amples informations, consulter OCDE, 2016. Guide OCDE du devoir de diligence pour les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque : Troisième édition. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-e>

35 Voir Union Européenne, 2017. Règlement sur les minerais provenant des zones de conflit de l'UE Journal officiel de l'Union Européenne, 60, 17 mai 2017

36 <https://www.oecd.org/investment/mne/Gold-Industry-and-Sector-Initiatives-Guide.pdf>

Un nombre grandissant de sociétés multinationales de commerce aurifère et de raffinement participent aux programmes de l'industrie, ayant pour but de concrétiser les divers normes internationales issues des « initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement ». Les initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement établissent des règles en ce qui concerne les conditions et moyens dont les minéraux et métaux entrent et parcourent la chaîne d'approvisionnement que les participants doivent appliquer.<sup>37</sup> Elles peuvent être facultatives ou obligatoires. L'encadré 12 suivant explique la façon dont le Standard Fairplay a été adopté par une coopérative de l'EMAPE d'or au Pérou.

Dans le contexte de la Convention de Minamata, le programme GOLD (Global Opportunities for the Long-term Development of the ASGM Sector) du FEM cible la chaîne d'approvisionnement dans sa totalité, notamment les acteurs en aval des pays producteurs et consommateurs.<sup>38</sup> Ce programme vise à réduire l'utilisation du mercure dans le secteur de l'EMAPE d'or au sein des pays participants, via : (i) La facilitation de l'accès des mineurs et communautés de l'EMAPE d'or au financement, en guise de soutien à l'introduction de technologies et techniques partiellement ou entièrement dépourvues de mercure (ii) et le développement de chaînes d'approvisionnement de l'EMAPE d'or durables. Le programme met fortement l'accent sur l'engagement du secteur privé dont les bijoutiers et joailliers, les fabricants d'électronique, les affineurs d'or et banques commerciales.

L'un des défis des standards internationaux et initiatives destinés aux chaînes d'approvisionnement est la faible adhésion des acteurs de l'EMAPE d'or à ces derniers, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA) et les zones de conflit ou à haut risque. En réponse à cela, l'Alliance pour une Mine Responsable et RESOLVE ont publié le Code pour l'atténuation des Risques dans l'Activité minière artisanale et à petite échelle, Formant des chaînes d'approvisionnement Transparentes et légales (CRAFT), qui est un standard technique d'acceptation minimum du marché basé sur la Convention de Minamata et le Guide OCDE sur le devoir de diligence.<sup>39</sup>

La formalisation des acteurs de la chaîne d'approvisionnement dans son ensemble soulève de nombreux défis. Par exemple, l'or peut être extrait et transformé par un mineur de l'EMAPE d'or ou exporté par un exportateur, tous deux licenciés. Seulement,

### Encadré 12 : Le Standard Fairmined suivi par des coopératives de l'EMAPE d'or au Pérou\*

Le Standard Fairmined a été créé par l'Alliance pour une Mine Responsable (ARM), une organisation à but non lucratif, et promeut les normes relatives au travail, à la traçabilité et à l'environnement, y compris la sécurité et manipulation réduite de produits chimiques dangereux tels que le mercure.

L'organisation minière CECOMIP de Puno, qui réunit les coopératives situées dans la municipalité d'Ananea au Pérou, est la première organisation d'extraction minière d'or alluvionnaire du monde, ayant obtenu la Certification Fairmined. Suite à sa formalisation, la CECOMIP s'est rendu compte qu'elle pouvait faire encore mieux : atteindre une certification qui soutienne son optimisation et son utilisation de nouvelles technologies afin d'accroître sa productivité et contribuer aux développements social et économique de la communauté. La CECOMIP a donc centré ses efforts sur l'obtention de la Certification Fairmined pour améliorer ses conditions et acquérir l'accès aux marchés aurifères équitables.

L'ARM et ses partenaires ont conduit des formations sur les questions juridiques et de droit du travail de sorte à renforcer la capacité de la CECOMIP à effectuer les ajustements en vue de répondre aux exigences du Standard Fairmined, aboutissant à une certification couronnée de succès en Août 2016. Au cours du processus, la CECOMIP a mis en place un système de traçabilité et emménagé, pour les travailleurs, un environnement de travail sûr qui garantit une utilisation adéquate de l'équipement de protection individuelle (EPI).

\* Pour de plus amples informations concernant la CECOMIP et le Standard Fairmined, consulter : <http://www.fairmined.org/community-profiles/cecomip>

37 Texte modifié du Document d'orientation de l'IGF.

38 <https://www.thegef.org/project/global-opportunities-long-term-development-asgm-sector-gef-gold>

39 <http://www.responsiblemines.org/en/our-work/standards-and-certification/craft/>



des commerçants qui ne sont pas titulaires d'une licence peuvent participer à l'une de ces étapes (malgré l'existence, dans certains cas, de vendeurs licenciés). Par ailleurs, les étrangers sont souvent impliqués dans la contrebande d'or et le financement des mineurs de l'EMAPE d'or. Ils peuvent sous-traiter des ressortissants pour acheter l'or afin de rester invisibles au niveau national, et compliquer ainsi la localisation de cet or. De plus, les moyens de raffinage sont habituellement situés dans les économies consommatrices qui ne développent pas des PAN du fait de l'absence d'activité de l'EMAPE d'or sur leur territoire. Pour cette raison, le soutien des entreprises de raffinage dans la formalisation de l'EMAPE d'or au sein des pays producteurs est souvent volontaire.<sup>40</sup>

Un autre défi est le mélange des rôles chez les mêmes acteurs. Dans certains cas, les acteurs des chaînes d'approvisionnement informelles font parties de l'économie formelle en tant que marchands déclarés de biens et services, mais pas nécessairement comme commerçants miniers. Les marchands d'or illégaux sont, en outre, difficile à identifier puisqu'ils ne font pas ouvertement la promotion de leur activité. Par ailleurs, la valeur monétaire de l'or peut pousser les acteurs formels au commerce et à l'exportation de cette marchandise en échange de monnaies internationales, pas toujours accessibles en raison d'une infrastructure financière insuffisante dans le pays. La valeur monétaire de l'or peut également attirer des réseaux criminels intéressés par le blanchiment d'argent, le trafic de stupéfiants ou de personnes, causant davantage de risques à la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or. Dans bien des cas, les acteurs illicites investissent aussi dans les acteurs de l'EMAPE d'or, à condition que ces derniers leur vendent de l'or de manière exclusive.

Des défis additionnels émergent de la contrebande d'or. En comparaison d'autres matières premières, l'or est plus simple à faire passer en raison de sa quantité réduite et facilitée à cacher. D'un point de vue économique, la contrebande d'or attire les marchands d'or car cela leur permet d'éviter de payer des impôts et processus administratifs y afférant. Elle devient spécialement attractive en présence de frontières poreuses, de peu de moyens et infrastructures de contrôle et d'application, de douaniers aisément corrompus et de taux d'exportations avantageux, maintenus par les pays voisins. Les douaniers et forces de l'ordre, ainsi que les partenaires régionaux sont, par conséquent, des parties prenantes importantes à prendre en compte.

<sup>40</sup> Cependant, à compter du 21 janvier 2021, d'après le Règlement sur les minerais provenant des zones de conflit de l'UE, les entreprises européennes importatrices d'or seront tenues d'exercer le devoir de diligence appliqué à la chaîne d'approvisionnement, ce qui facilitera la formalisation du secteur de l'EMAPE d'or.

Enfin, les commerçants, orfèvres et exportateurs peuvent manifester un faible intérêt envers la formalisation si le processus d'obtention des licences est lourd et coûteux, et si les bénéfices d'assistances technique, administrative et financière sont maigres. Dans de telles circonstances, ces acteurs se tournent régulièrement vers un soutien financier informel provenant d'acteurs externes (et généralement étrangers), qui ont, pour la plupart, un intérêt manifeste à ce que persiste le statu quo et se retarde la formalisation du secteur. D'autre part, si les incitations financières à vendre de l'or en passant par les voies formelles manquent, la formalisation de leur exploitation peut exposer les acteurs à une compétition déloyale vis à vis des commerçants informels qui eux proposent de meilleurs prix aux mineurs.

## Étapes essentielles

Les étapes suivantes sont d'une grande importance quant à au soutien de l'organisation de la chaîne d'approvisionnement.

### 1. Étudier la chaîne d'approvisionnement

Face à la complexité de la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or, il est important de réaliser une étude approfondie sur le plan socio-économique, afin de personnaliser efficacement le processus de formalisation (ainsi recommandé pour « faciliter l'organisation des mineurs » à la Section 2.2). L'étude doit fournir une compréhension détaillée des caractéristiques de la chaîne d'approvisionnement telles que les flux financiers et les acteurs aussi bien formels qu'informels. Un exemple de marche à suivre est disponible dans la « Méthode de recherche socio-économique de l'EMAPE d'or » d'UNITAR<sup>41</sup> ou encore dans la publication par l'Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale et Levin Sources de Follow the Money: Un manuel pour identifier les flux financiers de l'EMAPE d'or, qui fournit des indications utiles sur l'analyse de la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or et l'identification des flux financiers illégaux et illicites.<sup>42</sup>

### 2. Licencier les commerçants, orfèvres et exportateurs

Tout comme les mineurs de l'EMAPE d'or, la formalisation des commerçants, orfèvres et exportateurs requiert l'octroi de licences ou certificats (consulter la Section 2.3).

<sup>41</sup> <https://www.unitar.org/cwm/mercury-0>

<sup>42</sup> <http://www.levinources.com/publications/giff-mapping-iffs-in-asgm>

### 3. Faciliter l'organisation des commerçants, orfèvres et exportateurs

En fonction des réglementations nationales, ces acteurs peuvent être encouragés ou tenus de s'organiser par eux-mêmes en entités légitimes afin de faciliter leur travail et défendre leurs intérêts. Les commerçants et orfèvres s'organisent habituellement par eux-mêmes en petits groupes informels qui se composent généralement de proches ou amis travaillant ensemble, où se distingue un marchand principal, encadré par ses représentants. Dans d'autres cas, de petits commerçants travaillent à la commission pour leurs acheteurs. Dans certains pays, les commerçants sont organisés en groupes plus formalisés. Par exemple, en RDC, certains commerçants sont membres d'associations de commerçants à la structure transparente et une division bien définie des tâches. Les gouvernements peuvent faciliter cette organisation en suivant les étapes et meilleures pratiques abordées à la Section 2.2. Les exportateurs sont, en général, davantage organisés en entreprises déclarées. Cependant, ils peuvent tout de même envisager la contrebande.

### 4. Suivre le commerce et l'exportation de l'or

Les ventes d'or et les acteurs concernés doivent être suivis depuis le site d'extraction jusqu'au moment où l'or quitte le pays. Le Guide OCDE sur le devoir de diligence recommande aux entreprises d'établir un système de transparence, de collecte d'information et de contrôle sur leur chaîne d'approvisionnement. Cela peut être obtenu avec l'utilisation de systèmes de traçabilité (tels que le « bag and tag » ou un système électronique afin de suivre physiquement les minéraux), de chaîne de responsabilité (une série de documents qui stipule la provenance des minéraux et les voies de transport) et de surveillance par les autorités locales.<sup>43</sup>

### 5. Impliquer les commerçants, orfèvres et exportateurs, et fournir une assistance

Les commerçants et exportateurs licenciés doivent participer aux réunions concernant le commerce aurifère, les politiques correspondantes et autres sujets. À ces réunions, les commerçants et en particulier les exportateurs doivent être encouragés à divulguer le lieu d'approvisionnement de l'or, les conditions sous lesquelles il est produit et risques potentiels identifiés dans la chaîne d'approvisionnement. De

même, il convient de leur apporter une assistance financière, administrative et technique dans le but d'améliorer leurs pratiques commerciales et répondre à leurs obligations (consulter la Section 2.5).

### Étapes additionnelles possibles

En complément ou en guise d'alternative à certaines étapes citées précédemment, les étapes suivantes peuvent être envisagées.

- **Établir des initiatives volontaires destinées aux chaînes d'approvisionnement**

L'introduction d'initiatives volontaires destinées aux chaînes d'approvisionnement peut représenter un moyen d'organisation de la chaîne et de suivi du commerce aurifère. Idéalement, plusieurs initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement peuvent être mises en place et coordonnées par des tiers de manière à éviter l'émergence de monopoles de marché et relations commerciales déloyales. Bien que les standards établis par ces initiatives soient parfois coûteux à atteindre (même si leur implémentation doit être progressive et flexible), les minéraux et métaux vendus sous ces dernières jouissent typiquement d'une demande plus stable et obtiennent parfois de meilleurs prix.

Au cours de l'élaboration des initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement, les gouvernements et tierces parties participantes doivent considérer minutieusement les coûts de conformité que les acteurs de l'EMAPE d'or vont rencontrer, et leur habilité à adhérer aux standards. Si de telles initiatives sont réalisables, il peut être utile de conduire tout d'abord une initiative et évaluer ses impacts directs et indirects sur les acteurs de l'EMAPE d'or et communautés environnantes, en particulier les personnes défavorisées. Fournir une assistance technique aux acteurs de l'EMAPE d'or dans le but d'encourager leur adhésion à de nouveaux standards, peut également être envisagé (consulter la Section 2.5). Cependant, si la probabilité d'adhésion est faible et les coûts l'emportent sur les bénéfices, il convient alors de suivre davantage les étapes essentielles présentées précédemment.

- **Mettre en place des programmes d'achat aurifère étatiques**

Certains pays (tels que le Ghana, la Mongolie et le Pérou) ont établi des programmes d'achat aurifère étatiques (SGBP) dans le cadre de leur stratégie de formalisation. Ces programmes consistent à acheter de l'or par le biais de stations d'achat aurifère accréditées

<sup>43</sup> De plus amples informations sur ce que le Guide OCDE sur le devoir de diligence attend en termes de pratiques exerçant le devoir de diligence sont disponibles dans la Foire Aux Questions (FAQ) sur : [http://mneguidelines.oecd.org/FAQ\\_Sourcing-Gold-from-ASM-Miners.pdf](http://mneguidelines.oecd.org/FAQ_Sourcing-Gold-from-ASM-Miners.pdf)

associées aux autorités financières du pays (ex : la Banque Centrale). A ces stations, le vendeur est payé un certain pourcentage du prix du marché mondial. L'or acheté à travers ce programme peut alors aider l'Etat à renforcer les réserves nationales d'or par un accès à des prix compétitifs et vendre cet or en échange de monnaie forte sur le marché international. D'autre part, cela peut aider à accroître progressivement les standards volontaires ou obligatoires de l'activité de l'EMAPE d'or via les exigences du devoir de diligence et stimuler l'application de meilleures pratiques sociales et environnementales. La participation aux SGBBP peut être encouragée en garantissant des prix et une demande stables, en levant temporairement les taxes à l'exportation et taux de redevances, ainsi qu'en offrant une assistance technique et financière. Dans quelques pays, les mineurs de l'EMAPE d'or vendent directement l'or aux stations d'achat, tandis que dans d'autres cas, des intermédiaires sont impliqués.

En tirant les enseignements de l'expérience du Ghana, il est important de faire attention à ne pas donner trop de pouvoir aux intermédiaires par leur implication aux SGBP. Un tel pouvoir peut accorder aux intermédiaires des positions de monopole et leur permettre ainsi de payer les mineurs de l'EMAPE d'or à des prix en dessous du taux du marché, si ces derniers ne disposent que de peu de marchés alternatifs.<sup>44</sup> Cette situation peut être évitée en décentralisant les stations d'achat aurifère au niveau municipal ou communautaire, qui achètent directement l'or aux mineurs de l'EMAPE d'or et leurs entités. Une décentralisation de ce type offre au gouvernement une opportunité d'établir une relation de confiance avec les communautés de l'EMAPE d'or, en phase avec une approche de la formalisation fondée sur les droits humains, et les guider vers une production et commerce de l'EMAPE d'or responsables. Les communautés engagées peuvent alors encourager les vendeurs locaux à vendre leur or aux stations d'achat décentralisées plutôt que de passer par des voies illégales, et inciter davantage les mineurs de l'EMAPE d'or à adopter des pratiques responsables. De plus amples informations concernant le fonctionnement pratique des SGBP et les meilleures pratiques associées sont disponibles dans un rapport de RCS Global traitant de ces programmes en Bolivie, Colombie, Côte d'Ivoire, Ghana et aux Philippines.<sup>45</sup>

44 Hilson, G., Maponga, O., 2006. Mercury: an agent of poverty in Ghana's small-scale goldmining sector? 31, 106-116.

45 RCS Global, 2016 State-sponsored guild-buying programmes. Effective instruments to reform the artisanal and small-scale gold mining sector? (IIED). <http://pubs.iied.org/16610IIED/>

#### • Impliquer les parties prenantes à la cartographie du commerce aurifère

Outre les acteurs impliqués dans la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or, des parties prenantes plus larges (ex : les gouvernements et pays limitrophes, ONG et forces de sécurité, douaniers, cellules de renseignement financier et chefs coutumiers) peuvent se joindre à un processus de consultation afin de cartographier les voies commerciales aurifères. Cela peut aider à mieux comprendre les causes sous-jacentes qui alimentent l'approvisionnement illégal (et potentiellement illicite) de l'or. Lesdites consultations des parties prenantes peuvent être institutionnalisées en établissant des commissions multipartites.

#### Encadré 13 : Pratiques optimales à l'organisation de la chaîne d'approvisionnement

- Surveiller l'évolution de la production d'or et modèles commerciaux au fil du temps.
- Harmoniser les taux de la taxe à l'exportation et cadres réglementaires qui gouvernent le secteur de l'EMAPE d'or à travers la région (consulter l'exemple de la région des Grands Lacs à la Section 3.4).
- Éduquer autant les consommateurs finaux des pays producteurs d'or que des pays importateurs sur les réalités du secteur de l'EMAPE d'or, et les encourager à demander l'adoption de pratiques commerciales responsables de la part des différentes parties prenantes impliqués dans les activités de l'EMAPE d'or.
- Encourager les commerçants et exportateurs et, le cas échéant, les affineurs d'or à conduire des évaluations des risques de leur chaîne d'approvisionnement puis informer les autorités nationales et le public des types de risques identifiés. Cela peut aider à les mettre en contact avec des acheteurs internationaux intéressés par l'achat d'or produit et échangé de manière responsable.
- Accroître la sensibilisation et renforcer la capacité des agences nationales de force de l'ordre, y compris les douaniers, dans le but de mieux comprendre les chaînes d'approvisionnement locales d'or ainsi que décourager la corruption et les pots-de-vin en les engageant dans des discussions politiques pertinentes (consulter la Section 2.6).
- Réduire la dépendance des acteurs de l'EMAPE d'or aux flux financiers informels en simplifiant l'accès formel au financement.

## 2.5 Faciliter l'accès au financement, à l'assistance et aux marchés

Cette section est également liée aux dimensions socio-économique et financière de la formalisation, et porte sur les besoins les plus urgents des acteurs de l'EMAPE d'or : l'accès au financement, à l'assistance et aux marchés.

### 2.5.1 Accès au financement

Un manque d'accès au financement oblige souvent les mineurs de l'EMAPE d'or à compter sur des arrangements informels où les mineurs jouissent de préfinancements par les marchands d'or, qui vendent ensuite leur or à des prix en-dessous du taux du marché ou reçoivent un financement provenant d'acteurs illégaux ou illicites. Inversement, l'accès au financement peut augmenter la productivité des mineurs et leur permettre de sortir de la pauvreté. L'accès des communautés de l'EMAPE d'or au financement peut déboucher sur des bénéfices environnementaux. Renforcer la capacité financière et la confiance des mineurs envers les institutions financières peut augmenter leur habilité à adopter des pratiques d'extraction minière responsables, qui sont souvent chères. Parmi ces pratiques, on retrouve par exemple l'utilisation de cornues pour réduire les émissions de mercure ou obtenir des boîtes à écluses afin d'améliorer les méthodes gravimétriques utilisées avant le traitement au mercure.

### Principaux défis et considérations

L'accès au financement et au système bancaire formel est un défi pour les mineurs de l'EMAPE d'or, tant au niveau institutionnel qu'au niveau individuel. On distingue également des défis additionnels spécifiques aux femmes. Au niveau institutionnel, la plupart des institutions financières perçoivent le secteur de l'EMAPE (d'or) comme un investissement risqué du fait de la difficulté à estimer le potentiel commercial de chaque mine. De plus, tout comme l'opinion publique, les institutions financières portent un regard négatif sur le secteur, qu'il soit opéré de manière formelle ou non. Les institutions financières établissent aussi des exigences spécifiques en matière d'investissements commerciaux, difficilement atteignables par les mineurs. Cela inclut par exemple des études géologiques coûteuses des terres dans le but de déterminer la viabilité économique des gisements ou l'exigence de hauts standards de comptabilité.

La nature même du financement généralement disponible aux communautés minières représente un défi. L'adoption de pratiques d'extraction minière efficaces et durables requiert souvent un financement sur le long terme en raison des retours associés qui augmentent de façon constante mais lentement. Du temps est alors nécessaire à

l'accumulation de capital en vue d'un remboursement des crédits. Les financements cependant disponibles pour les PME se présentent sous la forme de crédits à court terme, incompatibles avec les circonstances des mineurs. De plus, les institutions financières qui acceptent de négocier avec les mineurs de l'EMAPE d'or ont tendance à percevoir des taux d'intérêts élevés qui mettent en péril la viabilité de nombreux projets.

Au niveau individuel, les services proposés par les institutions financières sont largement sous-utilisés.<sup>46</sup> Cela s'explique en partie par les exigences irréalistes des institutions financières ainsi que les faibles niveaux de capacité financière et de compétences commerciales dont disposent les mineurs. Par exemple, il est plutôt difficile pour les personnes vivant dans les communautés de l'EMAPE d'or de jouir d'une garantie et d'accéder ensuite à un financement. Une méfiance envers les services financiers formels et informels est largement répandue partiellement due à l'incapacité ou au refus des institutions financières à délivrer des services adéquats aux communautés à faible revenu.

Enfin, on retrouve les défis qui sont spécifiques aux femmes. Le manque d'accès au financement peut empêcher la participation des femmes à la chaîne d'approvisionnement. Les nombreuses PME communautaires dirigées par des femmes qui essaient d'intégrer les chaînes d'approvisionnement sont habituellement des investissements à faibles retours avec des capitaux et atouts limités, ce qui complique leur obtention de financement. Cela explique la vulnérabilité de ces PME face à l'irrégularité du marché. Une enquête menée par le Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM) a découvert qu'un crédit a été accordé à seulement six pour cent des mineuses souhaitant investir dans leurs opérations d'extraction minière.<sup>47</sup> Ce chiffre a été justifié par un manque de garantie chez les femmes qui demandent un crédit, une attitude négative (globalement masculine) des banquiers à l'égard des femmes se lançant dans le commerce, ainsi qu'une éducation formelle moindre qui peut empêcher leur habilité à négocier efficacement avec les établissements formels de crédits. D'autres défis peuvent concerner les restrictions auxquelles sont soumises les femmes dans certains pays lors de l'ouverture de comptes bancaires (exigeant la permission d'un membre

<sup>46</sup> Information basée sur des entretiens avec les communautés minières au Ghana et en Tanzanie, réalisés par Dimes Consultancy, et sur des rapports financiers de la Banque Mondiale, ex : Banque Mondiale, 2017. Tanzania Economic Update: Money Within Reach - Extending Financial Inclusion in Tanzania. <http://documents.worldbank.org/curated/en/340591491579331322/pdf/114125-NWP-P156957-PUBLIC-add-series-9th-TEU-April-7-2017-reduced.pdf>

<sup>47</sup> IIED, 2003. Artisanal and Small-Scale Mining: Challenges and opportunities. <http://pubs.iied.org/9268IIED/>

de la famille de sexe masculin)<sup>48</sup> ou les lois et politiques qui profitent aux hommes de manière disproportionnée et désavantagent les femmes (ex : relatif à l'héritage et droits territoriaux, qui peuvent servir de garantie).

L'intégralité de ces défis et obstacles peuvent avoir une influence sur la collecte de fonds et dans de nombreux cas, forcer les mineurs à chercher des ressources et du travail en dehors des institutions financières formelles.

## Étapes essentielles

Ce qui suit sont les étapes importantes en vue d'aider les acteurs de l'EMAPE d'or à accéder au financement.

### 1. Réaliser une évaluation des besoins financiers

Réaliser une évaluation des besoins en termes de produits financiers (ex: prêts, crédits), capacité financière et préférences des mineurs de l'EMAPE d'or et de leurs communautés, avec une attention particulière aux femmes et tout autre groupe en position fréquente de désavantage.<sup>49</sup> Il peut être bénéfique de mener ce genre d'évaluation en collaboration avec le secteur financier, des institutions publiques telles que le Centre d'Éducation Financière de la Banque Centrale,<sup>50</sup> ou des sociétés d'études de marché.

### 2. Engager les parties prenantes impliquées dans l'inclusion financière

Accroître la sensibilisation et l'engagement politique parmi les ministères et autres parties prenantes impliqués dans l'inclusion financière et efforts d'éducation afin de répondre aux besoins particuliers des mineurs et communautés de l'EMAPE d'or. Cela doit aider à rediriger l'assistance vers ces communautés et mener à un ajustement des services financiers pour satisfaire leurs besoins.

### 3. Identifier les institutions financières intéressées

Les institutions financières qui font preuve d'engagement et capacité à engager avec les zones rurales et, en particulier, les communautés de l'EMAPE d'or, peuvent être identifiées comme partenaires clés

en vue de délivrer des services financiers. Étant donné que les institutions financières ne sont pas toujours au courant de ces segments de marché potentiels ou de leurs besoins, il est important de les inviter à prendre place aux discussions. De plus, collaborer avec les banques coopératives et de développement rural ou les institutions d'épargne et de crédit mises en place par les syndicats de travailleurs des mines<sup>51</sup> peut faciliter l'engagement (et leçons de développement de produits) avec le secteur des services financiers.

### 4. Aborder l'éducation financière

Aborder l'éducation financière en fortifiant les capacités des officiers de zone et officiers résidents pour mieux communiquer les informations importantes à propos des services financiers et de financement destinés aux mineurs d'extraction à petite échelle. En supplément, habiliter les officiers (via une approche de « formation des formateurs ») à former les parties prenantes de l'EMAPE aux compétences cruciales telles que la comptabilité et calcul des coûts. Cela peut être simplifié par une coordination avec les activités nationales d'éducation financière des institutions publiques et ONG pourvues d'une expertise connexe et d'un accès aux communautés.

### 5. Réserver un budget dédié à l'assistance des acteurs de l'EMAPE d'or

Engager le Ministère de la Finance et la Banque Centrale afin d'assurer l'allocation d'un budget destiné aux activités de sensibilisation des communautés isolées, notamment les communautés minières. Par exemple, le gouvernement peut mettre en place des fonds renouvelables spécifiques à travers lesquels les mineurs de l'EMAPE d'or peuvent emprunter de l'argent à des faibles taux d'intérêts.<sup>52</sup> Par ailleurs, les pays ayant développé une Stratégie Nationale d'Inclusion Financière peuvent inclure le secteur de l'EMAPE d'or.<sup>53</sup>

48 Banque Mondiale, 2014. Women in the Supply Chain. [https://olc.worldbank.org/system/files/WB\\_Nairobi\\_Notes\\_3\\_RD3.pdf](https://olc.worldbank.org/system/files/WB_Nairobi_Notes_3_RD3.pdf)

49 Par exemple, consulter l'étude de l'OCDE sur l'éducation financière. <http://www.oecd.org/fr/finances/education-financiere/37228067.pdf>

50 Les Banques Centrales dans le monde entier concentrent de plus en plus leurs efforts à la mise en place d'installations spécifiques afin d'atteindre les communautés rurales en ce qui concerne aussi bien les produits financiers que les efforts d'éducation financière. Ces installations sont souvent créées dans le cadre des stratégies d'inclusion financière (ou d'éducation financière).

51 Consulter, par exemple, la Golden Pride au Ghana, qui est une institution de crédit-épargne agréée en vertu de la Loi sur les établissements financiers non-bancaires de 2008 et détenue à 100% par le syndicat Ghana Mineworkers' Union (GMWU) du Congrès des Syndicats (Trade Union Congress, TUC).

52 Un bon exemple de fonds renouvelables gouvernementaux, y compris les leçons retenues, est celui de la Tanzanie tel que décrit dans : Alliance pour une Mine Responsable, 2011. L'Analyse pour les parties prenantes sur la formalisation dans le secteur de la mine d'or artisanale et à petite échelle basée sur des expériences en Amérique Latine, Afrique et Asie [http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2018/05/059\\_ASGM-Formalization.pdf](http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2018/05/059_ASGM-Formalization.pdf)

53 La Banque Mondiale prête main forte à 20 pays dans le développement de stratégies d'inclusion financière nationales, lesquelles peuvent servir de feuilles de route qui sont convenues et définies aux niveaux national ou infranational dont les parties prenantes suivent pour

## Étapes additionnelles possibles

En complément aux étapes citées précédemment, les étapes suivantes peuvent être envisagées.

- **Mettre en place des groupes d'épargne et de prêt au sein des communautés de l'EMAPE d'or**

Une option supplémentaire peut être la mise en place de groupes d'épargne et de prêt au sein des communautés de l'EMAPE d'or. Ces groupes soutiennent leurs membres dans une épargne systématique, ce qui peut accroître leur résilience économique et capacité financière, puis sur le long terme, améliorer leurs opportunités d'entrepreneuriat. Un exemple est fourni dans l'encadré ci-dessous.<sup>54</sup>

- **Développer une stratégie d'inclusion financière**

Une stratégie d'inclusion financière peut être développée ou actualisée afin d'y intégrer une attention particulière à la participation des populations isolées et à faible revenu. Les organisations telles que la Banque Mondiale, Alliance for Financial Inclusion (AFI) et Women's World Banking apportent une assistance aux institutions publiques sur le développement de ces stratégies.<sup>55</sup>

- **Développer des services financiers sur mobile**

Un moyen alternatif afin de faciliter l'accès des mineurs au financement est de collaborer avec des fournisseurs de services financiers sur téléphone portable et entreprises de télécommunications afin de développer des services financiers via des téléphones portables. Des initiatives telles que M-Pesa peuvent par exemple être menées dans les communautés de l'EMAPE d'or. Cela peut permettre aux mineurs artisanaux de déposer et virer de l'argent facilement et en toute sécurité par le biais de leur téléphone portable. Non seulement épargner se révèle plus simple, mais il en est de même pour le versement d'argent aux familles, stimulant ainsi les contributions de l'EMAPE d'or au développement local. Cette technologie a d'ailleurs le potentiel d'aider à communiquer quotidiennement le prix des marchandises aux mineurs artisanaux, ce qui est susceptible de consolider leur position de négociation.

atteindre leurs objectifs. Plus d'information à ce propos est disponible sur : <http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/financial-inclusion-strategies-resource-center>

54 <https://impacttransform.org/en/work/project/artisanal-mining-womens-empowerment-credit-and-savings>

55 Consulter <https://www.afi-global.org> et .

### Encadré 14 : Groupes d'épargne et de crédit pour les femmes et les hommes mineurs de la RDC

Le projet Artisanal Mining Women's Empowerment Credit & Saving (AFECCOR), entrepris par Impact, soutient les femmes et les hommes des communautés de l'EMAPE d'or dans l'accès à l'épargne et au crédit en vue de promouvoir l'entrepreneuriat et la sécurité économique. AFECCOR assiste les communautés minières de la province Ituri en RDC à établir des associations villageoises d'épargne et de crédit. Cela permet aux mineurs artisanaux et membres des communautés de réduire leur dépendance aux réseaux de crédit informels qui opèrent habituellement au sein de l'« économie aurifère ». Le projet AFECCOR promeut le rôle de la femme aux postes à responsabilités ainsi que l'accroissement de son pouvoir dans les foyers, sur les sites d'extraction minière, et dans la communauté en général. Sans oublier la sensibilisation concernant les questions d'égalité des sexes dans les ménages et la formation des femmes en éducation financière, qui accèdent au crédit à travers leurs associations dans le but d'amorcer de nouvelles activités entrepreneuriales autour des sites miniers.

## 2.5.2 Accès au financement

L'une des principales raisons qui explique la difficulté des mineurs à adhérer aux normes juridiques et standards internationaux, est l'absence des capacités techniques requises, conséquence habituelle d'un manque d'assistance. Cependant, les gouvernements peuvent utiliser la prestation d'assistance comme moyen incitatif de formalisation parmi les mineurs et d'adoption de meilleures pratiques d'extraction minières (ex : consulter l'encadré 15 ci-dessous). L'accès à l'assistance, partie importante des dimensions socio-économique et géo-environnementale de la formalisation, peut se diviser en trois catégories :

- (i) Les assistances administrative et organisationnelle telles que la gouvernance coopérative, gestion commerciale ainsi que l'adhésion aux lois et réglementations (consulter la Section 2.2) ;
- (ii) L'assistance technique telle que l'amélioration des pratiques d'extraction minière, la fourniture ou achat subventionné d'outils et équipement, la diffusion de données géologiques et la mise en place d'usines de transformation ;

- (iii) La prestation de services de base (ex : couverture médicale, éducation) et installation de l'électricité, eau, assainissement et infrastructure de transport.<sup>56</sup>

Plusieurs formes d'assistance peuvent être fournies sur une base conditionnelle ou inconditionnelle. Le gouvernement peut, par exemple, fournir une assistance technique qui introduit de meilleures méthodes d'extraction minière en échange de l'adhésion des acteurs aux réglementations et standards volontaires (ex : réduire l'utilisation de mercure). Il peut également administrer des services de base, indépendamment de l'adhésion aux réglementations et standards volontaires, tels que l'amélioration ou création d'écoles primaires et collèges.

### Principaux défis et considérations

Les acteurs de l'EMAPE d'or et les gouvernements sont confrontés à de nombreux défis liés à l'obtention et l'administration d'assistance respectivement. Même lorsque les mineurs de l'EMAPE d'or sont licenciés et organisés en structures légitimes il peut être difficile de tous les atteindre, surtout ceux localisés dans des zones reculées. Les défis comprennent typiquement un manque de capacité dans les structures gouvernementales locales, dont un manque de ressources, d'infrastructure et de connaissance technique à propos du secteur de l'EMAPE d'or. Dans ces cas, il peut être approprié d'engager les acteurs non-gouvernementaux à fournir cette assistance en plus de renforcer la capacité gouvernementale.

D'autres défis sont associés à l'acceptation de nouveaux outils et pratiques d'extraction minière de la part des communautés locales. En Migori au Kenya, par exemple, les mineurs locaux de l'EMAPE d'or ne faisaient pas confiance aux moulins à billes amenés de la Tanzanie car ceux-ci n'étaient pas des outils traditionnels et provenaient d'un autre pays.<sup>57</sup> Un enjeu additionnel à prendre en compte sont les conséquences inattendues des interventions techniques. Par exemple, la création d'usines de transformation dépourvues de mercure par le gouvernement peut avoir un impact négatif sur les acteurs du secteur privé aux prestations similaires. Il est donc important de garantir une bonne compréhension des normes culturelles, des pratiques d'extraction minière existantes, des rôles des parties prenantes au sein des communautés de l'EMAPE d'or, ainsi que l'implication des parties prenantes locales dans la sélection d'outils et méthodes appropriés.

<sup>56</sup> Voir les pages 28-20 du Guide IGF.

<sup>57</sup> Opiyo et Dales, 2018. Creuser les écarts, Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or à Migorya, au Kenya. (UNESCO).

Une fois l'assistance efficacement délivrée, des défis supplémentaires en lien avec la conservation et institutionnalisation des connaissances entre les parties prenantes et bénéficiaires et augmentation de l'expertise technique émergent. Afin de répondre à ces défis, une approche multidimensionnelle est requise.

### Étapes essentielles

Les étapes suivantes peuvent faciliter la fourniture d'assistance et conservation d'expertise.

#### 1. Réaliser une évaluation des besoins

Tout type d'assistance doit être éclairé par une évaluation des besoins qui peut faire partie du synopsis du PAN concernant l'EMAPE d'or (sujet brièvement traité à la Section 4.2). Une évaluation des besoins peut comprendre des pratiques existantes, l'organisation des acteurs de l'EMAPE d'or, les arrangements sociaux, les normes culturelles et les relations commerciales. Il importe également d'estimer le potentiel en vue d'optimiser la productivité et réduire les impacts sur l'environnement et sur la santé (y compris les effets involontaires) par le biais d'une introduction des différentes technologies et pratiques d'extraction minière. L'évaluation peut mettre en avant laquelle des pratiques et mesures de réduction doit être intégrée aux diverses interventions.

#### 2. Fournir des assistances administrative, organisationnelle et technique, ainsi que des services de base

En se basant sur l'évaluation des besoins, prioriser et délivrer les assistances administrative, organisationnelle et technique requises décrites précédemment. Fournir également les services de base requis et installer une infrastructure basique, si possible.

#### 3. Institutionnaliser l'expertise des entités de l'EMAPE d'or, des ONG et des cadres juridiques.

La mise en place d'entités légitimes ayant pour but la production et représentation des acteurs de l'EMAPE d'or peut jouer un rôle considérable dans la simplification de la fourniture d'assistance et institutionnalisation de l'expertise. De plus, les organismes publics, les universités locales, les ONG et les centres de recherche peuvent s'engager à soutenir la prestation d'assistance et le développement de cadres juridiques. Cela va permettre de garantir une considération suffisante des réalités locales. Par exemple, au Pérou, l'expertise développée dans un projet de l'EMAPE d'or a été adoptée par les institutions publiques et ainsi utilisé pour fournir une assistance et promouvoir des alternatives (consulter l'encadré 15 ci-dessous).

### Encadré 15 : Projet GAMA au Pérou

Le Pérou est actuellement le plus grand producteur d'or en Amérique Latine et le sixième au niveau mondial. En 2016, au moins 25% de la production aurifère du pays était attribuée à l'activité de l'EMAPE d'or et comptait 130 000 travailleurs informels. La méthode de transformation de l'or la plus commune au Pérou est l'amalgamation au mercure, ce qui représente près de 90% des opérations.

Le projet de Gestion Environnemental de l'Extraction Minière Artisanale (Gestión Ambiental en Minería Artesanal, GAMA) a duré de 2000 à 2008 et a été soutenu par le Conseil National de l'Environnement via sa priorisation des enjeux associés aux impacts environnementaux de l'extraction minière artisanale dans les différentes régions du pays. Ce projet a été mis en place en collaboration avec plusieurs autorités locales et la DDC. La stratégie principale du projet GAMA était de développer les conditions propices à l'intégration de l'EMAPE d'or au secteur économique formelle et encourager les acteurs concernés à adopter des pratiques durables.

Le projet a facilité la formalisation du secteur de l'EMAPE d'or, y compris l'accès des acteurs aux droits et devoirs sous un nouveau cadre juridique. Les processus de recherche de consensus au sujet des conflits informels anciens en ont bénéficié et le projet a promu les organisations commerciale et associative des mineurs de l'EMAPE d'or en simplifiant le dialogue. Environ 150 entreprises et associations ont participé au projet. Le projet prenait aussi en compte une composante technique clé visant à réduire les impacts de l'utilisation du mercure : 15 cornues communautaires ont été distribuées avec le soutien financier du Gouvernement Régional d'Arequipa qui ensemble ont récupéré 1300 kg de mercure par an.

Ces interventions s'appuyaient sur une recherche approfondie dans le cadre du projet. Plus particulièrement, des enquêtes de terrain ont été réalisées sur les bénéfices issus des minéraux associés à l'or, de l'efficacité des méthodes de production traditionnelles et de l'identification des domaines à améliorer, du potentiel d'accroissement de la productivité et réduction de la pollution, de l'évaluation de la sécurité des travailleurs. Les institutions publiques péruviennes ont mis à profit cette expérience dans le but de soutenir la prestation supplémentaire d'assistance technique et promotion d'alternatives.





## Étapes additionnelles possibles

En complément aux étapes citées précédemment, les étapes suivantes peuvent être envisagées :

- **Développer des programmes éducatifs sur l'EMAPE d'or**

Des programmes éducatifs sur l'EMAPE d'or peuvent être développés en partenariats avec les universités locales, ONG et centres de recherche afin d'éduquer les étudiants au sujet du secteur. Dans les universités, cela doit être idéalement élaboré en collaboration avec les divers départements, y compris l'ingénierie minière, la géologie, la sociologie et politique publique. Ces départements doivent être encouragés à intégrer l'EMAPE d'or au cursus normal. Les gouvernements peuvent choisir de subventionner ces programmes. Cependant, ces derniers doivent éventuellement devenir autonomes.

- **Mettre en place des centres de recherche et de formation spécialisée**

Dans certains pays, des centres de formation spécialisée ont été créés. Ces centres peuvent jouer un rôle significatif dans le soutien des mineurs en termes de développement commercial et promotion du renforcement des capacités de toutes les parties prenantes concernés. Ils peuvent également entreprendre une recherche interdisciplinaire pour appuyer le développement de programmes de renforcement des capacités des acteurs de l'EMAPE d'or et services gouvernementaux. Les centres de formation et de recherche peuvent être localisés à l'intérieur des universités de façon à soutenir les programmes éducatifs mentionnés au-dessus ou développés conjointement.

L'encadré 16 suivant présente en détail un centre de formation spécialisée établi en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

### Encadré 16 : Le Centre de Formation d'Extraction Minière à Petite-échelle (SSMTC, Small-Scale Mining Training Centre) en Papouasie-Nouvelle-Guinée\*

L'Autorité des Ressources Minérales de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, avec le soutien financier de l'Union Européenne, a créé le Centre de Formation d'Extraction Minière à Petite-échelle (SSMTC) dans le but d'enrichir les capacités des mineurs de l'EMAPE dans les aspects suivants :

- Savoir-faire technique
- Compréhension du cadre juridique
- Afflux soudain de mineurs (ex : à la suite d'inondations)
- Problèmes de santé et sécurité au travail
- Utilisation du mercure
- Compétences de gestion commerciale
- Gestion environnementale (des déchets)
- Égalité des sexes, travail infantile, VIH/SIDA et développement communautaire

Le SSMTC a été inauguré en 2009 et compte huit formateurs qualifiés aux compétences et parcours variés et offre une formation sur 11 modules. Jusqu'à ce jour, le SSMTC a formé 800 participants. Plus d'information à propos du SSMTC disponible sur : <https://ssmtc.wordpress.com/>

\* Cette étude de cas a directement été tirée d'une Alliance pour une Mine Responsable, 2011. Guide de légalisation de l'extraction minière artisanale et à petite échelle (EMAPE).

- **Mettre en place des usines de transformation et démonstration financées par l'État**

L'État peut sponsoriser la mise en place et l'utilisation d'usines de transformation propres qui emploient des pratiques d'extraction minières améliorées sans produits chimiques dangereux. Pour garantir un fonctionnement optimal, les usines de transformation doivent proposer des services à un prix inférieur à celui des usines de transformations courantes de l'EMAPE d'or (qui peuvent requérir une subvention gouvernementale) et doivent être localisées à proximité des mines de l'EMAPE d'or. Ces usines

peuvent aussi faire preuve de meilleures pratiques et prouver aux acteurs de l'EMAPE d'or qu'il est possible d'adopter des pratiques plus propres.

## 2.5.3 Accès aux marchés

### Principaux défis et considérations

L'accès aux marchés formels et internationaux est un défi considérable pour les mineurs de l'EMAPE d'or et requiert souvent la formalisation des acteurs en aval de la chaîne d'approvisionnement. Il est important

de faciliter la prise de contact entre les mineurs et les acheteurs d'or dans le but de favoriser leur position de négociation et réduire leur dépendance avec les acteurs informels lorsqu'ils vendent leur or. Il importe également de reconnaître que malgré la détention d'une licence ou qu'ils soient membres d'une organisation, les mineurs de l'EMAPE d'or peuvent être sujets à l'exploitation économique. Par ailleurs, les actions en direction de la formalisation peuvent involontairement contribuer à ce problème en attribuant aux acheteurs formalisés un pouvoir disproportionnel et établir des monopoles.

### Étapes essentielles

Les étapes suivantes peuvent servir à ouvrir des marchés aux mineurs de l'EMAPE d'or.

#### 1. Simplifier les normes commerciales

Supprimer toute norme inutile qui limite l'implication des mineurs de l'EMAPE d'or dans le commerce aurifère. Par exemple, une contrainte commune est l'interdiction des licenciés de l'EMAPE d'or d'exporter leur or ou de passer obligatoirement par des commerçants intermédiaires et non des exportateurs. Un obstacle supplémentaire peut être lié à la quantité élevée de fonds propres exigée par l'exportation d'or dont disposent rarement les acteurs courants du secteur ou les contrôles multiples imposés par les pays (au lieu d'un

seul contrôle rigoureux) avant d'autoriser ladite exportation.

#### 2. Développer les activités à valeur ajoutée

La promotion d'activités à valeur ajoutée telles que l'orfèvrerie peut créer un marché d'opportunités pour les mineurs de l'EMAPE d'or et de nouveaux emplois pour les communautés. Ces activités peuvent être stimulées à travers des avantages fiscaux, l'engagement du secteur privé et l'encouragement des consommateurs finaux à alimenter la demande de bijoux en provenance des pays producteurs d'or (et habituellement en développement).

### Étapes additionnelles possibles

En complément aux étapes citées précédemment, les étapes suivantes peuvent être envisagées.

- **Introduire des initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement**

Des initiatives volontaires destinées aux chaînes d'approvisionnement peuvent être mises en place par des parties tierces tel que mentionné à la Section 2.4.

- **Mettre en place des programmes d'achat aurifère étatiques**

Les mineurs de l'EMAPE d'or peuvent être encouragés à vendre aux SGBP ou aux Banques Centrales tel que mentionné à la Section 2.4.

### Encadré 17 : Pratiques optimales afin de fournir aux acteurs de l'EMAPE d'or l'accès au financement, à l'assistance et aux marchés

- Fournir des services financiers aux acteurs de l'EMAPE d'or sur une période plus longue et accorder des délais de remboursement plus long.
- Faciliter l'ouverture de comptes bancaires et appliquer des tarifs préférentiels
- Garantir que les services financiers n'élargissent pas seulement les options de crédit mais facilitent également l'épargne.
- Redonner confiance aux institutions financières au sujet du financement des mineurs de l'EMAPE d'or à travers données géologiques pour démontrer la viabilité économique de leurs opérations.
- Baser les nouvelles initiatives associées au financement des parties prenantes de l'EMAPE d'or sur les structures existantes d'inclusion et éducation financières.
- Éviter d'accorder des prêts conséquents et difficiles à rembourser si des fonds renouvelables sont mis en place par le gouvernement. Prioriser plutôt des petits prêts de manière à garantir le remboursement des acteurs de l'EMAPE d'or.
- Évaluer périodiquement les effets sociaux et économiques des interventions sur le marché.
- Faciliter l'accès des mineurs de l'EMAPE d'or à une variété d'acheteurs d'or en vue d'amoindrir leur dépendance aux acheteurs informels et avantager leur position de négociation.
- Mettre à disposition le plus possible de fournisseurs de services locaux lors des prestations d'assistance de sorte à stimuler les modes de subsistances au niveau local.
- Engager les acteurs et communautés locales de l'EMAPE d'or dans l'élaboration d'une assistance pour assurer son acceptation culturelle et sa compatibilité.

## 2.6 Contrôler et renforcer la réglementation de l'EMAPE d'or

Cette section aborde la dernière composante du processus de formalisation : contrôler et accroître le respect des réglementations de l'EMAPE d'or (le contrôle et l'évaluation de la mise en vigueur de la stratégie nationale de formalisation sont mentionnés à la Partie B). Le contrôle suppose la réalisation d'inspections périodiques et contrôles aléatoires de la production de l'or, sa transformation et son commerce afin de vérifier si ces processus sont accomplis en conformité avec la réglementation. Le respect repose sur l'utilisation de mesures (généralement coercitives) de façon à garantir la conformité des acteurs de l'EMAPE d'or avec la réglementation. Ces mesures peuvent comprendre l'application de sanctions, l'annulation des licences d'exploitation, le retrait de l'accès à l'assistance ou l'usage de la force pour expulser les mineurs. Des approches plus positives sont également envisageables.

Cette section traite des dimensions juridique et institutionnelle de la formalisation. Bien qu'un cadre juridique approprié soit la base d'un système adéquat de contrôle et de mise en vigueur, d'autres aspects tels que

la décentralisation des responsabilités et ressources sont habituellement indispensables au contrôle et application efficaces des règles.

### Principaux défis et considérations

Les processus de contrôle et de mise en vigueur comportent leur lot de défis. Premièrement, en raison de la nature isolée des opérations de l'EMAPE d'or et la mobilité des acteurs de ce secteur, le suivi des activités de l'EMAPE d'or dans un pays se constate difficile. Dans le cas particulier de l'extraction alluvionnaire, les acteurs de l'EMAPE d'or peuvent changer rapidement d'emplacement lorsque les gisements alluviaux commencent à s'épuiser. Deuxièmement, le contrôle efficace du secteur exige une infrastructure, administration et coordination adéquates entre les départements responsables, ce qui fait typiquement défaut. Troisièmement, il peut exister des tensions et de la méfiance entre l'Etat et les communautés rurales, spécialement dans les zones de conflit ou à haut risque. Cette situation complexifie la tâche des agents de contrôle et de mise en vigueur, pouvant alors déboucher sur des affrontements violents entre les acteurs de l'EMAPE d'or. Dernièrement, les pots-de-vin et la corruption parmi les agents de contrôle et de mise en vigueur peuvent sérieusement entraver le processus et avoir ainsi un impact sur la formalisation.

#### Encadré 18 : Décentralisation des responsabilités et des ressources destinées à l'EMAPE d'or en Mongolie

En Mongolie, la résolution gouvernementale 151 énonce les rôles de l'EMAPE et les fonctions assumées par les institutions gouvernementales centrales, provinciales et municipales en ce qui concerne le respect, la protection et l'application des droits des acteurs de l'EMAPE. Elle décrit leurs devoirs de mise à disposition de services publics fondés sur les droits humains aux communautés de l'EMAPE.

Des unités spécialisées en EMAPE ont été établies dans chacun des principaux ministères. Dans le cadre du processus de décentralisation, 14 autorités locales ont désigné des groupes spéciaux aux mandats spécifiques centrés sur la coordination de l'EMAPE à travers leurs territoires respectifs. Les groupes spéciaux engagent les représentants des départements provinciaux parmi lesquels on retrouve les Départements de la gestion des situations d'urgence, de la Santé, de la Sécurité sociale, de l'Inspection spécialisée, de l'Environnement ainsi que du Travail et des Services d'aide sociale.

La mission de contrôle et de mise en vigueur est divisée à travers les différents ministères. Par exemple, le Ministère de l'Environnement est responsable du contrôle des enjeux environnementaux, tandis que le Ministère du Travail et de la Sécurité sociale est responsable du contrôle des opérations de l'EMAPE en conformité avec les normes de santé et de sécurité. Ces ministères œuvrent avec l'Agence Générale de l'Inspection Spécialisée (GASI) dont la responsabilité est de contrôler la mise en vigueur de la réglementation minière. Dans le but de s'aligner avec la Méthode de Réhabilitation Durable, le Ministère de l'Environnement et GASI ont formé conjointement des inspecteurs et agents environnementaux locaux puis introduit la méthode au sein des communautés en distribuant des manuels (consulter l'encadré 4).

Le projet SAM, mis en vigueur par la DDC et le Ministère des Mines et de l'Industrie lourde, complémente ces activités d'assistances technique et financière aux institutions gouvernementales concernées, ainsi qu'une expertise en EMAPE. De plus, les institutions gouvernementales en question disposent de budgets réservés aux interventions de l'EMAPE et de points focaux en charge des problématiques de l'EMAPE dans leur secteur respectif.



Il est souvent pratique de décentraliser les responsabilités de contrôle et de mise en vigueur aux administrations municipales ou locales, plus proches des opérations de l'EMAPE d'or et bénéficiant d'une meilleure compréhension du secteur. Un défi récurrent, cependant, est le manque de ressources de ces institutions locales : pas assez de véhicules, de ressources humaines ainsi que de moyens financiers et de techniques nécessaires au contrôle des opérations de l'EMAPE d'or et au suivi du commerce aurifère. Il est donc important de décentraliser les ressources gouvernementales en proportion aux responsabilités décentralisées.<sup>58</sup> En Mongolie, la réglementation du secteur de l'EMAPE d'or (y compris le contrôle et la mise en vigueur) est entièrement décentralisée et nombreux départements jouissent d'unités spécialisées en EMAPE d'or telles que décrites dans l'encadré 18.

L'exemple de la Mongolie met également en avant un principe important du contrôle et la mise en vigueur : l'utilisation du contrôle pour assurer le respect de la

réglementation, en combinaison avec une formation et une éducation, avant l'adoption de moyens de mise en vigueur coercitifs. Le meilleur moyen de garantir l'adoption de bonnes pratiques des acteurs de l'EMAPE d'or est de les persuader qu'il est dans leur meilleur intérêt de le faire et leur transmettre les connaissances requises, les compétences et autres motivations. Les acteurs de l'EMAPE d'or doivent être éduqués par rapport au cadre réglementaire avant de le renforcer. Ils pourront alors comprendre ce qu'est la non-conformité et les coûts associés avant de prendre le risque de recevoir une sanction.

Dans le cas où des mesures coercitives sont encore nécessaires, il convient de les appliquer dans des zones plus stables où l'adoption du système réglementaire rencontre un certain succès. Si la réglementation ne fonctionne pas dans une zone donnée, les mesures coercitives ne résoudre vraisemblablement pas les problématiques plus profondes à l'origine de la non-conformité généralisée. Il importe également de mettre en pratique des mesures coercitives atteignant un niveau qui dissuade la non-conformité tout en restant théoriquement supportable par les acteurs de l'EMAPE d'or.

58 Plus d'information relative à la décentralisation et renforcement des capacités en vue de la formalisation de l'EMAPE d'or est disponible sur : [http://www.responsiblemines.org/images/sampled\\_data/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisationguide.pdf](http://www.responsiblemines.org/images/sampled_data/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisationguide.pdf)

D'autre part, toujours en phase avec une approche fondée sur les droits humains, les membres des communautés locales peuvent être impliqués dans le processus de mise en vigueur afin de mettre en avant sa légitimité et soumettre une pression des pairs sur les mineurs en vue d'adopter de meilleures pratiques. Cela peut pareillement servir à établir une relation de confiance avec la communauté locale et réduire les tensions entre l'Etat et les communautés rurales. La participation communautaire peut aussi contribuer à la transparence et responsabilité du processus de mise en vigueur et ainsi prévenir ou lutter contre les pots-de-vin et la corruption parmi les agents de contrôle et de maintien.

L'usage de la force pour faire respecter la réglementation ne doit avoir lieu qu'en dernier recours. Durant leur interaction avec les acteurs de l'EMAPE d'or, les forces de l'ordre doivent agir en conséquence de leurs responsabilités, c'est à dire la protection et le respect des droits humains. La bonne compréhension de la part des agents des problématiques du secteur de l'EMAPE d'or nécessite une formation spécifique ainsi que le respect des Principes Volontaires sur la Sécurité et les Droits humains et les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu.<sup>59</sup> L'usage de la force peut être envisagé lorsque cela s'avère approprié, dans le cadre de la fermeture des opérations de l'EMAPE d'or témoignant de pratiques inacceptables. Le gouvernement peut, par exemple, promulguer une loi prohibant les opérations des acteurs de l'EMAPE d'or dans les zones nationales protégées, sous peine de les stopper immédiatement. Dans une situation où les acteurs de l'EMAPE d'or enfreignent cette loi, le gouvernement peut déterminer attentivement si l'opération a la possibilité de rectifier son tir. Un arbre de décision afin d'entamer une procédure de fermeture forcée des opérations de l'EMAPE ou non est disponible dans le Guide IGF à la page 45. Dans les zones de conflit ou à haut risque, l'usage de la force peut servir à contrôler la présence de groupes armés ou organisations criminelles et démilitariser les mines (consulter la Section 3.4 au sujet de la formalisation de l'EMAPE d'or dans les zones de conflit ou à haut risque).

Finalement, les Cellules de Renseignement Financier (CRF) peuvent bénéficier d'un accès à des informations pertinentes sur les personnes impliquées dans les commerces aurifères formel et informel. Les CRF jouent un rôle en ce qui concerne le blanchiment d'argent, le financement terroriste et d'autres activités associées à l'or.

L'encadré 19 suivant fournit plus d'informations sur les CRF et un bref exemple du Zimbabwe.

### Encadré 19 : Cellules de Renseignement Financier

Selon la Recommandation 29 du Groupe d'Action Financière, un organisme intergouvernemental créé en 1989, de nombreux pays ont mis en place une CRF. Les CRF agissent en tant que centres nationaux de collecte et analyse d'information liée au blanchiment d'argent, au financement du terrorisme et autres infractions associées, puis de diffusion des résultats de cette analyse.\* Le secteur privé (autant les institutions financières que les vendeurs de marchandises à grande valeur) est tenu de notifier les transactions suspectes à la CRF (Recommandation 20) et ces notifications peuvent représenter une source d'information estimable concernant le commerce aurifère.

Les CRF ont endossé une position cruciale dans l'investigation de la contrebande d'or et le blanchiment d'argent associé. Par exemple, la CRF du Zimbabwe a ouvert une enquête suite à l'obtention d'éléments au sujet d'un dépôt conséquent de monnaie étrangère en espèce effectué par un individu au sein d'une institution financière. A l'issue d'un entretien avec cet individu en question, la CRF a découvert que cette personne avait reçu une large somme de rand sud-africain (ZAR) au moyen de la contrebande d'or provenant d'exploitations informelles de l'EMAPE d'or au Zimbabwe. Cette personne avait l'intention de verser cette somme en ZAR en échange de dollars américains dans le but de se procurer plus d'or du marché informel.\*\*

\* De plus amples informations à propos des CRF sont disponibles sur : <https://egmontgroup.org/en/content/financial-intelligence-units-fius>

\*\* L'exemple donné pour la CRF du Zimbabwe a été utilisé avec la permission du GAFI et de l'AGP (Groupe Asie/Pacifique) Les vulnérabilités de blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme liés avec l'or. [www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/ml-tf-risks-and-vulnerabilities-gold.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/ml-tf-risks-and-vulnerabilities-gold.html)

59 Principes Volontaires sur la Sécurité et les Droits humains, 2000. <http://www.voluntaryprinciples.org>; et les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu, 1990. <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>

## Étapes essentielles

Les étapes suivantes peuvent faciliter le contrôle et l'application efficaces de la réglementation de l'EMAPE d'or.

### 1. Désigner les responsabilités et ressources nécessaires au contrôle des activités de l'EMAPE d'or

Un seul ou plusieurs départements gouvernementaux, opérant idéalement aux niveaux provincial ou local, peuvent se voir assigner la responsabilité de contrôler l'activité de l'EMAPE d'or dans leur domaine respectif (ex : environnement, normes de travail), de façon coordonnée. Des inspections périodiques et contrôles aléatoires de la production de l'or, sa transformation et son commerce doivent être réalisées dans les zones d'activité de l'EMAPE d'or. En fonction des capacités disponibles, cela peut inclure l'utilisation de méthodes techniques (telles que des échantillons du sol et d'eau) pour vérifier si ces processus sont en conformité avec la réglementation et les bonnes pratiques sont appliquées. Dans le but de garantir que les capacités requises sont en place, les ressources humaines, financières et techniques adéquates doivent être attribuées (ou décentralisées du gouvernement central).

### 2. Éduquer les acteurs de l'EMAPE d'or sur le cadre réglementaire

Le gouvernement doit conduire une campagne de contact avec les acteurs et communautés de l'EMAPE d'or (y compris les femmes, les jeunes et les groupes

marginalisés) afin de les éduquer en ce qui concerne le cadre réglementaire et l'application potentielle de sanctions. Une évaluation des besoins liés à l'accès à l'assistance (décrite à la Section 2.5.2) peut également identifier le soutien permettant la conformité des mineurs aux réglementations.

### 3. Appliquer des mesures coercitives « douces »

Intégrer des mesures coercitives douces (telles que des avertissements, contraventions, sanctions et suspensions des licences) au cadre réglementaire et entamer leur application dans les domaines jugés appropriés. Cela doit être effectué en parallèle à la prestation constante d'éducation et d'assistance en ciblant les acteurs de l'EMAPE d'or faisant preuve de pires pratiques tout particulièrement. Les membres communautaires, notamment les femmes et la jeunesse, doivent être impliqués dans le processus de mise en vigueur.

### 4. Former et déployer des agents de maintien dans les zones désignées

Si le déploiement d'agents des forces de l'ordre s'impose en tant que garantie de la conformité de certaines réglementations critiques, les agents concernés doivent être préalablement formés. Cette formation doit aborder le respect des droits humains, dont les droits des femmes ainsi que différents aspects propres au secteur de l'EMAPE d'or, sans oublier ses impacts négatifs et son importance vis-à-vis des modes de vie locaux. Postérieurement à cela, les agents peuvent être déployés sur le terrain en vue d'appliquer ces réglementations critiques.

## Étapes additionnelles possibles

En complément aux étapes citées précédemment, les étapes suivantes peuvent être envisagées.

- **Employer la technologie de télédétection**

La technologie de télédétection peut être envisagée dans le contrôle des zones reculées de l'activité de l'EMAPE d'or difficiles d'accès. Malgré tout, avant d'opter pour cette solution, une évaluation préliminaire de son acceptation sur les plans culturel et éthique s'impose.

- **Mettre en place des Cellules de Renseignement Financier**

Des CRF peuvent être mises en place ou renforcées en guise de soutien au contrôle du commerce aurifère et de son utilisation potentielle à des fins criminelles.

- **Établir des mécanismes de contrôle communautaires du travail des enfants**

Des mécanismes de contrôle communautaires du travail des enfants peuvent être établis pour simplifier le processus d'identification des enfants travaillant dans l'EMAPE d'or et enquêter sur leur rôle professionnel et les risques encourus (consulter la Section 3.2 « protéger les enfants de l'EMAPE d'or »).

### Encadré 20 : Pratiques optimales au contrôle et application de la réglementation de l'EMAPE d'or

- Combiner l'emploi d'initiatives de contrôle et de mise en vigueur avec la formation, l'éducation et autres stimulants afin de faciliter le respect de la réglementation et l'amélioration des pratiques.
- Engager les communautés locales dans les activités de contrôle et de mise en vigueur.
- Engager les universités et établissements polytechniques dans le contrôle et l'audit des activités de l'EMAPE d'or.
- Simplifier le processus de mise en vigueur autant que possible dans le but de garantir son utilisation consistante par les agents concernés et sa compréhension précise par les acteurs de l'EMAPE d'or disposant d'un niveau d'éducation plus bas.
- Dissuader les pots-de-vin et la corruption parmi les agents de contrôle et de maintien à travers des salaires décents et la promotion des bénéfices de la formalisation.

# Enjeux transversaux de la formalisation de l'EMAPE d'or





Cette section aborde les enjeux transversaux de la formalisation de l'EMAPE d'or suivants :

- Accroître le pouvoir et la protection des femmes de l'EMAPE d'or ;
- Protéger les enfants de l'EMAPE d'or ;
- Résoudre les conflits entre l'EMAPE d'or et l'EMGE et engager les entreprises ;
- Formaliser l'EMAPE d'or dans les zones de conflit ou à haut risque ;
- Formaliser l'EMAPE d'or dans les zones protégées ;

Chaque enjeu dispose d'une introduction, des principaux défis et considérations, d'étapes additionnelles possibles et, dans certains cas, des meilleures pratiques.

### 3.1 Accroître le pouvoir et la protection des femmes

Promouvoir l'égalité des sexes par le biais des politiques de formalisation peut aider le secteur de l'EMAPE d'or à devenir un vecteur du développement durable. Identifier les facteurs tels que le genre, le sexe, l'ethnie, l'âge et la géographie, qui peuvent influencer l'efficacité des initiatives gouvernementales destinées à l'EMAPE d'or. Cela peut maintenir ou aggraver les inégalités des genres ou de pouvoir, en fonction des normes associées au genre à l'égard des femmes, hommes, filles et garçons.

Étudier les facteurs liés à l'identité des acteurs de l'EMAPE peut orienter la compréhension des risques concernant le genre, le développement des mesures d'atténuation et l'identification des opportunités propices à la promotion de l'égalité des genres et l'accroissement du pouvoir des femmes. Cela implique une reconnaissance des différences entre le sexe et le genre des mineurs artisanaux et leurs communautés :

- *Le Sexe* se réfère aux différences biologiques et physiologiques entre les femmes et les hommes. *Le Sexe n'est pas un genre.*
- *Le Genre* se réfère aux comportements, croyances, attitudes et valeurs des femmes, hommes, filles et garçons faisant partie de groupes sociaux ou culturels différents, ainsi que les divers rôles et responsabilités associés aux genres que ces groupes estiment appropriés. *Le Genre n'est pas le Sexe. Le Genre est différent de l'accroissement du pouvoir des femmes.*

Le Genre est une variable socio-économique essentielle qu'il convient de prendre en compte lors de la conception, mise en œuvre, contrôle et évaluation des stratégies de

formalisation de l'EMAPE d'or. Cela ne comprend pas seulement la réalisation d'efforts vers l'accroissement du pouvoir des femmes et des hommes ainsi que leurs droits humains, mais également la reconnaissance des croisements des facteurs démographique, politique et économique tels que la classe sociale, race, niveau de pauvreté, groupe ethnique et âge.<sup>60</sup> Les interventions et actions ne prenant pas assez en compte les aspects relatifs au genre peuvent engendrer un certain nombre d'impacts involontaires et négatifs sur les droits humains et le développement.

*L'égalité des sexes* est un Objectif de Développement Durable (ODD 5) à part entière et fait partie intégrante de la réduction de la pauvreté et du développement durable. Cela signifie que les femmes et les enfants jouissent du même statut et ont entièrement accès aux droits humains y afférant puis contribue aux développements politique, économique, social et culturel, y compris le secteur de l'EMAPE d'or.

#### Principaux défis et considérations

En comparaison au secteur industriel minier, la participation des femmes dans l'EMAPE d'or est remarquablement supérieure, allant de 15 à 90% (EMAPE) contre 6 à 10% au sein des échelles de production à forte intensité de capital plus larges (EMGE).<sup>61</sup> Dans la majorité des communautés de l'EMAPE d'or se distinguent des différences et inégalités entre les femmes et les hommes à l'égard de leurs responsabilités attribuées, activités, division du travail, accès et contrôle des ressources, possibilités de prise de décision et participation politique.

Le potentiel dont dispose l'EMAPE d'or en termes de résultats égaux de développement, autant pour les femmes que les hommes, dépend :

- De l'accès et le contrôle des ressources ainsi que les bénéfices issus de l'EMAPE d'or le long de la chaîne d'approvisionnement accordés aux femmes, hommes, filles et garçons.
- De la mesure dans laquelle les risques liés à l'EMAPE d'or contribuent aux impacts sexospécifiques.
- Des façons selon lesquelles les normes, croyances, valeurs, structures et processus prédominants (notamment ceux fournis par les cadres politique, légal et institutionnel dominants) maintiennent,

60 Institut Canadien International des Ressources et du Développement (ICIRD), 2018a. Gender Equality in Artisanal and Small-Scale Gold Mining. Module pédagogique de la Coopération économique des pays d'Asie-Pacifique (APEC). (Université de la Colombie Britannique, Canada).

61 Hinton, 2017. Présentation de l'OCDE.

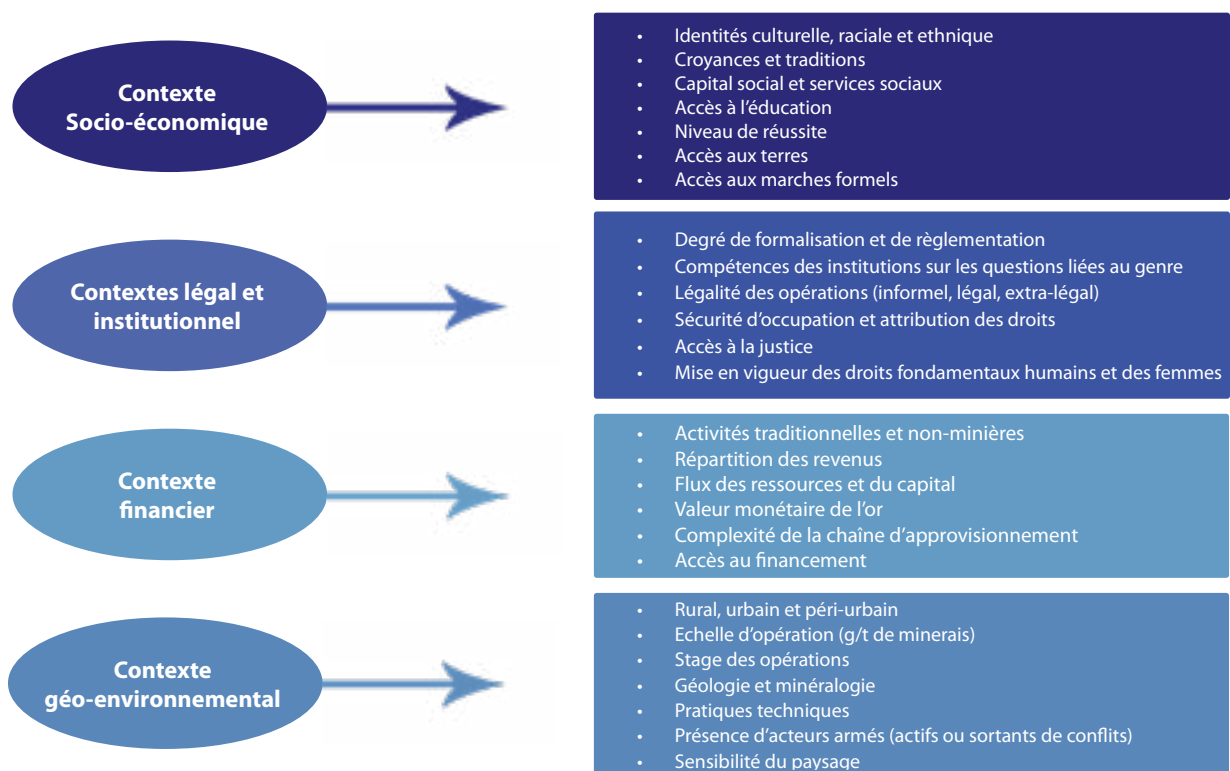
renforcent ou mettent en difficulté les inégalités principales associées au genre.<sup>62</sup>

Le secteur de l'EMAPE d'or suppose des défis et opportunités complexes pour les gouvernements, communautés et parties prenantes essayant de garantir une répartition égale des bénéfices aux femmes et aux hommes.

En accord avec les dimensions de la formalisation traitées dans la Section 1, les contextes socio-économique, légal, institutionnel, financier et géo-environnemental interagissent pour influencer le rôle des femmes dans la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or (consulter la Figure 7, ci-dessous).

Figure 7. Éléments déterminants de la réalité vécue par les femmes de l'EMAPE d'or

## Éléments déterminants de la réalité vécue par les femmes de l'EMAPE d'or



Éléments déterminants de la réalité vécue par les femmes dans le secteur de l'Extraction minière artisanale et à petite échelle d'or (EMAPE d'or). Adapté d'après Hinton et d'autres (2003), préparé par Dales et Brambilla (2018) de l'Institut Canadien International des Ressources et du Développement (ICIRD).

62 ICIRD, 2018b. Transforming Artisanal and Small-scale Mining (ASM) program strategy. (Université de la Colombie Britannique, Canada)

L'encadré 21 suivant fournit un exemple venu de Birmanie qui illustre la manière dont les normes culturelles et facteurs identitaires affectent la position des femmes dans l'EMAPE d'or.

### Encadré 21 : Les femmes de l'EMAPE d'or en Birmanie

Birmanie cumule plus de 70 ans de conflits avec des groupes ethniques insurgés. Au-delà de 100 000 personnes ont été déplacées par la violence au nord de Kachin, une zone d'extraction minière aurifère connue. Les industries extractives en Birmanie ont grandement contribué au commerce, représentant près de 50% de l'exportation de marchandises ces dix dernières années.

Dans l'état de Kachin, où se situe environ 40% de l'extraction minière, le secteur est hautement informel. Les femmes constituent près de la moitié de la force ouvrière de l'EMAPE d'or. Généralement, elles transportent et lavent le minerai, s'engagent dans l'amalgamation entière de minerai d'or à l'aide du mercure puis collectent de l'eau afin de boire, laver et cuisiner. En conséquence, l'exposition chronique des femmes au mercure augmente. Les risques d'exposition chez les populations vulnérables, en particulier les femmes et les enfants, contribuent aux effets néfastes sur la santé.\*

Les tensions culturelles sont accrues par la violence faite aux femmes et aux enfants, pouvant perpétuer les discriminations, les préjugés et renforcer leur vulnérabilité. Les risques liés au genre à Kachin sont également affectés par les conflits ethniques et les discriminations à l'égard des minorités, la tribu Lisu Hill en est un exemple. Les femmes, désignées comme « porteuses et protectrices de la culture », sont accusées de participer à la disparition des valeurs culturelles, ce qui peut servir de frein à l'accomplissement des droits des femmes et égalité des sexes en Birmanie, sans oublier le processus de formalisation.

\* Consulter : Oxfam, 2017. Life on Hold. Experiences of women displaced by conflict in Kachin State, Myanmar. <https://www.trocaire.org/sites/default/files/resources/policy/life-on-hold-trocaire-oxfam-2017.pdf>

Bien que les femmes fassent face à de nombreux défis dans ce secteur, l'EMAPE peut cependant être un tremplin vers l'économie.<sup>63</sup> En effet, dans de nombreux pays, la plupart des femmes impliquées dans le secteur de l'EMAPE d'or souhaitent préserver ce mode de subsistance et soutenir la formalisation afin de faciliter leur participation. L'exemple de la RDC, ci-dessous, confirme cette situation.<sup>64</sup>

### Encadré 22 : Les femmes de l'EMAPE en RDC

A Nyabibwe, une ville minière au Sud Kivu, un groupe de femmes sous le nom de « Shashulere » joue un rôle important dans le commerce minier local. Les Shashulere interviennent comme intermédiaires entre les acheteurs miniers et mineurs artisanaux. Lorsque les acheteurs miniers cherchent à acquérir une certaine quantité de minerai, ils fournissent aux Shashulere une somme d'argent nécessaire pour aller à la mine et effectuer l'achat. En échange de leurs responsabilités en tant qu'intermédiaires, les Shashulere reçoivent 5 dollars américains des acheteurs miniers.

Les Shashulere rencontrent d'énormes difficultés à maintenir leur position et ne sont pas reconnues comme parties prenantes légitimes du fait de leur exercice au sein d'un domaine informel décrites ainsi comme mineuses illégales. Malgré tout, ces dernières ont pris des mesures professionnelles en vue de garantir leur mode de subsistance : elles ont mis en place une nouvelle association avant de la déclarer à l'échelle provinciale. Elles ont également établi des alliances politiques stratégiques et négocié leur participation en tant que parties prenantes du processus de formalisation.

63 Labonne, B., 1996. Artisanal mining: an economic stepping stone for women. Nat. Resour. Forum 20 (2), 117–122.

64 Bashwira, M. R., Cuvelier, J., Hilhorst, D., & van der Haar, G., 2014. Not only a man's world: Women's involvement in artisanal mining in eastern DRC. Resources policy, 40, 109–116.

Enfin, les efforts destinés à favoriser l'égalité des sexes doivent suivre une approche fondée sur les droits humains. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) est l'un des principaux instruments internationaux des droits de l'homme mettant l'accent sur les femmes. En se basant sur les principes d'égalité et de non-discrimination, la Convention vise à atteindre une égalité substantielle, d'un point de vue juridique et pratique. La CEDAW stipule des obligations contraignantes des États parties à :

- Éliminer toutes les formes de discrimination faites aux femmes ;
- Améliorer la position actuelle/de facto des femmes ;
- Lutter contre les barrières culturelle et structurelle à l'égalité, y compris les rôles dominants associés au genre et les stéréotypes.

Une liste de vérification afin d'incorporer l'égalité des sexes à la stratégie de formalisation de l'EMAPE d'or est proposée à l'Annexe 2 et se destine spécifiquement aux obligations de la CEDAW.

### Étapes additionnelles possibles

Les étapes suivantes peuvent accroître le pouvoir et la protection des femmes de l'EMAPE d'or.

- **Enquêter sur la position des femmes dans le secteur de l'EMAPE d'or**

Identifier le profil, le rôle, la position, les motivations, les défis et opportunités des femmes, ainsi que leur accès aux atouts précieux du secteur de l'EMAPE d'or (ex : terres, outils, groupes miniers, capital et marchés) au sein du synopsis national de l'EMAPE d'or. Identifier également les risques et opportunités relatifs au genre parmi les communautés de l'EMAPE d'or. Un guide détaillé à ce propos est mis à disposition par la Banque Mondiale dans son Module d'évaluation rapide des questions liées au genre dans le secteur de l'EMAPE (Rapid Assessment Toolkit for gender in the ASM sector)<sup>65</sup> et la Méthode de recherche socio-économique de l'UNITAR.

- **Étudier les causes fondamentales de la vulnérabilité des femmes**

En partant de l'investigation, étudier les causes fondamentales de la discrimination économique des femmes et les défis auxquels elles font face au

sein du secteur de l'EMAPE d'or, conformément aux normes internationales de travail, éliminer les conditions propices à la violence de genre et sexuelle envers les femmes et les filles de l'EMAPE d'or (consulter Section 3.4 à propos des zones de conflit ou à haut risque).

- **Faciliter l'accès des femmes aux postes de responsabilité et à la prise de décision**

Faciliter l'accès des femmes aux postes de responsabilité et à la prise de décisions des entités de l'EMAPE d'or ainsi qu'aux discussions politiques associées, en accord avec une approche fondée sur les droits humains. Permettre aux femmes de mettre en place leurs propres entités en vue de simplifier la production ou représenter leurs intérêts (voir Section 2.2).

- **Promouvoir les droits des femmes et supprimer les barrières juridiques**

Promouvoir les droits économiques des femmes et l'accès à un travail décent, notamment en matière de droits du travail, terrestre, de succession et de propriété. Cela implique l'élimination des obstacles juridiques à la participation des femmes dans le secteur.

- **Faciliter l'accès des femmes aux formations**

Faciliter l'accès des femmes aux formations techniques et professionnelles de manière à leur offrir la possibilité de se spécialiser en tant qu'actrices de l'EMAPE d'or et évoluer dans la chaîne d'approvisionnement (ex : en devenant commerçantes ou orfèvres). De la même manière, si nécessaire, faciliter l'accès des femmes exploitées du secteur de l'EMAPE d'or aux formations professionnelles et qui aspirent à des modes de subsistance alternatifs.

- **Faciliter l'accès des femmes au financement**

Faciliter l'accès des femmes au financement tel que mentionné à la Section 2.5.1.

- **Aligner les réglementations de l'EMAPE d'or à la CEDAW**

Formuler les Plans d'Action Nationaux de la CEDAW en coordination avec le PAN de l'EMAPE d'or afin d'améliorer l'égalité des sexes et les droits humains fondamentaux à l'intérieur du secteur (consulter le Tableau 7 à la Section 5.5).

- **Acquérir des compétences relatives au genre dans les institutions publiques**

Désigner un groupe de travail spécialisé sur la question du genre (qui peut simplement se composer des membres du mécanisme de coordination du PAN)

<sup>65</sup> Eftimie, A.; Heller, K.; Strongman, J.; Hinton, J.; Lahiri-Dutt, K.; Mutemeri, N., 2012. Gender Dimensions of Artisanal and Small-Scale Mining: A Rapid Assessment Toolkit (Banque Mondiale).

dans le but de guider l'acquisition des compétences relative au genre dans les institutions publiques via le renforcement des capacités et un processus de sensibilisation. Le groupe de travail peut garantir l'intégration du genre et sa reconnaissance en tant qu'enjeu transversal tout au long de la stratégie de formalisation dans le cadre du PAN.

### 3.2 Protéger les enfants de l'EMAPE d'or

Des statistiques fiables en ce qui concerne le travail infantile de l'extraction minière ne sont pas disponibles. Des cas sont cependant notifiés dans toutes les régions du monde. L'OIT a estimé que plus d'un million d'enfants œuvraient dans les mines et les carrières.<sup>66</sup> Dans certains pays, on estime qu'entre 20 à 50% de la main d'œuvre minière est constituée d'enfants.<sup>67</sup>

Selon le contexte et leur âge, les enfants (personnes de moins de 18 ans<sup>68</sup>) participent à une grande variété d'activités associées à l'extraction minière.<sup>69</sup> Les enfants plus âgés (entre 15 et 17 ans) sont généralement impliqués dans la manipulation et transport manuels des minerais d'or depuis les sites d'extraction jusqu'aux sites de transformations, ainsi que dans les activités de transformation, y compris le traitement au mercure. Les enfants plus jeunes (entre 10 et 14 ans) transportent habituellement les commissions à travers le site. Tandis que les filles plus âgées peuvent être impliquées dans le transport de minerai ou l'écrasement et tamisage manuels, la plupart des filles travaillant sur les sites miniers vendent de la nourriture ou objets non-consommables tels que de l'équipement.

La plupart de ces tâches représentent un travail physique difficile effectué pendant de longues heures dans des conditions précaires (y compris sous des chaleurs ou froids intenses et exposition à la poussière et aux vapeurs). Parmi

les effets sur la santé, on distingue les douleurs et raideurs musculaires, mal de dos, lésions cutanées, faible appétit et troubles du sommeil. Les cas les plus graves constituent un danger de mort et sont dus aux possibles effondrements souterrains des mines.<sup>70</sup> Pour ces mêmes raisons, l'EMAPE est considérée comme l'une des « pires formes de travail infantile ». En effet, un tel contexte est « susceptible de nuire à la santé, à la sécurité ou à la moralité de l'enfant », lequel est un indicateur de la Convention (n°182) sur les pires formes de travail des enfants de l'OIT. Il a été cependant discuté que la participation des enfants dans le secteur reflète le travail agricole et favorise l'éducation ainsi que le développement local.<sup>71</sup>

#### Principaux défis et considérations

Le travail infantile est une problématique complexe qui nécessite une approche multidimensionnelle allant au-delà de la formalisation du secteur. La diversité de cet enjeu d'un pays à l'autre est mise en avant par les deux études de cas des Philippines et de Sierra Leone, ci-dessous.

Les études de cas concernant la participation des enfants dans le secteur de l'EMAPE d'or aux Philippines et en Sierra Leone prouvent non seulement la diversité du secteur, mais aussi l'importance d'enquêter sur le rôle et motivations des enfants. Elles soulignent également la nature volontaire du travail infantile au sein de l'EMAPE d'or et ne doit pas se comparer au travail forcé. Conformément à l'Article 12 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant, plutôt que de voir les enfants comme victimes passives de la société, il est à leur avantage de les considérer en tant qu'agents actifs du changement social capables de discernement vis à vis de leur situation. Ainsi capables d'adapter leurs modes de subsistance, poursuivre leur développement personnel et échapper à la pauvreté.

Human Rights Watch a, par ailleurs, documenté l'importance associée à l'usage des revenus perçus par les enfants de l'EMAPE d'or en vue de poursuivre leur éducation.<sup>72</sup> De plus, le Conseil International des Mines et des Métaux et la Banque Mondiale ont insisté sur le fait

66 Ce chiffre de 2005 est extrait de : OIT, 2005. Minors out of Mining ! - Partenariat pour une action mondiale contre le travail des enfants dans l'extraction minière artisanale. Cependant, les chiffres actuels sont certainement plus élevés en raison de la croissance constante de l'EMAPE depuis cette estimation.

67 OIT, 2006. Child labour in gold mining: The problem. [https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS\\_IPEC\\_PUB\\_4146/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_4146/lang--en/index.htm)

68 La Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant considère comme enfant toute personne de moins de 18 ans à condition que la loi d'un pays en particulier fixe la majorité légale à un âge plus jeune.

69 Human Rights Watch, 2011. Un mélange toxique Travail des enfants, mercure et orpaillage au Mali. <https://www.hrw.org/fr/report/2011/12/06/un-melange-toxique/travail-des-enfants-mercure-et-orkaillage-au-mali>

70 Centre de recherche sur les entreprises multinationales (SOMO), 2015. Gold from children's hands. Use of child-mined gold by the electronics sector. <https://www.somo.nl/wp-content/uploads/2015/11/Gold-from-children's-hands-5.pdf>

71 O'Driscoll, D., 2017. Overview of child labour in the artisanal and small-scale mining sector in Asia and Africa. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/13355>

72 Human Rights Watch, 2015. « What... if Something Went Wrong? » Hazardous Child Labor in Small-Scale Gold Mining in the Philippines. New York: Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/report/2015/09/29/what-if-something-went-wrong/hazardous-child-labor-small-scale-gold-mining>

### Encadré 23 : Travail infantile du secteur de l'EMAPE d'or aux Philippines

On estime que 2,1 millions d'enfants sont impliqués dans le travail infantile aux Philippines. Parmi eux, 58% travaillent dans l'agriculture et 35% dans le secteur tertiaire tandis que le secteur industriel, comprenant l'exploitation des mines et des carrières, en compte 7%.\*

Une étude mandatée par l'OIT en 2000 estimait que 18 957 enfants travaillaient sur 45 sites de l'EMAPE d'or. Selon l'information recueillie, ils réalisaient le fonçage des puits, le creusement, le flottage et l'orpaillage des mines, le transport, l'extraction minière sous compression, la manipulation des moulins à billes et les traitements au mercure.\*\* Les enfants du secteur de l'EMAPE d'or aux Philippines se plaignaient de douleurs et raideurs musculaires, mal de dos, lésions cutanées, faible appétit et troubles du sommeil.\*\*\*

Les enfants s'engageaient dans l'EMAPE d'or de plein gré, motivés par le désir de subvenir à leurs propres besoins ou à ceux de leurs parents.\*\* Certains enfants ont négligé leurs études afin de se consacrer au travail minier, augmentant ainsi le taux d'échec scolaire. On a également signalé des cas d'enfants victimes de la drogue et employés dans le commerce du sexe à l'intérieur des mines, ce qui est une autre des pires formes de travail infantile. L'EMAPE d'or aux Philippines est une activité engendrée par la pauvreté qui suppose la participation des populations rurales issues des zones isolées qui dépendent de l'extraction minière en tant que moyen de subsistance.\*\*\*

En réponse à la situation, le Ministère du Travail et de l'Emploi mène une lutte juridique contre le travail infantile aux Philippines. Il met également en œuvre le « Program Against Child Labor » conjointement avec le National Child Labor Committee. Le but du programme est d'extraire 1 million d'enfants du travail infantile d'ici 2025, y compris de l'EMAPE d'or.

\* Office nationale des statistiques des Philippines (NSO), 2012. 2011 Enquête sur les enfants. (OIT).

\*\* OIT, 2000. Étude approfondie des pires formes de travail infantile de l'exploitation des mines et les carrières en Philippines.

\*\*\* N. Jennings, 1999. Child labour in small-scale mining: Examples from Niger, Peru & Philippines. (OIT). <https://ideas.repec.org/p/ilo/ilowps/993346813402676.html>

\*\*\*\* Bantoxic!, 2011. The Price of Gold: Mercury Use and Current Issues Surrounding ASGM in the Philippines.

### Encadré 24 : Travail infantile du secteur de l'EMAPE d'or en Sierra Leone

En Sierra Leone, les enfants jouent un rôle déterminant dans la contribution à la survie du foyer, d'un point de vue économique et en termes de garantie de la sécurité alimentaire. En effet, 51% des enfants âgés entre 5 et 14 ans travaillent, 67% vont à l'école et 43% combinent les deux activités.\*

Dans le cadre de son projet de PAN, la Sierra Leone a réalisé une enquête de terrain avec le soutien d'UNITAR afin de développer un aperçu du secteur de l'EMAPE d'or, en tenant compte du rôle des enfants dans le secteur.\*\* La présence d'enfants a été observée sur plusieurs sites. En général, ils vendaient de la nourriture aux mineurs et accompagnaient leurs mères au travail. Sur une poignée de sites miniers visités, les enfants étaient impliqués dans l'activité de l'EMAPE d'or, aidant fréquemment leurs parents dans les tâches telles que la corvée d'eau, le lavage du minerai et l'orpaillage des concentrés de minerai. Contrairement à d'autres pays de la région, aucun enfant n'a été observé sur des sites de roche dure, fosses minières profondes ou impliqués dans l'amalgamation à l'aide du mercure. Malgré tout, les enfants présents dans les mines d'extraction alluvionnaire d'or en Sierra Leone sont soumis à des défis de santé considérables, tels que la malaria, en raison de la proximité aux rivières et eaux stagnantes des fosses non-réhabilitées ou exploitées.

Interrogés sur leurs motivations quant à leur engagement dans l'EMAPE d'or, les enfants ont expliqué participer en dehors des heures scolaires pour gagner de l'argent supplémentaire afin d'aider leurs parents à payer les frais de scolarité. Les chefferies et autorités communautaires ont partagé leur inquiétude à propos de la participation des enfants dans ce type de travail du fait des menaces liées à la santé, mais ont souligné l'importance de ce revenu additionnel destiné à l'éducation et autres dépenses du foyer.

\* Bureaux des affaires nationales du travail, 2016. Conclusions relatives aux pires formes de travail infantile de 2016 <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/reports/child-labor/sierra-leone>

\*\* Agence de protection de l'environnement de Sierra Leone, 2018. Synopsis national de Sierra Leone.

que le travail infantile de l'EMAPE ne baissera pas sans une amélioration de l'accès à l'éducation et l'apparition de sources de revenu alternatives dans les zones pauvres très riches en minéraux. Il importe, par conséquent, de considérer chaque cas associé à la participation infantile

dans le secteur selon son propre contexte local et l'étude des dimensions multiples liées au développement sur la base de cette analyse.

Le texte suivant présente l'approche choisie par l'OIT en réponse au travail infantile du secteur de l'EMAPE d'or.

### **Encadré 25 : Approche choisie par l'OIT en réponse au travail infantile du secteur de l'EMAPE d'or**

Depuis 2015, l'OIT met en œuvre le projet « Caring Gold Mining » pour contribuer à la réduction du travail infantile et l'amélioration des conditions de travail de l'EMAPE d'or. Cela implique la convocation des parties prenantes dans le développement et la mise en œuvre de stratégies au niveau mondial et au sein de pays sélectionnés (le Ghana et les Philippines). Les quatre domaines d'action du projet sont :

- La mise en vigueur de politiques à travers les plans d'action nationaux et l'application renforcée des lois ;
- Faciliter l'accès des communautés de l'EMAPE d'or aux programmes de protection sociale ;
- Optimiser le contrôle du travail infantile et améliorer les conditions de travail de la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or ;
- Renforcer les réseaux mondiaux de diffusion des meilleures pratiques en ce qui concerne le travail infantile de l'EMAPE d'or.

L'OIT a adopté une approche intégrée basée sur une zone géographique (Integrated Area-Based Approach, IABA), qui cible toutes les formes de travail infantile dans une communauté sélectionnée, zone ou autre espace géographique délimité. Cette approche reconnaît que mettre l'accent sur la suppression du travail infantile sur un ou plusieurs secteurs cibles peut conduire à un « effet de déplacement », lequel installe les enfants dans des situations d'emploi davantage clandestines et dangereuses que celles précédemment ciblées.

L'approche suppose des interventions afin de :

- Renforcer la capacité des communautés à gérer les risques et répondre aux besoins des membres les plus vulnérables ;
- Habilitier les autorités locale et nationales en matière de prestation de services sociaux et de coordination avec les employés, ouvriers et organisations de la société civile ;
- Créer un environnement propice au niveau des zones ciblées par le biais d'un processus de sensibilisation et de soutien à la formalisation ;
- Développer des outils de formation et de contrôle en vue d'une amélioration des capacités et mise en place de séances de formation. ;
- Adopter ou adapter des politiques nationales ou sectorielles relatives au travail infantile et plans d'action nationaux ainsi que leur mise en vigueur ;
- Soutenir les associations ou coopératives minières, notamment à travers l'effort des syndicats, de façon à atteindre les économies rurale et informelle ;
- Soutenir les stratégies d'intégration des problématiques associées au travail infantile au sein des plans et budgets gouvernementaux et infra nationaux (municipaux et provinciaux) et plans de protection infantile des gouvernements locaux ;

D'après l'expérience de l'OIT, le défi principal dans la lutte contre le travail infantile dans l'EMAPE d'or repose sur l'application des lois et politiques relatives au secteur. Bien que la question de l'approvisionnement soit de premier ordre, la participation des communautés au processus de transition et à la demande de meilleures conditions pour les enfants est cruciale. Des défis supplémentaires tels que la prestation de sources alternatives de revenu viables et durables aux enfants et leurs familles, ainsi qu'un meilleur accès à l'éducation, émergent.<sup>73</sup>

Le « Guide OCDE sur le devoir de diligence » aborde également le travail infantile dans l'EMAPE d'or. Les gouvernements et les entreprises qui aspirent à adopter le « Guide sur le devoir de diligence » peuvent tenir compte de l'approche choisie par l'OCDE, laquelle aide à l'identification et l'éradication des pires formes de travail infantile dans l'EMAPE d'or, détaillée dans l'encadré suivant :

### Encadré 26 : Approche choisie par l'OCDE en réponse aux pires formes de travail infantile du secteur de l'EMAPE\*

Le « Guide OCDE sur le devoir de diligence » recommande l'engagement des entreprises dans la suppression des pires formes de travail infantile rencontrées dans leur chaîne d'approvisionnement. L'OCDE fournit aux entreprises une orientation des actions pratiques à suivre :

- Etape 1. Mettre en place des systèmes de gestion de l'entreprise efficaces ;
- Etape 2. Identifier et adresser les risques, y compris les pires formes de travail infantile ;
- Etape 3. Concevoir et mettre en œuvre une stratégie en réponse aux risques identifiés ;
- Etape 4. Réaliser une vérification indépendante par une tierce partie des pratiques de fonte et de raffinage ;
- Etape 5. Soumettre un rapport annuel sur le devoir de diligence de la chaîne d'approvisionnement en ce qui concerne les pires formes de travail infantile.

\* Voir OCDE, 2017. Actions pratiques pour aider les entreprises à identifier et éliminer les pires formes du travail des enfants dans les chaînes d'approvisionnement en minerais <https://mneguidelines.oecd.org/Practical-actions-for-worst-forms-of-child-labour-mining-sector.pdf>

73 La Convention sur les pires formes de travail infantile (Article 7(2) (c)) oblige les pays à garantir aux enfants libérés des pires formes de travail infantile un accès à l'éducation (ou formation en fonction de l'âge).

## Étapes additionnelles possibles

Les étapes suivantes peuvent être appliquées afin de protéger les enfants de l'EMAPE d'or

- **Déterminer le rôle des enfants dans l'EMAPE d'or**  
Déterminer (i) l'échelle de travail infantile dans le secteur de l'EMAPE d'or, les activités dont les enfants sont impliqués (et dans chacune des divisions du travail selon l'âge) et les menaces respectives sur la santé les concernant (cela peut être ensuite comparé aux vulnérabilités communes des enfants parmi différentes tranches d'âge, que l'on peut trouver sur la Matrice de Vulnérabilité du Module d'Extraction minière et des Droits de l'enfant d'UNICEF<sup>74</sup> ; (ii) les motivations des enfants et de leurs parents à s'engager dans le secteur, son incidence sur le revenu du foyer et le développement local, ainsi que sa position dans les contextes sociaux, culturels et économiques du travail (infantile) et du développement, (iii) l'accès des enfants à l'éducation et procédures d'emploi plus sûres, ainsi que les sources alternatives de revenu disponibles pour le foyer.
- **Prendre une décision nationale concernant la participation des enfants dans l'EMAPE d'or**  
En se basant sur l'enquête décrite précédemment et la consultation avec les enfants, parents, communautés et parties prenantes respectives, prendre une décision nationale concernant la participation des enfants dans le secteur (ex : « la participation des enfants à des pratiques considérées comme dangereuses est formellement interdite » ou « la participation des enfants à toute pratique associée au secteur de l'EMAPE d'or est formellement interdite »).
- **Mettre en place des mécanismes de contrôle du travail infantile et proposer des alternatives viables**  
Mettre en place des mécanismes de contrôle communautaires du travail des enfants dans les pays ayant ratifié les Conventions n°138 et n°142 de l'OIT pour identifier les enfants travaillant dans l'EMAPE d'or. Les enfants impliqués dans les pires formes de travail infantile doivent être ensuite extraits du secteur de l'EMAPE d'or et, dans la mesure du possible, recevoir des alternatives d'éducation et opportunités de formation professionnelle.

74 UNICEF, 2017. Children's Rights and Mining Toolkit. Meilleures pratiques afin de traiter les enjeux liés aux enfants dans l'extraction minière à grande échelle [https://www.unicef.org/csr/files/FINAL\\_Child\\_Rights\\_and\\_Mining\\_Toolkit\\_060217.pdf](https://www.unicef.org/csr/files/FINAL_Child_Rights_and_Mining_Toolkit_060217.pdf)



- **Adopter une réglementation en vue de protéger les enfants des pratiques dangereuses de l'EMAPE d'or**

Dans le cadre de l'homologation et réglementation de l'EMAPE d'or, adopter une réglementation en vue de protéger les enfants des pratiques dangereuses de l'EMAPE d'or.

### Encadré 27 : Pratiques optimales pour la protection des enfants de l'EMAPE d'or

- Impliquer les communautés de l'EMAPE d'or, y compris les enfants et parents respectifs, dans le processus de transition des enfants hors des pratiques dangereuses de l'EMAPE d'or (ou du secteur dans son intégralité) vers d'autres activités.
- Explorer des arrangements flexibles avec les pays non-signataires des Conventions n°138 et n°142 qui offrent la possibilité aux filles et aux garçons de combiner un travail à mi-temps plus sûr dans l'EMAPE d'or avec leur scolarité.
- Faciliter l'accès des communautés de l'EMAPE d'or aux programmes de protection sociale
- Adopter une approche intégrée basée sur une zone géographique (Integrated Area-Based Approach, IABA), laquelle cible toutes les formes de travail infantile dans une communauté sélectionnée, zone ou autre espace géographique délimité afin d'éviter tout effet de déplacement.
- Ajouter les préoccupations liées au travail infantile dans le secteur de l'EMAPE d'or au sein des plans et budgets gouvernementaux infra nationaux, ainsi que des plans de protection infantile existants.

### 3.3 Résoudre les conflits entre l'EMAPE d'or et l'EMGE et engager les entreprises

La concurrence entre les opérations de l'EMAPE d'or et d'EMGE est commune à travers le monde et provoque souvent des conflits. Ces conflits peuvent entraver l'attribution des terres aux acteurs de l'EMAPE d'or, leur reconnaissance juridique et, par conséquent, la formalisation du secteur. Cependant, il est possible d'éviter tout conflit par le fait que les acteurs de l'EMAPE d'or opèrent habituellement à proximité de la surface, tandis que les opérations d'EMGE sont réalisées à une plus grande profondeur. En effet, si suffisamment de terres sont attribuées à l'EMAPE d'or (consulter la Section 2.1) et la coexistence est gérée correctement, les entreprises d'EMGE peuvent servir de parties prenantes importantes et soutenir le processus de formalisation de l'EMAPE d'or.

### Principaux défis et considérations

Les conflits entre l'EMAPE d'or et l'EMGE peuvent être provoqués par plusieurs facteurs. Dans la plupart des cas, ils résultent de l'intérêt d'une opération d'EMGE par une zone présentement extraite par les mineurs de l'EMAPE d'or.<sup>75</sup> Dans ce genre de situations, les mineurs de l'EMAPE d'or sont généralement les premiers à découvrir un gisement minier. Faute de formalité, ces derniers peinent cependant à obtenir le droit sur cette découverte et n'ont donc pas accès au cadastre minier à l'origine de l'octroi du titre requis. Les entreprises d'EMGE, d'un autre côté, jouissent fréquemment du soutien du gouvernement hôte de par les avantages financiers que cela suppose.<sup>76</sup>

Dans d'autres cas, les mineurs de l'EMAPE d'or peuvent entrer dans les concessions d'EMGE mises en place, qu'elles soient en phase d'exploration ou d'extraction. Les mineurs en question peuvent être des mineurs migrants opportunistes ou bien des citoyens locaux qui croient que l'entreprise d'EMGE empiète sur leur terre natale. Par conséquent, la présence de mineurs de l'EMAPE d'or et les opinions souvent négatives qui leurs sont associées peuvent engendrer un conflit ou mettre à mal la réputation des entreprises d'EMGE. Les préoccupations concernant la réputation ont un rôle déterminant parmi les entreprises d'EMGE, considérées parfois comme plus importantes vis à vis de la concurrence pour le contrôle des ressources.

Si un conflit s'amorce, les entreprises d'EMGE ont habituellement le choix entre ces quatre options :

1. Tolérer la présence de l'activité informelle de l'EMAPE d'or, à condition qu'elle n'empiète ou affecte directement leurs opérations ;
2. Essayer de disperser les mineurs de l'EMAPE d'or via l'intervention des forces de sécurité publiques ou privées ;
3. Essayer de racheter les opérations de l'EMAPE d'or (en achetant les fosses ou puits miniers et/ou embauchant quelques mineurs) ;
4. Établir une relation durable avec les acteurs de l'EMAPE d'or.

L'expérience a démontré que les seconde et troisième options ne fonctionnent que rarement. En effet, si la

<sup>75</sup> Les entreprises d'EMGE entrent souvent dans la zone après l'exploration d'entreprises d'explorations plus modestes et ne consultent pas la communauté de l'EMAPE d'or au sujet du commencement de leurs opérations. Dès le début, cette situation est souvent raison de méfiance.

<sup>76</sup> Cela concerne généralement les impôts et redevances officielles qui sont facilement prélevées des entreprises d'EMGE. Toutefois, dans certains cas, des transactions illégales sont effectuées entre les entreprises d'EMGE et des hommes politiques (consulter Geenen, S., 2015. African artisanal mining from the inside out. Access, Norms and Power in Congo's Gold Sector.)



précarité est assez grave et les bénéfices potentiels de l'EMAPE d'or sont suffisamment conséquents, les mineurs poursuivront leur travail, souvent dans des conditions plus précaires. Opter pour ces options génère fréquemment des coûts financiers et nuit à la réputation sur le long terme. La première option est la plus commune et se conclut souvent sur les mineurs de l'EMAPE d'or opérant dans les gisements les moins viables.<sup>77</sup> Bien que cette option puisse réduire le conflit jusqu'à une certaine mesure (en particulier sur le court du fait que l'or est une ressource épuisable), ce n'est pas une solution durable.

Évidemment, la meilleure option est d'entamer un processus de recherche de consensus, un outil puissant non seulement capable de résoudre les conflits et d'éviter toute escalade de violence, mais aussi de renforcer les relations entre les parties prenantes et atteindre l'exploitation maximale des ressources par le biais de situations gagnant-gagnant.

En vue d'augmenter la sensibilisation du consommateur et la pression sur la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) du secteur extractif, dialoguer positivement avec l'EMAPE d'or peut aider les entreprises d'EMGE à obtenir leur licence sociale afin d'opérer. Cela suppose également la discussion avec les communautés locales et la stimulation du développement local, lesquelles

peuvent s'avérer indispensables ou au moins mises en avant à travers des codes et des normes nationales et internationales.<sup>78</sup> On peut aussi distinguer des intérêts commerciaux directs des entreprises d'EMGE à dialoguer positivement avec les acteurs de l'EMAPE d'or.<sup>79</sup> Par exemple, une fois formalisées, les entreprises de l'EMGE peuvent sous-traiter des entités de l'EMAPE d'or pour extraire certains gisements ou entreprendre des activités spécifiques. Aux Philippines, une entreprise d'EMGE a autorisé des mineurs d'extraction minière à petite échelle d'or à extraire légalement leur propriété en échange de droits exclusifs à l'achat de résidus issus de la concentration par gravité.<sup>80</sup>

Les entreprises d'EMGE possèdent en général une expérience et expertise très vastes pouvant être utilisées afin de faciliter le processus de formalisation. Le texte suivant fournit un exemple de gestion du conflit entre l'EMAPE d'or et l'EMGE au Ghana, où les options 1 et 4 susmentionnées furent utilisées.

78 Pour de plus amples informations sur les normes et les codes internationaux, consulter <http://documents.worldbank.org/curated/en/148081468163163514/Mining-together-large-scale-mining-meets-artisanal-mining-a-guide-for-action>

79 Une analyse de rentabilisation pour les entreprises d'EMGE est présentée dans la publication du Conseil international des mines et des métaux de 2009 : 12-16.

80 <http://documents.worldbank.org/curated/en/148081468163163514/Mining-together-large-scale-mining-meets-artisanal-mining-a-Manuel-for-action>

77 Hilson, G., Maponga, O., 2004. How has a shortage of census and geological data inhibited the regularization of artisanal and small-scale mining? *Natural Resources Forum* 28(1): 22-33.

### Encadré 28 : Live and Let's Live - Le cas d'Abosso Goldfields Limited au Ghana\*

Abosso Goldfields (AGL) est une entreprise d'EMGE d'or qui opère dans la mine de Damang située dans la municipalité de Tarwa, riche en minerais, à l'ouest du Ghana. AGL a commencé l'exploration au début des années 1990 et extrait de l'or pour la première fois en 2007. Comme la plupart des zones minières au Ghana, l'opération actuelle d'AGL à la mine de Damang a été précédée par les activités de l'EMAPE d'or. Les registres de la Precious Minerals Marketing Corporation indiquent que sept coopératives de l'EMAPE d'or ont été dûment enregistrées conformément à la loi relative à l'exploitation d'or à petite échelle de 1989 avant d'octroyer un permis de prospection à AGL en 1990. Les coopératives de l'EMAPE d'or disposaient de licences qui englobaient 155 acres ; le dernier de ces contrats a expiré en 1996. Certains éléments donnent à penser que les opérations de l'EMAPE d'or dans cette zone ont fourni d'importantes pistes géologiques à l'AGL. Afin de gérer la coexistence entre l'EMAPE d'or et l'EMGE, l'AGL a adopté une approche nommée Live and Let's Live cherchant à accommoder les mineurs de l'EMAPE d'or dans la zone louée par l'entreprise à condition que cela ne représente aucune menace opérationnelle.

Une étape essentielle a été la reconnaissance de l'existence des mineurs par l'AGL afin de commencer à formaliser sa relation avec ces derniers. L'AGL a ensuite tenu une série de réunions avec les dirigeants des mineurs de l'EMAPE d'or dans le but de les aider à se formaliser par la formation de groupes et alimenter le sentiment de confiance, vital à la coexistence. Les directions respectives des deux groupes ont convenu des règles clés qui gouverneraient leur relation puis ont établi le Comité de direction. L'ensemble des membres du comité a été délibérément diversifié dans l'intention de réunir différentes opinions et encourager les discussions ouvertes et honnêtes. Parmi eux, des représentants de l'EMAPE d'or et de l'EMGE, mais également les dirigeants traditionnels locaux, les autorités locales et les services de sécurité gouvernementaux, entre autres. Grâce à ce comité multipartite, l'AGL a autorisé les mineurs de l'EMAPE d'or à exploiter une partie de ses zones d'exploration sous sa supervision, sur une période de deux ans avec la possibilité de le renouveler une deuxième fois. Le comité a également convenu qu'en réponse au caractère urgent de l'exploitation de certaines parties de la concession par l'AGL, les mineurs de l'EMAPE d'or seraient relocalisés, tel que requis. En guise de preuve quant à son engagement à l'initiative et garantir par ailleurs que les mineurs de l'EMAPE d'or opèrent de manière responsable sur le plan de l'environnement, l'AGL a nommé un ingénieur minier à la retraite pour superviser les activités des mineurs de l'EMAPE d'or.

Les résultats obtenus par cette approche ont été considérés comme un véritable succès. Près de 1000 mineurs de l'EMAPE d'or ont été organisés convenablement au sein de la concession d'AGL pour la première fois. De plus, les processus d'extraction et de transformation des mineurs de l'EMAPE d'or ont été grandement améliorés, résultant sur une augmentation générale de la production aurifère. En s'appuyant sur cette relation, l'AGL s'est associé à la Ghana Association of Artisanal and Small-Scale Miners pour faire un don de 18 assortiments de cornues amalgamées avec du mercure aux communautés concernées autour de la concession.

\* Il importe de noter que cette étude de cas ne reflète pas nécessairement la relation générale entre l'EMGE et l'EMAPE d'or au Ghana ou dans un autre pays d'Afrique. Depuis, les dynamiques de l'EMAPE d'or ont considérablement changé, notamment l'utilisation d'un équipement minier plus sophistiqué. Pour de plus amples détails, consulter Aubynn, A. K., 2006. "Live and Let's Live", The relationship between artisanal/small-scale and large-scale miners in Ghana: The Abosso Goldfields experience. Dans: Gavin M. Hilson, Editor, Small-Scale Mining, Rural Subsistence and Poverty in West Africa, Practical Action Publishing, Bourton-on-Dunsmore, UK, 227-240; Aubynn, A., 2009. Sustainable solution or a marriage of inconvenience? The coexistence of large-scale mining and artisanal and small-scale mining on the Abosso Goldfields concession in Western Ghana. Resources policy, 34(1-2), 64-70.

Engager les sociétés d'EMGE afin de soutenir la formalisation de l'EMAPE d'or est également reconnu par le Pacte pour le secteur privé de l'AMV. Ce pacte vise à intégrer les sociétés minières aux processus de l'AMV et sa mise en vigueur doit contribuer à renforcer leur permis social d'exploitation. Cela implique le suivi d'un certain nombre de principes établis par le Pacte, parmi lesquels on retrouve le soutien de la croissance

et de la formalisation de l'EMAPE d'or par le biais des stratégies de collaboration.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> De plus amples informations au sujet du Compact de la VMA et le secteur privé sont disponibles dans : Centre Africain de Développement Minier (CADM), 2017. Compact de la VMA et le secteur privé. [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/africa\\_mining\\_vision\\_compact\\_full\\_report.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/africa_mining_vision_compact_full_report.pdf)

## Étapes additionnelles possibles

Les étapes suivantes peuvent être envisagées afin de gérer les conflits entre l'EMAPE d'or et l'EMGE et engager les entreprises :<sup>82</sup>

- **Désigner une tierce partie neutre en guise de médiateur**

Dans les cas où une tension émerge entre l'EMGE et l'EMAPE d'or, désigner une tierce partie neutre en guise de facilitateur/médiateur. Compte tenu de la responsabilité habituelle du gouvernement en ce qui concerne l'attribution des droits miniers aux opérations d'EMGE et de l'EMAPE d'or, la garantie et la protection de l'accès aux minerais devraient aussi entrer en ligne de compte. Le gouvernement est par conséquent en bonne position pour endosser le rôle de facilitateur/médiateur. Cependant, lorsque le gouvernement ne dispose pas de capacités suffisantes à la gestion des conflits entre l'EMAPE d'or et l'EMGE, les parties prenantes telles que les ONG, dirigeants communautaires, autorités coutumières ou les organismes de développement peuvent assumer le rôle de facilitateur/médiateur.

- **Mettre en place un mécanisme de dialogue entre l'EMAPE d'or et l'EMGE**

Consulter les mineurs de l'EMAPE d'or, les sociétés d'EMGE, les communautés locales et autres parties prenantes concernées aux phases initiales et tout au long du processus de formalisation. De façon à institutionnaliser le dialogue, un mécanisme de dialogue entre les parties prenantes peut être mis en place. Le mécanisme peut être formel tel que le Comité de Gestion décrit dans l'étude de cas du Ghana, ou plus informel en fonction de la capacité ou nature des parties prenantes impliquées.

- **Engager les entreprises d'EMGE dans la prestation d'assistance et soutien de la formalisation**

Développer un partenariat entre le gouvernement et les entreprises d'EMGE dans le but de réunir les ressources destinées à satisfaire les intérêts communs de la formalisation de l'EMAPE d'or. Les entreprises à proximité des opérations de l'EMAPE d'or - qu'elles soient en conflit ou non - peuvent être amenées à leur fournir une assistance. Cela peut concerner la santé et la sécurité au travail, les pratiques

environnementales, les techniques d'extraction minière et de transformation améliorées ou un accès facilité aux usines de transformation ou aux marchés (consulter la Section 2.5). Les entreprises de l'EMGE peuvent aussi guider les acteurs de l'EMAPE d'or dans le développement de leur commerce, la formation d'une structure organisationnelle solide et la mise en œuvre du processus de formalisation. Dans certains cas, les entreprises de l'EMGE peuvent contribuer à financer les efforts du gouvernement en vue de la formalisation (consulter la Section 5.4).

- **Explorer et faciliter les relations commerciales viables entre l'EMAPE d'or et l'EMGE**

Une fois la relation de confiance établie entre les entités de l'EMAPE d'or et d'EMGE, explorer et faciliter les arrangements commerciaux via les mécanismes de dialogue et un cadre juridique favorable. Les entreprises d'EMGE peuvent, par exemple, envisager d'acheter de l'or issu des opérations de l'EMAPE d'or, facilitant ainsi l'accès des mineurs du secteur à un marché stable. De plus, les entreprises d'EMGE peuvent séparer une partie de leur concession considérée comme plus adaptée à l'EMAPE d'or et inviter ainsi les mineurs du secteur à exploiter la zone désignée. Les entreprises d'EMGE peuvent également intégrer les opérations de l'EMAPE d'or à la planification de la fermeture des mines, du fait de la longévité extensible des gisements grâce aux coûts d'exploitation inférieurs de l'EMAPE d'or, ce qui crée une situation gagnant-gagnant pour les deux contreparties.

- **Orienter et superviser des programmes de relocalisation ou réorientation potentiels**

Dans le but de gérer les mineurs de l'EMAPE d'or et leurs communautés vivant et/ou opérant dans les concessions d'EMGE, il convient de considérer leur relocalisation vers d'autres zones ou développer des programmes de réorientation des mineurs de l'EMAPE d'or vers des modes de subsistance alternatifs. Malgré les bonnes intentions de départ, ces efforts peuvent avoir des effets inverses sur la population locale, provoquant parfois des actes violents de la part des mineurs et membres des communautés ne souhaitant pas s'engager dans de tels programmes.<sup>83</sup> Afin de garantir l'efficacité de ce genre de programmes sans

<sup>82</sup> Une orientation étape par étape pour les entreprises d'EMGE sur la gestion de la coexistence est disponible dans un module complet par le Conseil International des Mines et des Métaux. <https://www.commddev.org/working-together-how-large-scale-mining-can-engage-with-artisanal-and-small-scale-miners>

<sup>83</sup> Consulter, par exemple, une étude de cas sur les conflits entre l'EMAPE et l'EMGE d'or à Kamituga au Sud Kivu en RDC, de Stoop, N., Kilosho Buraye, J., & Verpoorten, M., 2016. Relocation, reorientation, or confrontation? Insights from a representative survey among artisanal miners in Kamituga, South-Kivu. <https://lirias.kuleuven.be/handle/123456789/573254>

qu'ils ne causent davantage de mal que de bien, les gouvernements doivent superviser les initiatives menées par les entreprises d'EMGE. Par exemple, il peut être exigé aux entreprises d'EMGE d'étudier préalablement les modes de subsistance alternatifs préférés des mineurs de l'EMAPE d'or puis évaluer la disponibilité et viabilité économique de ces alternatives.

### 3.4 Formaliser l'EMAPE d'or dans les zones de conflit ou à haut risque

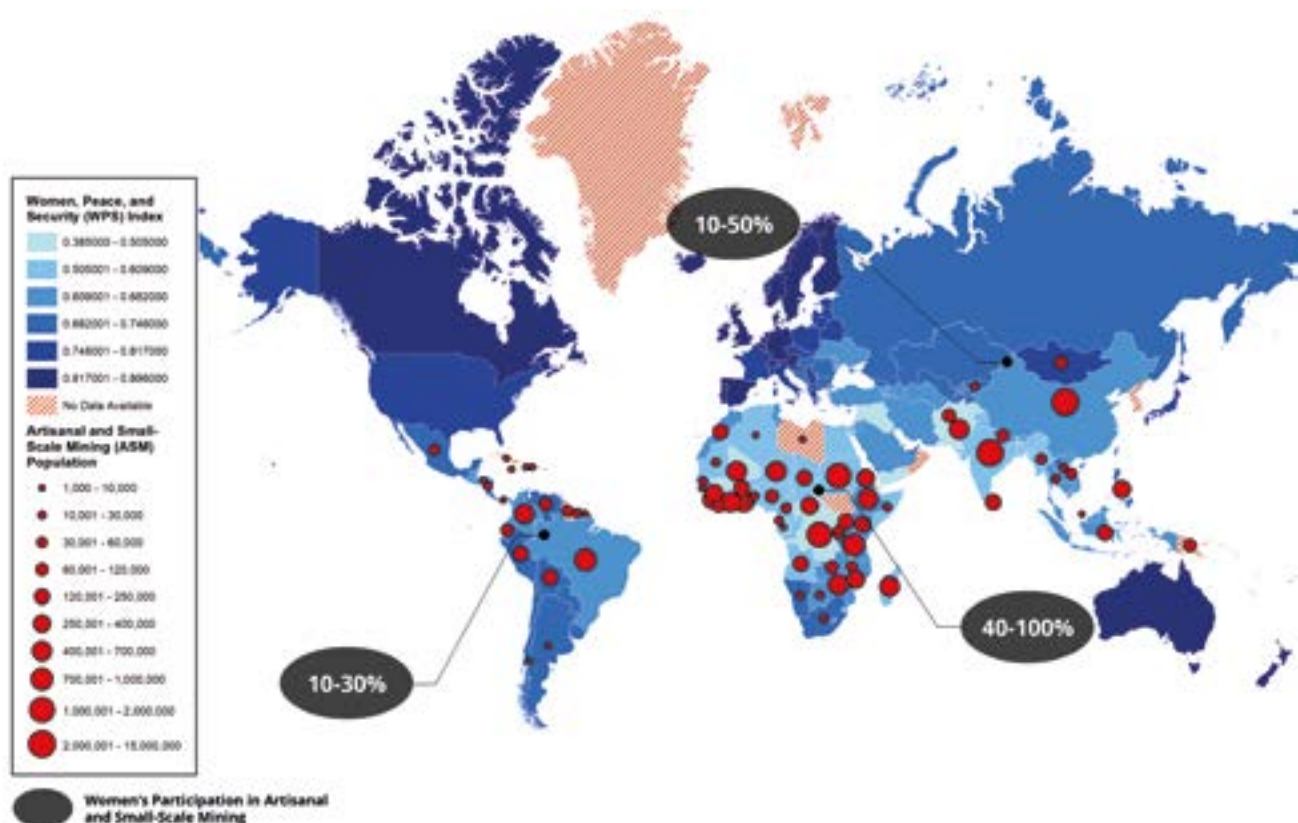
L'activité de l'EMAPE d'or est commune dans les zones rurales où les infrastructures économiques ainsi que la présence et l'accès gouvernementaux sont limités. Dans

lesdites zones, cette activité est l'un des quelques modes de vie disponibles les plus viables d'un point de vue économique. Il n'est donc guère surprenant que l'activité de l'EMAPE d'or soit largement réalisée dans les zones de conflit ou à haut risque, décrites comme zones « qui sont en situation de conflit, qui sortent d'un conflit qui les a fragilisées ou qui sont caractérisées par une gouvernance et sécurité faibles ou inexistantes telles que des états en faillite et des violations systématiques du droit international, y compris des violations des droits de l'homme ».<sup>84</sup>

La figure 8 met à disposition l'Indice de la paix et de la sécurité des femmes (Women, Peace, and Security (WPS) Index) et la population nationale de l'EMAPE dans certains pays. Comme l'illustre la figure, les populations de l'EMAPE ont tendance à être plus larges dans les pays à l'indice WPS faible.

Figure 8. Indice de la paix et de la sécurité des femmes (WPS) et main d'œuvre minière dans les pays de l'EMAPE d'or

Des valeurs WPS plus faibles indiquent un plus haut niveau de risque.



Source : Institut Canadien International des Ressources et du Développement, 2018. Stratégie de programme pour la transformation du secteur de l'EMAPE. Université de la Colombie Britannique, Canada : GIWPS, 2017. Indice de la paix et de la sécurité des femmes. <https://giwps.georgetown.edu/the-index/> Date d'accès: 2018-02-26: CASM (2017). The Artisanal and Small-scale Mining Knowledge Sharing Archive <http://artisanalmining.org/Inventory>

84 Définition adoptée du Règlement sur les minerais provenant des zones de conflit de l'UE.

## Principaux défis et considérations

La formalisation de l'EMAPE d'or est un défi considérable dans les zones de conflit ou à haut risque. Cela est dû, en partie, à un certain nombre de caractéristiques typiques des zones de conflits ou à haut risque telles que :

- Des frontières poreuses et une capacité réglementaire limitée ;
- Un environnement qui incite les pots-de-vin et la corruption ;
- Une méfiance à l'égard de la société et du gouvernement ;
- Une présence de groupes armés, conflits continus et violations des droits humains dans les zones minières.

D'autres défis communs propres aux zones de conflit ou à haut risque incluent une capacité limitée des agences gouvernementales, des processus de décentralisation inadaptés, une culture de l'informalité profondément enracinée, une prévalence des flux financiers illicites investis dans le secteur et une résistance de la part des parties prenantes illicites dont les intérêts personnels favorisent l'informalité du secteur.

Les frontières poreuses et la capacité réglementaire limitée des douanes, polices et autorités minières empêchent les efforts du gouvernement dans la lutte contre la contrebande de l'or. Les freins et contrepoids en place sont souvent insuffisants dans les zones de conflit ou à haut risque et il en est de même pour la dissuasion des forces de l'ordre à se livrer à des pratiques de corruption. En Sierra Leone, par exemple, plusieurs douaniers et agents de contrôle des mines ont reconnu accepter régulièrement les pots-de-vin des contrebandiers en échange de l'autorisation de passage illégal d'or. Ils attribuaient ce comportement aux salaires bas et défis rencontrés par les infrastructures tels que le manque de moyens de transport. De plus, de nombreux contextes d'un conflit se caractérisent par une méfiance des institutions gouvernementales parmi la population générale, ce qui entrave le processus de formalisation. Par exemple, les mineurs peuvent refuser de payer leurs impôts s'ils doutent de la prestation adéquate de services de la part du gouvernement en échange de ladite imposition.

La présence de groupes armés autour des sites miniers peut représenter un sérieux défi ainsi que la violence et abus des droits humains associés. Même dans les contextes sortant officiellement de conflits (tels que la Colombie et la RDC), quelques sites miniers peuvent demeurer sous le contrôle de groupes armés non étatiques qui supervisent l'exploitation et le commerce

aurifères.<sup>85,86</sup> Dans d'autres cas, l'activité de l'EMAPE d'or peut être utilisée à des fins criminelles telles que le blanchiment d'argent et la production de flux financiers illicites, en particulier dans les zones témoignant d'une gouvernance fragile et des instabilités sociale et politique.

Dans de tels contextes, la formalisation requiert une approche progressive, pragmatique et sur le long terme. Le processus de formalisation est également très important puisqu'il peut résoudre certains enjeux sous-jacents tels que décrits par le Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies (DAES) et le PNUD :

« Une paix durable suppose la restauration d'une gouvernance et de la confiance à l'égard du gouvernement de la part des groupes qui, parmi la société, sont insatisfaits ou dont la participation a été exclue des processus politique et administratif ».<sup>87</sup>

Formaliser le secteur de l'EMAPE d'or peut faciliter la restauration de la gouvernance à travers une assistance destinée au développement de l'Etat.<sup>88</sup> Par exemple, la formalisation peut contribuer à établir et renforcer l'État de droit, optimiser la capacité étatique et remettre en place un pouvoir légitime dans un secteur largement non réglementé. Cela peut, par ailleurs, permettre une meilleure gouvernance<sup>89</sup> à travers :

85 Massé, F., & Le Billon, P., 2017. Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace agreement with the FARC. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1-19.

86 ONU, 2014. Report of the Group of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other richness in the DRC. S/2017/672, Conseil de sécurité de l'ONU, New York.

87 DAES & PNUD, 2007. The challenges of restoring governance in crisis and post-conflict countries. [https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library Archives/2007 The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries.pdf](https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20The%20Challenges%20of%20Restoring%20Governance%20in%20Crisis%20and%20Post-Conflict%20Countries.pdf)

88 La création d'un État est définie ici en tant que « création d'un gouvernement disposant d'un monopole de pouvoir légitime et capable de mettre en vigueur des règles à travers son territoire ». Extrait de: F. Fukuyama, 2005. *Building Democracy After Conflict: 'Stateness' First. Journal of Democracy*, 16 1, 84-88.

89 La bonne gouvernance se caractérise notamment par « la participation et la responsabilité, par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit et veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus et que les voix des plus démunis et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans la prise des décisions relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement ». Extrait de : PNUD, 1997. *Gouvernance et Développement humain durable*. [https://books.google.at/books/about/Governance\\_for\\_Sustainable\\_Human\\_Develop.html?id=i5nJwAACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.at/books/about/Governance_for_Sustainable_Human_Develop.html?id=i5nJwAACAAJ&redir_esc=y)

### Encadré 29 : La formalisation de l'EMAPE d'or et les initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement en RDC

Les préoccupations de la communauté internationale au sujet du secteur minier artisanal en RDC ont été principalement liées au financement des conflits. En 2003, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté une résolution pour un embargo sur les armes des troupes non-gouvernementales et mis en place un Comité de Sanctions ainsi qu'un groupe d'experts afin de superviser le régime de sanctions. Courant 2008, le discours est passé de la sanction (le bâton) au devoir de diligence (la carotte), centré sur la responsabilité et obligation morale des consommateurs et acheteurs de ne pas utiliser, vendre ou acheter des minéraux qui contribuent aux conflits et aux violations des droits humains (conformément au Devoir de diligence de l'OCDE). Les efforts de formalisation de l'EMAPE en RDC ont, pour la majeure partie, mais pas de façon exclusive, reposé sur l'organisation de la chaîne d'approvisionnement minière.

Plusieurs systèmes de traçabilité et certification ont été pilotés en RDC, concernant particulièrement l'étain, le tungstène et le tantale. Cependant, l'adoption du Supplément sur l'or par l'OCDE (en 2012) a ouvert la voie à des initiatives telles que le projet IMPACT Just Gold dans la province d'Ituri. Le projet Just Gold permet de suivre l'or artisanal légal et libre de tout conflit depuis le site minier jusqu'à son exportation, tout en appliquant

les normes régionales et internationales applicables aux zones de conflit ou à haut risque. Le projet Just Gold a facilité la première exportation d'or artisanal responsable et libre de tout conflit originaire de l'Est de la RDC vers un joaillier canadien en 2017.

Au niveau régional, la certification et les initiatives de devoir de diligence, y compris la traçabilité et les efforts de formalisation, sont soutenus par la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL). La CIRGL est une organisation intergouvernementale composée des pays de la région africaine des Grands Lacs et sert de plateforme régionale pour la promotion de la paix et de la sécurité dans la région. En 2006, la CIRGL a mis en place l'Initiative régionale contre l'exploitation illégale des Ressources Naturelles (IRRN) visant à briser le lien entre les minéraux, le financement des conflits et le commerce illicite à travers une coopération régionale et une transparence des flux de marchandises. L'Initiative régionale compte six outils principaux qui sont : un Mécanisme régional de certification, une harmonisation de la législation nationale, une base de données régionale des minéraux, la formalisation de l'EMAPE, l'Initiative de transparence de l'industrie extractive, un mécanisme d'alerte. Ces outils intègrent les processus et standards du Guide OCDE sur le devoir de diligence. L'initiative comprend le suivi des minerais depuis la mine jusqu'à son lieu d'exportation

- La simplification du processus de participation des citoyens auparavant incapables de jouir ou exercer de leurs droits dans la politique et l'économie générale (ex : s'engager dans le commerce aurifère formel, débattre des politiques minières, contrôler la mise en œuvre des nouvelles réglementations) ;
- La mise en avant de la responsabilité et transparence de la gouvernance du secteur de l'EMAPE d'or (ex : via l'engagement des parties prenantes ou la publication de la propriété sur les droits miniers) ;
- La garantie d'un traitement égal de tous les citoyens (ex : les acteurs formalisés de l'EMAPE d'or peuvent connaître et revendiquer leurs droits, ainsi que bénéficier d'une meilleure position de négociation vis-à-vis des entreprises d'EMGE) ;
- La contribution à un plan concret pour le développement (ex : développer, par le biais de consultations avec les parties prenantes de l'EMAPE d'or, une vision stratégique du secteur tel que mentionné dans la Section 4).

En ce qui concerne la confiance à l'égard du gouvernement, la formalisation fournit aux gouvernements l'opportunité

de favoriser une compréhension mutuelle avec les communautés de l'EMAPE d'or par la réalisation d'enquêtes sur le terrain et de consultations avec les parties prenantes multipartites (consulter la Section 4). La formalisation peut également fortifier la confiance et la stabilité sociale parmi les communautés au niveau local. La mise en place, par exemple, de coopératives en phase avec les principes coopératifs peut encourager la résilience et cohésion sociale durant les situations de tension ou sortant d'un conflit.<sup>90</sup>

Enfin, la formalisation dévoile le potentiel du secteur de l'EMAPE d'or en ce qui concerne la stabilisation de l'économie (un aspect crucial supplémentaire à la reconstruction en sortant d'un conflit) grâce aux bénéfices en devise étrangère (à condition d'avoir accès aux marchés formels) et les effets indirects positifs connus sur les autres secteurs économiques.

L'encadré 29 aborde la formalisation en RDC et la Région des Grands Lacs dans son ensemble, en mettant l'accent sur les initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement et la coopération nationale.

<sup>90</sup> Déclarations de l'OIT, 2006. « Processus de pacification à travers les coopératives ». <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2006/coopday06.pdf>

(traçabilité) et le suivi régional via une base de données de la CIRGL et audits de tierces parties.

Plus récemment, la CIRGL a développé un guide régional sur la formalisation du secteur de l'EMAPE. Les avis concernant la formalisation s'alignent sur le fait que l'EMAPE doit être dépénalisée et les revenus du secteur perçus par le gouvernement augmentés, contribuant ainsi à la restauration de la paix, stabilité et promotion du développement dans la région des Grands Lacs.

Au niveau national, le Ministère des Mines congolais a proposé un manuel de procédures afin de mettre en place la traçabilité et la certification sur le terrain. Le manuel contient des instructions détaillées concernant les étapes à suivre, les acteurs et services impliqués dans la traçabilité des minéraux, leur certification et leur imposition. Le manuel décrit également les voies à emprunter lors du transport des minéraux depuis la mine jusqu'au bureau d'exportation, en passant par les points commerciaux centralisés. À l'intérieur de ces points commerciaux, les mineurs sont tenus de vendre leurs produits à des commerçants déclarés sous la supervision des services miniers, lesquels octroient les certificats et réalisent le prélèvement fiscal. En 2012, la Division Minière a initié un exercice de cartographie et de certification, dans le but de déterminer les sites

susceptibles d'être validés en tant que zone libre de conflit tel que prévu par le Mécanisme de certification régionale de la CIRGL, sous la loi de la RDC. Les sites ont été classifiés en « rouge » (l'achat des minerais sur ces sites est à éviter), « jaune » (l'achat des minerais sur ces sites est possible pendant une période donnée, mais certaines problématiques sont à considérer) ou « vert » (si tous les critères sont remplis).

En se basant sur la cartographie de l'activité de l'EMAPE, la Division minière provinciale a établi des « zones d'exploitation artisanale » (AEZ) dans des espaces où l'exploitation industrielle n'est pas appropriée, en raison des facteurs technologiques et économiques. Le gouvernement requiert également que les mineurs de l'EMAPE s'organisent d'eux-mêmes en coopératives comme précondition à l'acquisition d'une autorisation pour exploiter lesdites zones. Cependant, cela s'est avéré particulièrement difficile pour les mineurs bénéficiant d'une assistance insuffisante destinée à s'organiser de façon rigoureuse et inclusive. De plus, malgré les efforts en vue de développer des capacités au sein des ministères provinciaux des mines (par le biais du Project Pro-Mines mis en œuvre par la Banque Mondiale et Pact), le contrôle, la mise en vigueur et la mise en œuvre du cadre réglementaire demeurent un défi dans la région orientale de la RDC, affectée par les conflits.

Il importe également de prendre en compte les groupes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes. Les conflits affectent typiquement les femmes de façon disproportionnée. Cela peut avoir une sérieuse incidence sur leur sécurité, bien-être, santé, opportunités économiques et accès au régime foncier. Dans le même temps, les femmes jouent un rôle indispensable dans la réconciliation entre les communautés et les processus de consolidation de la paix. Cela a été reconnu par les résolutions 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU (2000)<sup>91</sup> et résolutions ultérieures relatives aux droits des femmes, à la paix et la sécurité, réaffirmant le rôle important des femmes dans la prévention et règlement des conflits, la pacification et la reconstruction après les conflits.<sup>92</sup> La fonction de catalyseur endossé par les femmes dans la prévention des

conflits et la facilitation de la reconstruction à l'issue de ces derniers via leur participation dans le secteur de l'EMAPE d'or doit être reconnue dans les processus de formalisation du secteur. Le Tableau 7 dans la Section 5.5 comprend de ce fait une liste de vérification de l'intégration de l'égalité des sexes à la stratégie de formalisation.

De la même manière, la jeunesse joue un rôle considérable dans le maintien et la promotion de la paix et de la sécurité dans le monde. Cela est reflété dans le « Plan d'action de prévention de l'extrémisme violent » du Secrétaire Général de l'ONU, lequel évoque la disposition de perspectives d'avenir à la jeunesse comme une étape cruciale dans la prévention de l'extrémisme violent,<sup>93</sup> et la résolution 2250 du Conseil de Sécurité de l'ONU sur les jeunes, la paix et la sécurité.<sup>94</sup> Tel qu'il a été souligné par l'étude réalisée sur le secteur de l'EMAPE d'or en Sierra Leone, les efforts de formalisation offrent au gouvernement l'opportunité

91 La résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU (2000) et les résolutions ultérieures relatives aux droits des femmes, à la paix et la sécurité reconnaissent le rôle important des femmes dans la prévention et règlement des conflits, la pacification et la reconstruction après les conflits. Voir : Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1325 (2000) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement> and

92 Les Résolutions suivantes sur les femmes, la paix et la sécurité incluent la résolution 1325 (2000); 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013) et 2242 (2015).

93 Assemblée Générale des Nations Unies, A/70/674. Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/674](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674)

94 Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/2250 (2015) [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2250.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2250.pdf)



d'engager les jeunes dans les processus de pacification et reconstruction à la suite de conflits.<sup>95</sup>

### Étapes additionnelles possibles

Les étapes suivantes peuvent servir d'appui à la formalisation des zones de conflit ou à haut risque.

- **Contrôler la présence de groupes armés ou organisations criminelles et mines démilitarisées**

Une fois formés en droits humains et spécifiés du secteur de l'EMAPE d'or, déployer forces de l'ordre ou agents militaires sur le terrain afin de contrôler et mettre en vigueur la réglementation de l'EMAPE d'or (consulter la Section 2.6). Ces agents peuvent également contrôler le déplacement des groupes

armés ou organisations criminelles, puis se voir ordonnés d'utiliser la force lors de la démilitarisation des mines où de tels groupes sont présents (en conformité totale avec les directives, réglementations et protocoles nationales et internationaux associés au droits humains ainsi qu'au recours à la force et l'utilisation des armes à feu).

- **Encourager l'adoption d'initiatives pour faciliter l'exercice du devoir de diligence appliqué à la chaîne d'approvisionnement.**

Encourager la mise en œuvre d'initiatives pour faciliter l'exercice du devoir de diligence appliqué à la chaîne d'approvisionnement en vue de soutenir la démilitarisation et décriminalisation des mines de l'EMAPE d'or et routes commerciales. Cela doit

### Encadré 30 : Meilleures pratiques à la formalisation de l'EMAPE d'or dans les zones de conflit ou à haut risque

- **Prioriser le développement des relations de confiance et de bonne gouvernance avec une approche fondée sur les droits humains**

En phase avec une approche fondée sur les droits humains quant à la formalisation de l'EMAPE d'or, se concentrer avant tout sur le développement des relations de confiance avec et entre les communautés de l'EMAPE d'or, par le biais, par exemple, de visites des mines et consultations des parties prenantes, notamment les groupes marginalisés. De plus, les gouvernements doivent renforcer une gouvernance adéquate via l'optimisation des responsabilités, de la transparence et de la participation, ainsi qu'en réduisant les pots-de-vin et la corruption au sein du secteur de l'EMAPE d'or. Cela nécessitera inévitablement un développement des capacités à différents niveaux du gouvernement.

- **Intégrer la stratégie de formalisation aux cadres existants pour la reconstruction à la suite de conflits**

Aligner la stratégie de formalisation avec les cadres existants destinés à la consolidation de la paix et la reconstruction à la suite de conflits, puis intégrer le secteur de l'EMAPE d'or et sa population diverse au sein de ces cadres. Cela peut comprendre les cadres nationaux et régionaux (ex : tel qu'illustré ci-dessus par la RDC et la CIRGL) ainsi que les cadres internationaux (ex : les résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU et l'ODD 16 sur la promotion de l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable). La stratégie de formalisation peut être associée à la mise en vigueur du Guide OCDE sur le devoir de diligence et le Règlement sur les minerais provenant des zones de conflit de l'UE, en complément aux cadres nationaux.

- **Faciliter la mise en place d'entités de l'EMAPE d'or inclusives**

Faciliter la mise en place d'initiatives pour faciliter l'exercice du devoir de diligence à travers la mise en place et le renforcement d'entités de l'EMAPE d'or telles que les coopératives. Les entités de l'EMAPE d'or inclusives peuvent aussi améliorer la résilience et cohésion sociale parmi les communautés de l'EMAPE d'or, ce qui contribue à la dimension sociale du renfort et maintien de la paix dans les zones de conflit ou à haut risque.

- **Accroître le pouvoir des femmes et des jeunes dans la formalisation de l'EMAPE d'or**

Utiliser la formalisation comme moyen d'accroissement du pouvoir des femmes et des jeunes engagés dans le secteur afin de mener les processus de développement local et reconstruction à la suite de conflits. Les initiatives de formalisation dans les zones de conflit ou à haut risque doivent prendre en compte les besoins spécifiques de ces groupes vulnérables et encourager leur participation aux discussions politiques, développement, mise en vigueur, contrôle et évaluation de l'EMAPE d'or

95 Stylo, De Haan & Davis, à venir ; Maconachie, R., 2017. Navigating the Intergenerational Divide? Youth, Artisanal Diamond Mining, and Social Transformation in Sierra Leone. Extractive Industries and Society, 4 (December); Maconachie, R. and Hilson, G., 2011. Artisanal Gold Mining: A New Frontier in Post-Conflict Sierra Leone? The Journal of Development Studies 47(4): 595-616.

supposer la prise de contact avec le secteur privé international de façon à signaler l'existence de production et commerce aurifères illégaux, et la collaboration avec les entreprises exportatrices afin de développer des systèmes solides d'exercice du devoir de diligence. De la même manière, cela peut impliquer de participer de façon proactive à un dialogue bilatéral avec les gouvernements hôtes des destinations connus de contrebande d'or dans le but de mettre en place des activités et approches conjointes visant à interrompre le trafic international d'or.

### 3.5 Formaliser l'EMAPE d'or et les zones protégées

L'extraction minière artisanale et la conservation de la nature sont souvent perçues comme des activités incompatibles. L'EMAPE d'or peut causer de graves dommages aux écosystèmes fragiles lorsque sa gestion et son contrôle sont inadéquats. Cela peut inclure la déforestation et dégradation des sols en raison de l'élargissement des opérations minières, la contamination des eaux et des sols dû à l'utilisation de produits chimiques dangereux (ex : le mercure et le cyanure), et la surexploitation des ressources (la collecte du bois de chauffage, la chasse, etc.) destinées au soutien des communautés minières.

De telles dégradations environnementales découlent souvent de la marginalisation politique du secteur de l'EMAPE d'or. Par exemple, favoriser les opérations d'EMGE dans l'attribution des terres peut pousser les opérations de l'EMAPE d'or à explorer des terrains moins accessibles, notamment en bordure des zones protégées. Dans d'autres cas, délimiter des zones protégées sans une consultation préalable des communautés locales peut aboutir à une disponibilité limitée des terres consacrées à l'agriculture et pousser les agriculteurs vers l'EMAPE d'or. De même, transformer d'anciennes zones actives de l'EMAPE en zones protégées peut conduire à des conflits avec les mineurs de l'EMAPE d'or.

#### Principaux défis et considérations

La réponse la plus commune à l'activité de l'EMAPE d'or dans les zones protégées est l'expulsion des mineurs illégaux. Cette mesure a été appliquée, par exemple, en Équateur, au Gabon, au Ghana, en Indonésie, en Sierra Leone et en Tanzanie. Cependant, dans la majorité des cas, les stratégies d'expulsions ne proposent aucune solution

#### Encadré 31 : Gérer l'EMAPE d'or dans les zones protégées du Pérou

D'après Conservation International, le Pérou est l'un des 17 pays à la plus grande diversité naturelle dans le monde. Des 117 types de biomes connus, 84 se trouvent au Pérou. De plus, les forêts représentent plus de 75% de la masse terrestre du Pérou. Ainsi, le pays est dévoué à la conservation et à l'usage durable de sa biodiversité. Les Espaces Naturels Protégés (ENP), délimités par l'Etat et comprenant plus de 17% du territoire national, jouent un rôle considérable. Un organisme dédié - le Service Nationale pour les Espaces Naturels Protégés par l'Etat (SERNANP) - est responsable de la gestion des zones protégées au Pérou.

En ce qui concerne la réglementation liée aux Espaces Naturels Protégés, l'extraction minière est seulement autorisée dans les ENP bénéficiant d'une catégorie d'« usage direct », à condition que les droits miniers correspondants aient été acquis avant la mise en place de l'ENP. Toute activité d'extraction minière en non-conformité avec les conditions susmentionnées est considérée comme illégale. L'extraction minière est également légale dans les zones tampons qui entourent la plupart des ENP (à l'exception de Madre de Dios) tant que les opérations sont formalisées et autorisées par le SERNANP. Depuis mai 2018, le SERNANP a identifié des activités illégales parmi 18 ENP.

Afin d'adresser la coexistence de l'extraction minière artisanale et des ENP dans la région de Madre de Dios, le SERNANP a adopté une double approche : d'une part, les actions visant à cesser efficacement l'extraction minière illégale des ENP, et d'autre part, les actions encourageant le processus de formalisation.

En ce qui concerne les actions du SERNANP destinées à cesser l'extraction minière illégale, une stratégie décrit quatre types d'interventions : (i) l'interdiction des activités illégales d'extraction minière au sein des ENP; (ii) la réduction et le contrôle servant à stopper la progression de l'extraction minière illégale à l'intérieur des ENP; (iii) le développement de modes de subsistance alternatifs dans les ENP et zones tampons; puis (iv) la revendication des terres dégradées par l'activité d'extraction minière illégale. Pour ce qui est de l'interdiction de l'extraction minière illégale au sein des ENP, les actions du SERNANP sont centrées sur le renforcement du système de contrôle et de surveillance de l'extraction minière illégale à travers le développement de capacités, la fourniture d'équipement et la création d'alliances stratégiques avec des entités publiques ou privées spécialisées en télédétection et surveillance des fermetures de mines. Ces activités cherchent à déployer des systèmes d'alerte précoce. Étant donné que le SERNANP ne jouit pas de l'autorité lui permettant d'interdire et pénaliser directement l'activité illégale, il agit en coordination avec la police nationale, la marine et le procureur générale en matière d'interventions et apporte un soutien logistique à leurs opérations.

**Encadré 31 (suite)**

L'un des principaux défis du contrôle de l'extraction minière illégale au sein des zones protégées est le manque de ressources financières afin de mettre en vigueur et suivre efficacement les interventions. Pour cette raison, l'activité récurrente d'extraction minière illégale est fréquemment signalée. Néanmoins, des interventions conduites en 2018 ont permis la récupération de plus de 700 hectares de terres, représentant 97% de l'extraction minière illégale au sein des ENP.

En supplément à la restriction de l'extraction minière artisanale illégale au sein des ENP, le SERNANP soutient des actions de formalisation des mineurs artisanaux. Il a fourni des directives spécifiques sur l'intégration des ENP parmi les considérations environnementales du processus de formalisation, et délivre un soutien techniques aux entités concernées à l'intérieur des ENP et zones tampons. Il diffuse aussi l'information et encourage les bonnes pratiques environnementales entre les mineurs formalisés ou en transition, y compris la remise en état des terres affectées par les activités d'extraction minière. Le SERNANP promeut également le développement de projets économiques durables dans les ENP et leurs zones tampons dans le but de fournir des modes de subsistance alternatifs à l'extraction minière illégale. La viabilité de ces modes de subsistance est préalablement évaluée avant leur promotion.

durable aux problèmes sous-jacents responsables de pousser l'EMAPE d'or vers ces zones, et alimentent souvent les tensions entre l'Etat et les mineurs artisanaux.<sup>96</sup> Les stratégies alternatives servant à la cogestion de l'extraction minière et des zones protégées sont généralement plus efficaces. L'encadré 31 présente une étude de cas du Pérou concernant les efforts du pays en vue de minimiser l'impact de l'extraction minière artisanale dans les zones protégées grâce à des interventions de formalisation ciblées.

96 Villegas, C., Turay, A. B., Sarmu, D., 2013. Can artisanal mining & Conservation co-exist? A case study of artisanal gold & diamond mining in and adjacent to Sierra Leone's Gola Rainforest National Park and recommendations on the way forward. [http://api.ning.com/files/XIKvC0fcpC\\*L\\*hTDKMPCS2uiXpq7oolbm-abh-1RPirgTziLrycUYoLfqveDEV-u0wHvd5uE1STLmqbOWX-A9mPpZvMk\\*QiT/ASMPACE\\_2013\\_Sierra\\_Leone\\_Case\\_Study.pdf](http://api.ning.com/files/XIKvC0fcpC*L*hTDKMPCS2uiXpq7oolbm-abh-1RPirgTziLrycUYoLfqveDEV-u0wHvd5uE1STLmqbOWX-A9mPpZvMk*QiT/ASMPACE_2013_Sierra_Leone_Case_Study.pdf)

**Étapes additionnelles possibles**

- **Négocier un accès limité**

Convenir avec les parties prenantes concernées, des conditions associées aux accès vers les zones protégées où l'activité limitée de l'EMAPE d'or peut avoir lieu. Par exemple, au Gabon, où le braconnage d'éléphants pour le commerce d'ivoire est un problème de longue date, l'activité de l'EMAPE d'or est seulement autorisée dans les zones protégées si les mineurs disposent de licences minières, adoptent des méthodes d'extraction minière responsables et adhèrent aux restrictions concernant la chasse de la faune. L'expérience a prouvé que cette approche est probablement la plus durable dans les zones où se trouvent les opérations de l'EMAPE d'or bien implantées et les communautés locales les plus fortes qui soutiennent le rétablissement d'un équilibre entre la conservation de la nature et le développement des activités.

- **Introduire des méthodes d'extraction minière responsables**

Indépendamment du lieu où se déroule l'activité de l'EMAPE d'or, garantir des efforts en vue de promouvoir les méthodes dépourvues de mercure et les technologies propres. L'accès à de meilleures pratiques minières et technologie est d'une grande importance dans l'atténuation des impacts sur l'environnement et la santé, en particulier en matière

**Encadré 32 : Le programme Gola Forest en Sierra Leone**

En Sierra Leone, le gouvernement a mis en place le Programme Gola Forest (GFP - Gola Forest Programme) afin de contrôler l'activité de l'EMAPE au parc national Gola Rainforest. Le GFP est un consortium international comprenant le gouvernement de Sierra Leone, la Société royale pour la protection des oiseaux (RSPB - Royal Society for the Protection of Birds) et la Conservation Society de Sierra Leone (CSSL). Depuis l'expulsion des mineurs artisanaux hors du parc en 2007, le GFP a œuvré main dans la main avec les communautés locales dans le but de préserver la forêt en créant des emplois à travers une participation active dans le développement et mise en œuvre du programme ainsi que la construction d'écoles, centres communautaires, routes et centres de santé. Le GFP a également financé un ensemble de compensations aux propriétaires terriens et chefs suprêmes, puis remis des bourses d'études aux étudiants de la région.

de minimisation des conflits entre l'EMAPE d'or et les priorités de conservation de la nature.

- **Créer et promouvoir des modes de subsistance alternatifs**

Créer et promouvoir des modes de subsistance alternatifs à l'EMAPE d'or. Cette méthode s'avère plus efficace si les mineurs résident localement de façon permanente où se trouve un marché durable pour un tel mode de subsistance. Lorsque les migrants, d'origine nationale ou étrangère, représentent une part considérable de la communauté minière, les interventions peuvent être moins efficaces en raison de la nature provisoire du travail et de l'intérêt limité envers les initiatives communales sur le long terme. Il en est de même dans un contexte où l'extraction minière artisanale est fortement intégrée à la communauté et apporte un revenu primaire nécessaire ou supplémentaire aux modes de subsistance existants. De même, un programme de modes de subsistance alternatifs peut se voir affecté par les prix élevés de l'or et les frontières des zones protégées insuffisamment gardées. Dans certains cas, il peut être nécessaire de compenser les écarts possibles de revenu. L'encadré 32 présente un exemple de programme de promotion des modes de subsistance alternatifs.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> De plus amples informations sont disponibles concernant le programme Gola Forest en Sierra Leone sont disponibles dans : Villegas et al, 2013. Une orientation générale sur des programmes de réinsertion physique et économique des mineurs de l'EMAPE est disponible dans le Guide IGF, page 44.





# Partie B: Etapes pratiques



**Créer un  
environnement  
propice**





#### 4.1 Mettre en place un mécanisme de coordination et organiser le processus de consultation<sup>98</sup>

Le processus de formalisation bénéficierait grandement de la mise en place d'une plateforme efficace de coordination et de consultation des parties prenantes concernées. Cela peut aider à mobiliser la volonté politique, améliorer les appropriations nationale et locale, définir les responsabilités et perfectionner la cohérence du développement et mise en œuvre de la stratégie de formalisation et politiques correspondantes. Il importe également de garantir une répartition claire des rôles et responsabilités, de sorte à éviter la duplication des efforts. Les étapes essentielles sont abordées ci-dessous.

#### Cartographier les parties prenantes ainsi que leurs rôles et visions potentiels

Un point de départ utile à la coordination et consultations des parties prenantes est de cartographier et analyser les parties prenantes impliquées dans le secteur de l'EMAPE d'or aux niveaux national, régional et local. Cela doit comprendre les parties prenantes du gouvernement, de la société civile et du secteur privé. La cartographie en question doit inclure une description de leurs mandats respectifs et rôles potentiels dans le processus de formalisation, ainsi que leurs *visions* respectives à l'égard du secteur de l'EMAPE d'or (consulter la Section 4.3 à propos du développement d'une vision nationale pour une EMAPE d'or responsable).<sup>99</sup> En s'appuyant sur la liste des parties prenantes exposée dans le « Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN », le Tableau 1 propose un point de départ à la cartographie des parties prenantes concernées ainsi que leurs mandats et rôles possibles dans le processus de formalisation. Ce tableau doit être modifié afin de refléter les circonstances nationales. Les visions des parties prenantes peuvent aussi être ajoutées.<sup>100</sup>



98 Cette section tire son inspiration du Guide IGF

99 Un exemple de cartographie des parties prenantes et leurs visions respectives au Ghana est disponible sur <http://pubs.iied.org/16618IIED/>

100 Les rôles des parties prenantes sont étudiés en détail dans [http://www.responsiblemines.org/images/sampled\\_data/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisationguide.pdf](http://www.responsiblemines.org/images/sampled_data/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisationguide.pdf)

**Tableau 1. Parties prenantes concernées, mandats et rôles possibles**

Parties prenantes concernées	Mandats et rôles possibles dans le processus de formalisation
Ministère des Mines (ainsi que les agences et départements correspondants)	Élaborer les lois et réglementations minières, superviser leur mise en œuvre, puis collecter et publier une base de données sur les activités de l'EMAPE d'or.
Antennes régionales du Ministère des Mines/Office municipale des mines	Accorder les droits miniers et concessions minières, contrôler et mesurer la conformité des opérations de l'EMAPE d'or puis fournir les assistances technique et administrative.
Département d'études géologiques	Réaliser la prospection géologique.
Ministère du Territoire	Cartographier et attribuer les terres, puis résoudre les disputes territoriales.
Ministère de l'Environnement	Elaborer les lois et réglementations environnementales applicables à l'extraction minières et octroyer les licences permis écologiques.
Agence de protection environnementale	Superviser et examiner les évaluations des impacts environnementaux pour l'EMAPE d'or, contrôler les opérations de l'EMAPE d'or, promouvoir les alternatives au mercure puis fournir les directives et l'assistance sur la réhabilitation des terres.
Ministère de la Finance	Fournir les fonds pour le processus de formalisation puis concevoir et renforcer les régimes fiscaux ajustés à l'extraction minière aurifère.
Ministère de la Santé	Elaborer les lois et réglementations relatives à la santé et sécurité au travail dans les opérations de l'EMAPE d'or et communautés environnantes, développer une stratégie de santé nationale pour le secteur et former les professionnels locaux de la santé et fournisseurs de soins médicaux.
Ministère du Travail	Elaborer des lois et réglementations relatives aux normes du travail, à la santé et sécurité au travail ainsi qu'à la question du travail infantile, faciliter l'organisation en coopératives et autres entités, faciliter les régimes d'assurance sociale.
Autorités chargées de la planification du développement rural	Intégrer l'EMAPE d'or aux stratégies de réduction de la pauvreté nationale, stratégie de développement national durable et stratégies de développement rural, puis faciliter la transition vers les modes de subsistance alternatifs des acteurs de l'EMAPE d'or opérant dans les zones protégées ou concessions d'EMGE, lorsqu'approprié.
Ministère du Commerce	Réguler le commerce de l'or et du mercure, faciliter l'accès aux marchés, puis concevoir et renforcer les régimes fiscaux ajustés à l'extraction minière aurifère.
Département des Normes	Établir les normes pour l'EMAPE d'or et faciliter l'accès aux marchés.
Ministère de l'Agriculture	Faciliter et promouvoir les synergies entre l'EMAPE d'or et l'agriculture puis atténuer l'impact de l'EMAPE d'or sur les terres agricoles.
Ministère de l'Éducation	Promouvoir l'éducation formelle et informelle des communautés de l'EMAPE d'or.
Ministère de la Justice	Garantir l'inscription des principes nationaux de justice dans la politique de l'EMAPE d'or tel que stipulé dans la Constitution et la préparation de mécanismes d'accès à des poursuites équitables et protections juridiques pour le secteur.
Ministère des Enfants, de la Famille, du Genre ou de la Femme	Développer des politiques relatives à la protection et développement des femmes et des enfants, en mettant l'accent sur le secteur minier.
Ministère de l'Intérieur	Rédiger les protocoles de mise en vigueur et réglementations pour la mise en œuvre.

Parties prenantes concernées	Mandats et rôles possibles dans le processus de formalisation
Police et Agents de douanes	Appliquer les politiques, prévenir la contrebande d'or et mettre en place les régimes fiscaux.
Cellule de renseignement financier / Unité anti-fraude nationale pour l'extraction minière	Soutenir le contrôle et la mise en vigueur via la collecte, l'analyse et la diffusion d'information concernant la contrebande d'or et sa contribution potentielle au blanchiment d'argent, financement terroriste et autres activités criminelles.
Gouvernement local	Accompagner le développement et la mise en œuvre de la stratégie de formalisation au niveau local et mettre en œuvre la décentralisation des mandats et ressources financières et humaines à travers le renforcement des capacités des services des gouvernements locaux.
Autorités locales (traditionnelles et coutumières)	Soutenir le développement et la mise en œuvre de la stratégie de formalisation au sein de la municipalité et octroyer l'accès aux terres à l'EMAPE d'or.
Propriétaires terriens	Accorder aux acteurs de l'EMAPE d'or l'accès aux terres.
Représentants des associations, coopératives et entreprises minières	Fournir des renseignements sur le point de vue des mineurs au sujet des pratiques, besoins et barrières économique, juridique et sociale actuels dans le but de changer et évaluer la faisabilité des politiques proposées.
Mineurs (excavateurs, transporteurs et transformateurs) et chefs de fond	Guider les mineurs en matière d'idées, préoccupations, besoins et motivations liés à la formalisation, puis fournir aux transformateurs des connaissances au sujet des politiques qui traitent de l'utilisation du mercure.
Commerçants aurifères, orfèvres, exportateurs et investisseurs	Communiquer des renseignements concernant les moyens de réduire le commerce et les investissements illégaux réalisés dans les opérations de l'EMAPE d'or et les moyens de stimulation des commerçants et exportateurs pour se formaliser.
Négociants de mercure	Fournir des renseignements sur le commerce du mercure et la faisabilité de sa suppression progressive.
Dirigeants communautaires	Accompagner le développement et la mise en œuvre de la stratégie de formalisation au sein des communautés de l'EMAPE d'or, puis contrôler et évaluer la conformité aux lois et réglementations.
Groupes indigènes	Représenter les intérêts des communautés autochtones de la part des acteurs de l'EMAPE d'or se trouvant sur leurs territoires.
Représentants de l'EMGE	Négocier l'utilisation du sol avec les acteurs de l'EMAPE d'or et leur fournir des assistances techniques et administratives.
Banques d'affaires	Fournir un accès au financement aux acteurs de l'EMAPE d'or.
Banque Centrale	Entreprendre des SGBP et fournir un financement.
Banques de développement rural	Fournir un accès au financement aux acteurs de l'EMAPE d'or.
Autres partenaires du secteur privé	Fournir une assistance financière aux acteurs de l'EMAPE d'or et promouvoir un approvisionnement responsable et durable de l'or parmi les entreprises et les consommateurs.
Agences de développement et organisation internationales concernées	Fournir des assistances techniques et administratives aux acteurs de l'EMAPE d'or, financer les projets de renforcement des capacités, contrôler le progrès de formalisation effectué puis fournir une assistance continue au développement des politique et aspects institutionnels du processus de formalisation.

Parties prenantes concernées	Mandats et rôles possibles dans le processus de formalisation
Experts en géologie, environnement, développement socioéconomique, santé publique et sécurité au travail	Guider les parties prenantes dans leur compréhension des problèmes techniques liés à l'EMAPE d'or et offrir des opportunités de formation en vue de la mise en œuvre de la stratégie de formalisation.
Médias et groupes de communication	Militer pour les droits des mineurs et commerçants puis communiquer à l'opinion publique les préoccupations socio-économiques, environnementales et de santé associées au secteur.
Organisations environnementales et de la santé humaine	Garantir l'intégration de la biodiversité, de la conservation de la nature et des enjeux concernant la santé humaine de l'EMAPE d'or, puis diffuser les préoccupations environnementales et de santé issues du secteur.
Groupes pour les droits humains	Garantir l'intégration des droits humains dans la politique de l'EMAPE d'or et l'investigation ainsi que la suppression des abus communs du secteur tels que l'exploitation de la main d'œuvre et la violence liée au genre
Représentants de la jeunesse	Garantir la prise en compte des intérêts des jeunes dans les politiques de l'EMAPE d'or et traiter leurs préoccupations telles que l'emploi et l'éducation.
Représentants des femmes	Garantir la prise en compte des intérêts des femmes dans les politiques de l'EMAPE d'or, tout en encourageant l'égalité des sexes et l'accroissement du pouvoir des femmes aussi bien d'un point de vue social que d'un point de vue économique. Garantir la protection des femmes vulnérables au mercure et autres produits dangereux.
Organisations universitaires et de recherche	Réaliser des enquêtes sur le statut socio-économique des communautés de l'EMAPE d'or, impacts environnementaux, etc., fournir des formations à propos des aspects interdisciplinaires de la production et du commerce l'EMAPE d'or aux acteurs du secteur et services gouvernementaux, puis intégrer l'EMAPE d'or au programme universitaire.
Professionnels du droit	Etudier les situations juridiques des parties prenantes de l'EMAPE d'or et fournir des conseils juridiques.



## Mettre en place un mécanisme de coordination

En se basant sur la cartographie des parties prenantes, un mécanisme de coordination peut être mis en place. Ce mécanisme peut s'inspirer des mécanismes de coordination formés en soutien au développement du PAN, tels que le groupe de travail du PAN ou groupe de conseil des parties prenantes.<sup>101</sup> Il importe d'inclure les principales parties prenantes parmi les membres responsables et impliqués dans l'EMAPE d'or mais en gardant cependant une taille limitée pour une prise de décision efficace. Les parties prenantes en question peuvent être :

- Les représentants des ministères/entités responsables de l'environnement, des mines, de la finance, de la santé publique, de l'éducation, des échanges et du commerce, du travail, de la mise en vigueur des lois aux niveaux régional et local.
- Représentants des autorités de planification du développement national et durable.
- Représentants des associations, syndicats et organisations minières de l'EMAPE d'or, ainsi que toutes autres productions et organisations en défense de l'EMAPE d'or.
- Offices municipaux des mines.
- Offices du cadastre minier.
- Forces de l'ordre et douaniers.

Il est recommandé aux pays qui développent une Vision Minière Nationale (CMV) dans le cadre de l'AMV (dans le Document d'orientation d'un Vision Minière Nationale et le Guide IGF) de mettre en place un organisme de coordination ou équipe spéciale dans le but de surveiller le processus. Ces pays doivent idéalement utiliser le même mécanisme de coordination servant à développer la stratégie de formalisation de l'EMAPE d'or. De la même manière, les pays ayant mis en place d'autres organismes destinés à l'EMAPE tels que des Comités Economiques Permanents ou Comités Miniers/de l'Energie peuvent également utiliser ou se fonder sur ces derniers pour le mécanisme de coordination.

Le mécanisme de coordination peut endosser la direction et coordination du développement de la stratégie de formalisation, de sa conception à sa mise en œuvre et suivi/contrôle. Il doit établir les Termes de Référence (TOR), y compris les détails concernant la prise de décision, les rôles et responsabilités des différents participants, ainsi qu'un plan de travail décrivant le processus, les activités associées, les jalons et les échéances. Il peut s'avérer utile

d'identifier une organisation, le Ministère des mines, par exemple, pour assumer l'entière direction et responsabilité du processus de formalisation.<sup>102</sup>

En ce qui concerne les rôles et responsabilités (consulter la Section 5.3), le mécanisme de coordination peut souhaiter la décentralisation des responsabilités vers les administrations provinciales, municipales et les départements, de manière à mettre en œuvre les diverses composantes du processus de formalisation. Par exemple, la Mongolie a mis en place un Comité de Coordination de l'EMAPE afin de guider et contrôler les progrès de la formalisation du secteur, lequel s'accompagne d'équipes spéciales parmi 14 gouvernements municipaux. Les équipes spéciales coordonnent l'EMAPE au sein de leurs territoires respectifs, notamment en matière de contrôle et mise en vigueur (consulter la Section 2.6).

## Encourager l'engagement politique et identifier les ressources financières

Le mécanisme de coordinateurs doit agir en tant que défenseur du processus de formalisation et mobiliser l'appui gouvernemental au plus haut niveau nécessaire à l'accomplissement de son mandat. Il peut profiter de l'élan créé par le processus de développement du PAN ainsi que de l'engagement gouvernemental à la Convention de Minamata et d'autres instruments de politiques régionale et nationale pertinents. Le mécanisme de coordination peut aussi développer des liens entre la stratégie de formalisation et les objectifs ainsi que les initiatives de développement national de haut niveau tels que les stratégies de réduction de la pauvreté nationale.

L'approbation et le soutien des décideurs sont nécessaires pour garantir les ressources humaines et financières essentielles à la mise en œuvre de la stratégie de formalisation, ainsi que le PAN dans son ensemble. De ce fait, avant de développer la stratégie de formalisation, il convient préalablement d'impliquer les institutions pertinentes telles que le Parlement et la Banque Centrale dans la création d'un environnement propice et de les sensibiliser au sujet de l'importance économique en rapport à la formalisation du secteur de l'EMAPE d'or. Cela peut aider à libérer les allocations budgétaires nationales et les contributions potentielles du secteur privé destinées à la formalisation de l'EMAPE d'or (consulter de la Section 5.4).

101 Voir les pages 21-23 du Guide IGF.

102 Le Guide pour la vision minière nationale recommande au ministère responsable du développement des ressources minérales de servir de point focal et de secrétariat à l'organisme de coordination, ainsi que d'assumer la responsabilité de la coordination interministérielle et de la consultation des parties prenantes.

En supplément au mécanisme de coordination, il peut également s'avérer bénéfique de mettre en place une commission parlementaire de l'EMAPE. La commission peut aider le mécanisme à définir le cadre juridique et la politique nationale d'extraction minière artisanale du pays, si approprié, et encourager l'engagement politique. Cela peut permettre de garantir la prise en compte des préoccupations de l'EMAPE d'or dans le cadre du développement d'autres politiques et programmes indirectement liés, mais pouvant avoir une incidence sur l'EMAPE d'or (ex : politiques économiques et commerciales).

Obtenir le soutien politique des autorités provinciales et locales est primordial si l'on considère leur rôle dans la mise en œuvre du processus de formalisation. De même, obtenir le soutien des décideurs en dehors du gouvernement tels que les dirigeants de l'EMGE, les défenseurs de l'environnement et dirigeants communautaires est important.

### **Institutionnaliser l'engagement des parties prenantes**

En phase avec une approche fondée sur les droits de l'homme, il importe de garantir une consultation inclusive régulière entre et parmi le gouvernement et parties prenantes non-gouvernementales (notamment celles typiquement exclues des discussions politiques telles

que les femmes et les jeunes). La consultation offre une opportunité aux parties prenantes concernées d'aborder, contester et influencer les propositions et décisions du gouvernement. Cela sera également bénéfique lors de la mise en œuvre.

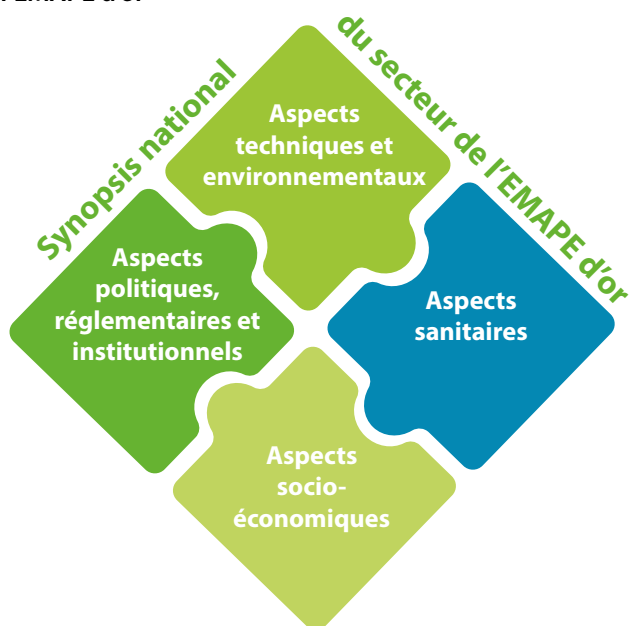
L'institutionnalisation de l'engagement des parties prenantes signifie une participation régulière et organisée de leur part, qui peut être formalisée via une politique ou une loi, ou encore des institutions ou mécanismes spécifiques. Une façon d'approcher cela est de mettre séparément en place un mécanisme servant à engager les parties prenantes qui ne sont pas membres du mécanisme de coordination. Le groupe de conseil des parties prenantes mis en place pour le PAN peut servir de base. Les parties prenantes doivent être soutenues d'un point de vue administratif et financier, puis politiquement habilitées à se réunir et débattre au sujet du processus de formalisation. De plus, dans la mesure du possible, les membres du mécanisme de coordination doivent participer aux réunions de groupes afin d'aborder le processus de formalisation et offrir aux parties prenantes l'opportunité de questionner, conseiller et influencer le processus de développement politique associé. Alternativement, plutôt que de mettre séparément en place un mécanisme pour ces parties prenantes, le mécanisme de coordination peut organiser des forums périodiques dans différentes parties du pays afin d'inclure les parties prenantes des zones locales respectives.



## 4.2 Développer un synopsis national du secteur de l'EMAPE d'or

Avant de développer une stratégie de formalisation nationale, il convient d'obtenir préalablement une compréhension approfondie du secteur de l'EMAPE d'or dans le pays (faisant généralement partie du PAN). Cela apportera les renseignements dévoilant les défis et opportunités. Idéalement, le secteur de l'EMAPE d'or doit être contrôlé en permanence et le synopsis du secteur mis à jour périodiquement de manière à rendre compte des changements rapides du secteur. Tel qu'expliqué dans le Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN, le synopsis national doit englober les cadres politique, réglementaire et institutionnel associés à l'EMAPE d'or, les aspects techniques, environnementaux, sanitaires et les aspects socio-économiques.<sup>103</sup>

Figure 9. Catégories suggérées du synopsis national de l'EMAPE d'or



Il existe une multitude de documents d'orientation en complément au document d'orientation à l'élaboration d'un PAN qui peut soutenir le développement d'un synopsis national de l'EMAPE d'or :

- *Les aspects politiques, réglementaires et institutionnels* sont traités ci-dessous ;
- *Les aspects techniques et environnementaux* sont mentionnés dans le document de l'Artisanal Gold Council et ONU Environnement « Estimer l'utilisation du mercure et identifier les pratiques de l'EMAPE d'or (EMAPE) : Méthodes et Outils ». En supplément

aux estimations de base du mercure, la géologie minière et la cartographie des terres doivent être aussi entrepris (consulter la Section 2.1) ;<sup>104</sup>

- *Les aspects sanitaires* sont abordés dans le document d'orientation en cours d'élaboration par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) ;
- *Les aspects socio-économiques* sont étudiés dans la « Méthode de recherche socio-économique de l'EMAPE d'or » d'UNITAR.<sup>105</sup>

Bien que les aspects techniques, environnementaux et de la santé constituent un élément central au synopsis de l'EMAPE d'or, ils sont traités en détail dans d'autres documents d'orientation. Par conséquent, cette section se centre essentiellement sur les aspects politiques, réglementaires, institutionnels et socio-économiques devant informer la stratégie de formalisation.

### Aspects politiques, réglementaires et institutionnels

Une évaluation détaillée des capacités politiques, réglementaires et institutionnelles est une partie cruciale du synopsis de l'EMAPE d'or. L'évaluation peut être menée par une partie neutre extérieure au mécanisme de coordination et peut supposer les quatre étapes suivantes.

#### Analyser la définition de l'activité de l'EMAPE d'or

Il est utile d'examiner la ou les définitions de l'activité de l'EMAPE d'or tel que stipulé dans les politiques et réglementations nationales, ainsi que déterminer si la ou lesdites définitions couvrent toutes les caractéristiques des activités nationales de l'EMAPE d'or.

#### Identifier les points forts, écarts et barrières juridiques

A cette étape, le cadre juridique actuel peut être comparé à ce qui doit être idéalement en place pour une réglementation effective de l'EMAPE d'or. Cela doit inclure les politiques, lois et réglementations pertinentes à tous les niveaux (ex : local, provincial and régional) qui concernent l'EMAPE d'or, l'EMAPE et le secteur minier dans son ensemble. Les approches juridiques qui ne concernent pas directement le secteur minier, mais sont liées au développement, à l'environnement, la santé, la sécurité, le travail, la sécurité sociale, la protection de l'enfant, le commerce, l'imposition, etc., peuvent être pertinentes et doivent ainsi être prises en compte. La liste de vérification suivante présente un nombre d'enjeux qui doivent être examinés.

103 Voir les pages 23-24 du Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN.

104 <http://web.unep.org/chemicalsandwaste/nap-starter-kit>

105 <https://www.unitar.org/cwm/mercury-0>

**Tableau 2. Liste de vérification pour examiner les enjeux juridiques**

Les enjeux juridiques suivants ont-ils été traités ?	Oui	Non
Titres miniers, licences, droit et obligations associés		
Transfert de droits et mises à niveau des titres miniers		
Licences commerciales et d'exportation, droit et obligations associés		
Politiques d'attribution des terres		
Types d'entités/structures reconnues pour effectuer les activités de l'EMAPE d'or		
Permis écologiques		
Mesure de lutte contre la pollution		
Utilisation de produits chimiques dangereux		
Remise en état et fermeture des mines		
Zones protégées		
Frais, redevances et régimes fiscaux		
Droits du travail		
Normes de santé et de sécurité		
Travail infantile		
Initiatives ou standards destinés aux chaînes d'approvisionnement et aux marchés		
Assistance aux acteurs de l'EMAPE d'or		
Coexistence de l'EMAPE et de l'EMGE		
Considérations liées au genre		

La Section 2 (Composantes clés du processus de formalisation) et la Section 3 (Enjeux transversaux de la formalisation de l'EMAPE d'or) de ce manuel décrivent en détail chacun de ces enjeux juridiques et peuvent fournir un cadre de référence qui peut être comparé au cadre juridique existant. L'identification des points forts, écarts, barrières et inconsistances du cadre juridique doivent servir en tant que point de départ à l'identification des actions et recommandations légales requises devant s'inscrire dans la stratégie de formalisation.

Le type de questions suivant peut servir d'orientation à cette étape :

- Quelles politiques concernent de façon explicite le secteur de l'EMAPE d'or ?
- Quelles politiques concernent l'EMAPE et les secteurs miniers dans leur ensemble ?
- Quelles autres politiques sont pertinentes vis-à-vis du secteur de l'EMAPE d'or (mais ne le concerne pas actuellement) ?
- Quels enjeux cités dans la liste de vérification ci-dessus sont traités par le cadre juridique actuel ?
- Quelles politiques ou réglementations risquent d'entraver le processus de formalisation ?
- Le cadre juridique, dans son intégralité, incite-t-il suffisamment les parties prenantes à se formaliser ?
- Le cadre juridique actuel aborde-t-il adéquatement les obligations nationales relatives à (i) la Convention de Minamata, (ii) d'autres accords



internationaux ou régionaux en lien avec le secteur de l'EMAPE et (iii) des accords sur les droits humains ?

- Le secteur de l'EMAPE d'or est-il convenablement intégré aux plans de développement pertinents tels que la stratégie de réduction de la pauvreté nationale ?
- Dans quelle mesure la politique actuelle et le cadre réglementaire ont été mis en œuvre avec succès ?

Une orientation additionnelle dans ce domaine est disponible dans le « Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN »<sup>106</sup> d'ONU Environnement, le « Guide pour la liste de vérification des obligations de la convention de Minamata sur le mercure dont la mise en œuvre peut requérir de nouveaux pouvoirs juridiques »<sup>107</sup> du NRDC et le « Rapport d'Évaluation initiale de la Convention de Minamata - Structures et contenus suggérés »<sup>108</sup> du PNUD.

#### *Identifier les capacités institutionnelles, points forts, écarts et barrières juridiques*

Il importe également d'évaluer les capacités institutionnelles nationales existantes relatives au secteur de l'EMAPE d'or, y compris les éléments administratifs, techniques, financiers et d'infrastructure. Cette évaluation doit aussi prendre en compte la capacité disponible dans les différentes zones géographiques, la coordination interinstitutionnelle, ainsi que la gestion, l'accès et l'utilisation de l'information. Cela doit être coordonné avec la cartographie des parties prenantes (consulter la Section 4.1) et l'évaluation des aspects politique et réglementaire énoncés ci-dessus.

La capacité existante peut être évaluée via l'examen d'études disponibles, rapports d'évaluation ainsi que des données primaires sous la forme d'entrevues semi-structurées, observations et autres moyens. En complément aux institutions gouvernementales, il s'avère également bénéfique d'évaluer la capacité des ONG, universités et toutes autres parties prenantes impliquées dans l'assistance ou inspection des opérations de l'EMAPE d'or.

106 Voir les pages 40-42.

107 Conseil de Défense des Ressources Naturelles, 2016. Guide pour la liste de vérification des obligations de la Convention de Minamata sur le mercure dont la mise en œuvre peut requérir de nouveaux pouvoirs juridiques du NRDC. <https://www.nrdc.org/resources/nrdc-checklist-legal-authorities-implement-minamata-convention-mercury>

108 PNUD, 2017. Évaluation Initiale de la Convention de Minamata, Suggestion de sa structure et contenu. [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/chemicals\\_management/undp-minamata-initial-assessment-guidance.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/chemicals_management/undp-minamata-initial-assessment-guidance.html)

Comme ci-dessus, la capacité évaluée doit être comparée à la capacité nécessaire en vue d'assumer les rôles actuels et futurs destinés à soutenir la formalisation. Cela doit inclure les compétences requises au développement, mise en œuvre, contrôle et mise en vigueur des politiques et réglementations nécessaires parmi les zones de l'EMAPE d'or identifiées et la prestation de plusieurs formes d'assistances aux opérations correspondantes. Il importe de garder en tête qu'au-delà du fait qu'une grande partie des activités de formalisation devront être réalisées par les gouvernements locaux et autres acteurs des zones rurales (en raison de leur proximité aux opérations de l'EMAPE d'or et meilleure compréhension du secteur), ces institutions manquent souvent de ressources financières, administratives et techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs mandats. La décentralisation des responsabilités, ressources et capacités requises est par conséquent un élément important à prendre en compte.

Les types de questions suivants peuvent soutenir la collecte d'information :

- Comment se coordonnent les différentes administrations des institutions respectives (ex : le bureau du Ministère des Mines de la capitale, les bureaux régionaux et l'Office municipales des mines) entre elles ? Comment sont divisés les mandats et quels défis émergent de cette coordination ?
- Les institutions disposent-elles des ressources humaines, capacités administratives et moyens nécessaires (ex : fonds, véhicules, technologies de communication) afin d'accomplir leurs mandats ?
- Comment sont réparties les ressources institutionnelles actuelles parmi les différentes administrations aux niveaux national, régional et local ?
- Les institutions disposent-elles d'une expertise dans les différents domaines de formalisation (ex : juridique, institutionnel, financier, socio-économique et géo-environnement) et sur l'utilisation du mercure ? Reçoivent-elles une formation périodique sur les enjeux transversaux associés au secteur ?
- Les institutions disposent-elles de la capacité nécessaire à l'accomplissement de futurs mandats afin de mettre en œuvre le PAN et formaliser le secteur ?

#### *Résumer l'évaluation des capacités politiques, réglementaires et institutionnelles*

Les résultats issus des évaluations précédentes peuvent être regroupés et résumés dans une section du synopsis national du PAN concernant l'évaluation des capacités



politiques, réglementaires et institutionnelles. Quant aux constatations clés, elles doivent être incluses dans la stratégie de formalisation. Le résumé peut contenir :

- Une présentation des institutions concernées et autres parties prenantes ainsi que leurs rôles, responsabilités et vision respectifs (développé à la Section 4.1) ;
- Une description et analyse des points forts existants sur le plan juridique, écarts, barrières et inconsistances ;
- Une description et analyse des points forts existants sur le plan institutionnel, écarts et barrières ;
- Des recommandations pour développer une nouvelle législation ou ajuster la législation, les politiques et réglementations existantes, etc. ;
- Des recommandations pour renforcer les capacités institutionnelles.

### Aspects socio-économiques

Tel que décrit dans la Partie A, le succès de la formalisation repose sur la reconnaissance et le respect de l'ordre social existant (notamment les pratiques coutumières et arrangements informels) qui régit typiquement le secteur. Il est, par conséquent, important d'obtenir une

bonne compréhension des dynamiques sociale, culturelle et économique locales du secteur. Cela peut être atteint grâce à une enquête socio-économique telle que décrite, par exemple, dans la « Méthode de recherche socio-économique de l'EMAPE d'or » d'UNITAR.<sup>109</sup>

La méthode fournit une orientation sur la réalisation d'une recherche documentaire et enquête qualitative sur le terrain des aspects socio-économiques clés, qui s'avèrent pertinents vis-à-vis du synopsis de l'EMAPE d'or. Celle-ci peut faciliter l'examen des composantes clés du processus de formalisation (ex : organiser la chaîne d'approvisionnement) et enjeux transversaux (ex : accroître le pouvoir et la protection des femmes). La méthode peut, par exemple, également aider à la réalisation de l'évaluation des capacités institutionnelles par le biais d'une enquête sur le terrain à propos des barrières à la formalisation ou degré de mise en œuvre du cadre réglementaire. Le Tableau 3 résume les sujets principaux décrits dans la méthode, lesquels doivent être ajustés en fonction du contexte national.

<sup>109</sup> Cette méthode a été pensée pour une utilisation conjointe avec ce Manuel de Formalisation et la publication Estimating Mercury Use and Documenting Practices in Artisanal and Small-scale Gold Mining (ONU Environnement) de O'Neill, J. D. and Telmer, K. (2017). <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/22892>

Tableau 3. Enjeux socio-économiques du secteur de l'EMAPE d'or

Sujets principaux	Questions de recherche	Sous-thèmes
<b>Formalité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel est le statut actuel du secteur sur les plans légal et formel ?</li> <li>• Quels sont les écarts dans les cadres réglementaire et institutionnel ?</li> <li>• Quelles sont les barrières à la formalisation ?</li> <li>• Que pensent les mineurs de l'EMAPE d'or au sujet de la formalisation ?</li> <li>• De quelle manière les politiques de formalisation ont-elles affecté les acteurs de l'EMAPE d'or ?</li> <li>• Quelle relation entretiennent les secteurs de l'EMAPE et EMGE d'or ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs titulaires de licences (ex : licences d'exploitation, permis écologiques, licence de transformation et exportation)</li> <li>• Nombre d'entités minières (ex : coopératives, PME) mises en place</li> <li>• Hectares de terres réservées à l'activité de l'EMAPE d'or</li> <li>• Documents requis et coûts (frais et impôts) de la formalisation des acteurs de l'EMAPE d'or</li> <li>• Degré de conformité avec le cadre réglementaire</li> <li>• Attentes des mineurs vis-à-vis des services gouvernementaux</li> <li>• Aspirations des acteurs de l'EMAPE d'or pour le futur de l'industrie de l'EMAPE d'or</li> <li>• Impact économique des politiques récentes de formalisation</li> <li>• Niveau de participation des parties prenantes dans le développement des politiques de formalisation</li> <li>• Relation entre les opérations de l'EMAPE et EMGE d'or</li> </ul>
<b>Organisation locale et dynamiques de pouvoir</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quelles sont les dynamiques de pouvoir traditionnelles aux niveaux municipal et communautaire ?</li> <li>• Quelles sont les normes et valeurs culturelles importantes ?</li> <li>• Comment s'organise le secteur de l'EMAPE d'or au niveau local ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chefs traditionnels et coutumiers aux niveaux municipal et communautaire</li> <li>• Structures de prise de décision au niveau communautaire</li> <li>• Normes et valeurs culturelles qui affectent l'organisation du travail de l'EMAPE d'or</li> <li>• Influence des chefs traditionnels locaux sur la gouvernance de l'EMAPE d'or</li> <li>• Types des structures d'organisation des mineurs (ex : mineurs individuels, familles de mineurs, comités miniers, coopératives, PME)</li> <li>• Hiérarchie sur le site et prise de décision au sein des organisations minières</li> <li>• Division du travail au sein des organisations minières</li> <li>• Groupes ethniques locaux et langues natives</li> <li>• Interactions avec les groupes autochtones à proximité</li> </ul>
<b>Commerce de l'or et du mercure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quel pourcentage du commerce national d'or emprunte les voies formelles ?</li> <li>• Qui sont les acteurs formels et informels impliqués dans la chaîne d'approvisionnement de l'or et du mercure ?</li> <li>• Quelles routes empruntent les commerces de l'or et du mercure ?</li> <li>• Quelles sont les dynamiques de pouvoir au sein des chaînes d'approvisionnement de l'or et du mercure ?</li> <li>• Comment s'effectue le commerce aurifère et se distribuent les revenus ?</li> <li>• Comment s'effectue le commerce du mercure et d'où vient-il ?</li> <li>• Comment sont financés la production et le commerce de l'or ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantité d'or suivi et vendu à travers les voies formelles annuellement</li> <li>• Bases de données des commerces de l'or et du mercure</li> <li>• Quantité d'impôts prélevés au secteur de l'EMAPE d'or chaque annuellement</li> <li>• Acteurs, parties prenantes et structures des chaînes d'approvisionnement formelle et informelle de l'or</li> <li>• Acteurs, parties prenantes et structures des chaînes d'approvisionnement formelle et informelle du mercure et origine de ce dernier</li> <li>• Dynamiques de pouvoir et relations commerciales des commerces de l'or et du mercure</li> <li>• Arrangements organisationnels et structures des commerçants</li> <li>• Arrangements informels des commerces de l'or et du mercure</li> <li>• Origine des investissements financiers réalisés au sein de la production aurifère</li> <li>• Distribution des revenus issus des commerces de l'or et du mercure dans la chaîne d'approvisionnement</li> <li>• Distribution des revenus issus de l'extraction minière de l'or aux communautés de l'EMAPE d'or</li> <li>• Prix du mercure aux différents niveaux de la chaîne d'approvisionnement et fluctuations du prix au fil du temps</li> <li>• Salaire moyen des mineurs de l'EMAPE d'or</li> <li>• Utilisation de l'or à des fins différents (ex : monnaie, blanchiment d'argent ou financement d'autres activités criminelles)</li> <li>• Accès des mineurs à l'information au sujet des prix et commerces de l'or et du mercure</li> <li>• Accès des mineurs au financement</li> </ul>

Sujets principaux	Questions de recherche	Sous-thèmes
<b>Utilisation du mercure</b>	<p>Quelles sont les perceptions locales à l'égard de l'utilisation du mercure ?</p> <p>Quelles sont les solutions potentielles pour réduire l'utilisation du mercure dans l'EMAPE d'or ou atténuer ses impacts ?</p> <p>Dans quelle mesure les communautés de l'EMAPE d'or ont-elles accès à des alternatives au mercure ?</p>	<p>Sensibilisation sur les impacts environnementaux et sur la santé du mercure</p> <p>Attitudes et opinions au sujet de l'utilisation du mercure</p> <p>Stratégies ou mécanismes autochtones d'atténuation des menaces sur la santé dans l'EMAPE d'or</p> <p>Idées et options potentielles afin de réduire l'utilisation du mercure</p> <p>Sensibilité des mineurs au prix du mercure</p> <p>Accès des mineurs à une formation de base (sur les meilleures pratiques d'extraction minière, de sécurité et d'hygiène, etc.).</p> <p>Effets économiques potentiels de la réduction ou abandon de l'utilisation du mercure sur la communauté locale</p>
<b>Développement local</b>	<p>Pourquoi les personnes s'engagent-elles dans l'EMAPE d'or ?</p> <p>De quelle façon l'EMAPE d'or a-t-elle changé la vie des mineurs et de leurs familles ?</p> <p>Quelle relation entretient l'EMAPE d'or avec les modes de subsistance principaux ?</p> <p>Comment les revenus issus de l'EMAPE d'or sont-ils utilisés ?</p> <p>Quelle relation entretient l'EMAPE d'or avec l'éducation ?</p>	<p>Information au sujet des modes de subsistance principaux des communautés de l'EMAPE d'or et leurs liens avec le secteur</p> <p>Degrés et moyens d'engagement des personnes aussi bien dans l'EMAPE d'or que dans l'agriculture</p> <p>Motivations des acteurs de l'EMAPE d'or à s'engager dans le secteur</p> <p>Aspirations des acteurs de l'EMAPE d'or pour l'avenir</p> <p>Utilisation des revenus perçus par les mineurs, commerçants et autres acteurs de l'EMAPE d'or, ainsi que les investissements effectués dans d'autres secteurs</p> <p>Impacts négatifs de l'activité de l'EMAPE d'or sur les terres agricoles</p> <p>Impacts positifs de l'activité de l'EMAPE d'or sur le commerce agricole et les investissements</p> <p>Impact de l'activité de l'EMAPE d'or sur le commerce ainsi que les biens et services locaux (ex : services de transport et de construction, salons de coiffure, restaurants, petites boutiques)</p> <p>Accès des mineurs à l'éducation et modes de subsistance alternatifs</p> <p>Impacts positifs et négatifs de l'activité de l'EMAPE d'or sur l'éducation</p> <p>Effets économiques de l'activité de l'EMAPE d'or sur les communautés locales</p>
<b>Développement local</b>	<p>Pourquoi les personnes s'engagent-elles dans l'EMAPE d'or ?</p> <p>De quelle façon l'EMAPE d'or a-t-elle changé la vie des mineurs et de leurs familles ?</p> <p>Quelle relation entretient l'EMAPE d'or avec les modes de subsistance principaux ?</p> <p>Comment les revenus issus de l'EMAPE d'or sont-ils utilisés ?</p> <p>Quelle relation entretient l'EMAPE d'or avec l'éducation ?</p>	<p>Information au sujet des modes de subsistance principaux des communautés de l'EMAPE d'or et leurs liens avec le secteur</p> <p>Degrés et moyens d'engagement des personnes aussi bien dans l'EMAPE d'or que dans l'agriculture</p> <p>Motivations des acteurs de l'EMAPE d'or à s'engager dans le secteur</p> <p>Aspirations des acteurs de l'EMAPE d'or pour l'avenir</p> <p>Utilisation des revenus perçus par les mineurs, commerçants et autres acteurs de l'EMAPE d'or, ainsi que les investissements effectués dans d'autres secteurs</p> <p>Impacts négatifs de l'activité de l'EMAPE d'or sur les terres agricoles</p> <p>Impacts positifs de l'activité de l'EMAPE d'or sur le commerce agricole et les investissements</p> <p>Impact de l'activité de l'EMAPE d'or sur le commerce ainsi que les biens et services locaux (ex : services de transport et de construction, salons de coiffure, restaurants, petites boutiques)</p> <p>Accès des mineurs à l'éducation et modes de subsistance alternatifs</p> <p>Impacts positifs et négatifs de l'activité de l'EMAPE d'or sur l'éducation</p> <p>Effets économiques de l'activité de l'EMAPE d'or sur les communautés locales</p>

Sujets principaux	Questions de recherche	Sous-thèmes
<b>Le rôle des femmes</b>	<p>Quel est le rôle des femmes dans l'EMAPE d'or et au foyer ?</p> <p>A quels dangers s'exposent les femmes ?</p> <p>Quels sont les besoins des femmes dans l'EMAPE d'or ?</p> <p>Dans quelle mesure les femmes ont-elles accès aux avantages significatifs de l'EMAPE d'or ?</p> <p>Quels sont les opportunités des femmes dans l'EMAPE d'or ?</p> <p>De quelle façon peut-on accroître le pouvoir des femmes dans l'EMAPE d'or ?</p>	<p>Estimer le nombre et le pourcentage de femmes qui travaillent dans l'EMAPE d'or ?</p> <p>Profil des femmes engagées dans l'EMAPE d'or</p> <p>Motivations des femmes à participer dans l'EMAPE d'or</p> <p>Rôle des femmes dans l'EMAPE d'or et autres activités, y compris au foyer</p> <p>Exposition des femmes au mercure et autres risques sanitaires</p> <p>Disparités entre les sexes et défis rencontrés par les femmes dans leur évolution au sein du secteur de l'EMAPE d'or (ex : devenir négociant d'or)</p> <p>Accès des femmes aux avantages significatifs (ex : terres, outils, groupes miniers, participation à la prise de décision, capital, marchés)</p> <p>Opportunités d'évolution des femmes dans l'EMAPE d'or</p> <p>Aspiration des femmes pour l'avenir</p> <p>Rôle actuel et potentiel des femmes dans la promotion de la santé au travail dans l'EMAPE d'or, notamment en ce qui concerne le mercure (ex : promouvoir de meilleures pratiques)</p>
<b>Le rôle des enfants</b>	<p>Combien d'enfants sont impliqués dans l'EMAPE d'or ?</p> <p>Pourquoi les enfants s'engagent-ils dans l'EMAPE d'or ?</p> <p>Quelles activités réalisent les enfants dans l'EMAPE d'or ?</p> <p>A quels dangers sanitaires s'exposent les enfants ?</p> <p>De quels accès à l'éducation et modes de subsistance alternatifs disposent les enfants ?</p>	<p>Estimer le nombre et le pourcentage d'enfants qui travaillent dans l'EMAPE d'or ?</p> <p>Travail infantile dans d'autres secteurs économiques</p> <p>Normes culturelles à l'égard du travail infantile</p> <p>Rôle des enfants dans les activités de l'EMAPE d'or (par tranche d'âge)</p> <p>Exposition des enfants aux dangers sanitaires, y compris le mercure</p> <p>Motivations des enfants et leurs parents à s'engager dans l'EMAPE d'or</p> <p>Accès des enfants à l'éducation</p> <p>Accès des enfants aux modes de subsistance alternatifs</p> <p>Sources de revenus alternatives pour le foyer</p>

### 4.3 Développer une vision nationale du secteur de l'EMAPE d'or

Après avoir institutionnalisé la coordination et l'engagement des parties prenantes et préparé un synopsis national détaillé du secteur, une vision nationale harmonisée et bien informée du secteur de l'EMAPE d'or peut être développée. La vision doit refléter les jugements de valeur des divers acteurs et parties prenantes ainsi que définir clairement les priorités. Il peut s'avérer utile d'organiser des réunions entre le mécanisme de coordination et d'autres parties prenantes (ex : groupe de conseil des parties prenantes) afin de discuter de la vision nationale.

#### Diviser l'EMAPE d'or en sous-secteurs

Les différents types de l'EMAPE d'or peuvent présenter différentes caractéristiques et impacts, lesquels peuvent affecter le processus de formalisation. Si le synopsis national de l'EMAPE d'or démontre une

différence considérable et cruciale pour le processus de formalisation ainsi que le PAN, il peut s'avérer profitable de définir préalablement une série de sous-secteurs. Par exemple, deux distinctions sont possibles dans l'EMAPE d'or : l'extraction minière artisanale par opposition à l'extraction minière à petite échelle d'or ; l'extraction minière de roche dure par opposition à l'extraction minière de roche molle. Par ailleurs, le secteur de l'EMAPE d'or peut se diviser géographiquement en plusieurs sous-secteurs dans différentes régions. D'autres distinctions sont possibles.

#### Résumer les contributions et impacts de l'EMAPE d'or

En reposant sur le synopsis national de l'EMAPE d'or, le mécanisme de coordination doit fournir un résumé objectif des impacts du secteur. Cela peut, tout d'abord, inclure un résumé des contributions positives du secteur au développement durable ou bien une appréciation des contributions actuelles et potentielles du secteur aux enjeux suivant :



- Les modes de subsistance directs : une estimation numérique des personnes employées dans le secteur ;
  - Les modes de subsistance indirects : une estimation numérique des personnes soutenant indirectement le secteur (ex : les familles soutenant leurs proches à travers de petites tâches), les personnes à charge et les métiers qui sont créés grâce aux revenus distribués par le secteur dans les économies locales (ex : personnes travaillant dans les restaurants, le petit commerce et l'agriculture) ;
  - Le paiement des frais de scolarité des mineurs et de leurs familles ;
  - Le développement d'infrastructure (ex : routes, écoles, prestation d'électricité dans les communautés de l'EMAPE d'or, couverture médicale et autres services sociaux) ;
  - L'accroissement du pouvoir des groupes qui sont généralement vulnérables et marginalisés (ex : jeunes, femmes et minorités ethniques) ;
  - La prestation de modes de subsistance plus viables d'un point de vue économique et durable par rapport à d'autres activités ;
  - La stabilité des revenus et diversification économique ;
  - La production de revenus fiscaux ;
  - La diversification des compétences des travailleurs et innovation technologique ;
  - La recette en devises étrangère à travers l'exportation.
- En termes de développement économique, le mécanisme de coordination doit également prendre en compte les impacts négatifs potentiels du secteur, y compris, par exemple :<sup>110</sup>
- L'érosion des modes de subsistance ou ressources associées via la création d'installations temporaires mal-entretenues et l'épuisement des eaux, des terres et autres ressources naturelles
  - La dégradation de la sécurité du revenu des travailleurs ;
  - L'augmentation de l'inégalité salariale parmi les travailleurs ;
  - L'éloignement des enfants et des jeunes de l'éducation et leur rapprochement du travail minier ;
  - Déplacer l'activité économique des activités imposables vers les activités non-imposables ;
- Le mécanisme de coordination doit également résumer les impacts négatifs du secteur sur les aspects qui suivent :
- L'environnement ;
  - Les droits humains ;
  - Les normes de travail ;
  - La santé et la sécurité ;
  - Les femmes et les enfants.

110 Texte modifié du Document d'orientation de l'IGF.

Parmi les enjeux liés à l'environnement ainsi qu'à la santé et la sécurité, l'accent doit être mis sur les impacts de l'utilisation du mercure dans l'EMAPE d'or, en conformité avec la Convention de Minamata.

### **Définir un avenir souhaité pour le secteur de l'EMAPE d'or**

Lorsque les enjeux positifs et négatifs du secteur de l'EMAPE d'or ont été exprimés, le mécanisme de coordination peut commencer à déterminer le poids de ces derniers en décidant, en collaboration étroite avec les parties prenantes, lequel d'entre eux est le plus important pour le pays. Sur la base de cette décision, l'avenir souhaité du secteur de l'EMAPE d'or peut être articulé. Voici l'exemple d'une vision :

« Le secteur de l'EMAPE d'or en [nom du pays] est une activité économique légitime qui génère des modes de subsistance viables pour de nombreuses personnes, de façon directe et indirecte. Il peut contribuer, main dans la main avec d'autres activités économiques, à la réduction de la pauvreté des hommes et des femmes, ainsi qu'à l'accroissement du pouvoir des groupes vulnérables tels que [nom des groupes, le cas échéant], en particulier dans certaines des régions les plus pauvres, notamment en [nom des régions]. Enfin, le secteur peut contribuer à l'accomplissement des objectifs plus vastes de développement durable, s'il est gouverné efficacement. Cependant, le secteur est actuellement associé à plusieurs enjeux sociaux, environnementaux et de santé qui doivent être traités. Il importe, en particulier, d'aborder l'utilisation irresponsable du mercure dont fait preuve le secteur ainsi que les impacts environnementaux et sanitaires qui en découlent. Le secteur emploie non seulement des enfants de moins de 16 ans, mais [citer d'autres enjeux, si nécessaire]. »

Cet exemple peut être sujet à une modification et utilisé au niveau national, s'il y a lieu. Il peut aussi être approfondi à l'aide d'une indication générale expliquant ce qui doit être fait afin d'atteindre l'avenir souhaité du secteur. Déterminer, pour ainsi dire, un objectif pour la stratégie de formalisation. Par exemple :

« Dans le but d'atteindre le potentiel maximum de développement du secteur de l'EMAPE d'or, de manière durable tout en accomplissant les objectifs définis dans le PAN, la formalisation s'impose. La formalisation, en tant que processus permettant d'amener l'EMAPE d'or vers l'économie formelle, la société et le système réglementaires, peut être entrepris si les programmes et la politique publique englobent les diverses dimensions de l'activité de l'EMAPE d'or de manière intégrée et inclusive ».

### **Harmoniser la vision nationale de l'EMAPE d'or**

Finalement, il est important d'harmoniser la vision nationale avec les stratégies de réduction de la pauvreté nationale, les stratégies nationales et régionales de l'industrie extractive et/ou minière, les ODD et de même, elle doit être en harmonie avec les visions nationales des secteurs économiques associés tels que les secteurs minier et agricole dans leur ensemble, ainsi que les visions régionales pour le développement rural. Par exemple, les pays africains doivent, dans l'idéal, s'assurer que leur vision nationale du secteur de l'EMAPE d'or est dûment alignée à la Vision Minière Africaine.<sup>111</sup> Les extraits de l'AMV qui présentent un intérêt particulier pour l'EMAPE d'or sont :

« Un secteur minier africain fondé sur la connaissance, catalyseur et contribuant à une large croissance et au développement qui s'intègre pleinement à un marché africain commun à travers :  
Interdépendance en aval dans l'enrichissement des minerais et la production ; »

« Exploitation équitable et optimale des ressources minières en vue d'une large croissance durable et d'un développement socio-économique ».

111 Consulter [www.africaminingvision.org](http://www.africaminingvision.org). Le « Guide du Centre Africain de Développement Minier pour la vision minière nationale : Adapter la vision du régime minier africain » fournit une orientation sur la façon d'intégrer la VMA au niveau national. <http://hdl.handle.net/10855/22836>

# Développer une stratégie de formalisation





Une fois qu'un environnement propice a été créé, le mécanisme de coordination peut développer une stratégie de formalisation de l'EMAPE d'or. Tandis que la vision décrit quoi faire, la stratégie de formalisation décrit comment faire. Une stratégie élaborée correctement peut contribuer à débloquer les fonds provenant du Ministère de la Finance et autres partenaires nationaux et internationaux afin de soutenir sa mise en œuvre. Il importe également de garantir l'alignement de la stratégie avec une approche fondée sur les droits humains (consulter la Section 1.2). Une possible table des matières destinée à la stratégie de formalisation est suggérée à l'Annexe 3.

Les étapes ci-dessous peuvent être considérées dans le développement de la stratégie :

1. Sélectionner une ou plusieurs approches vers la formalisation et définir les objectifs ;
2. En fonction des approches choisies, identifier les étapes pour la mise en œuvre ;
3. Planifier les détails de la stratégie de formalisation à l'aide d'un plan de travail ou de sensibilisation ;
4. Identifier les ressources financières pour soutenir la formalisation ;
5. Développer un processus de contrôle et d'évaluation, lequel peut servir à améliorer la stratégie pendant la mise en œuvre.

Un point de départ notable est de confirmer la réalisation des activités clés en vue de mettre en place un environnement propice. Une liste de vérification est mise à disposition dans le Tableau suivant afin de faciliter l'exercice.

Tableau 4. Liste de vérification d'un environnement propice

Composantes	Les activités clés suivantes ont-elles été réalisées ?	Oui	Non
<b>Mettre en place un mécanisme de coordination et organiser le processus de consultation</b>  (consulter les options à la Section 4.1)	Cartographier les parties prenantes ainsi que leurs mandats aux niveaux national, régional et local		
	Cartographier les rôles et visions potentiels des parties prenantes pour le secteur de l'EMAPE d'or		
	Mettre en place un mécanisme de coordination dont les Termes de références et plan de travail		
	Encourager l'engagement politique et identifier les ressources financières nationales		
	Institutionnaliser l'engagement des parties prenantes à travers une consultation régulière		
<b>Développer un synopsis national du secteur de l'EMAPE d'or</b>  (consulter les options à la Section 4.2)	Réaliser une évaluation approfondie des capacités politiques, réglementaires et institutionnelles, y compris : Analyser la définition de l'activité de l'EMAPE d'or Identifier les points forts, écarts et barrières juridiques Identifier les capacités institutionnelles, points forts, écarts et barrières juridiques Développer des recommandations pour ajuster le cadre juridique et renforcer les capacités institutionnelles		
	Traiter les aspects techniques et environnementaux, y compris les pratiques d'extraction minières utilisées, les estimations de base du mercure ainsi que les impacts environnementaux de l'EMAPE d'or (réaliser une géoprospection et une cartographie des terres, le cas échéant)		
	Traiter les aspects sanitaires, notamment l'accès des acteurs de l'EMAPE d'or à une couverture médicale et les impacts sur la santé de l'EMAPE d'or		
	Traiter les aspects socio-économiques, dont : la formalité, l'organisation locale et relations de pouvoir, les commerces de l'or et du mercure, l'utilisation du mercure, le développement local, le rôle des femmes et le rôle des enfants		
<b>Développer une vision nationale du secteur de l'EMAPE d'or</b>  (Consulter la Section 4.3)	Résumer les impacts positifs et négatifs de l'EMAPE d'or sur les développements local et national, les droits humains, la santé humaine et l'environnement		
	Définir l'avenir souhaité pour le secteur national de l'EMAPE d'or et, au sens large, ce qui est nécessaire pour y parvenir		
	Harmoniser la vision nationale de l'EMAPE d'or avec les visions d'autres secteurs économiques et planification du développement		

## 5.1 Sélectionner les approches vers la formalisation et définir les objectifs

### 5.1.1 Sélectionner les approches

En se basant sur la vision et le synopsis nationaux de l'EMAPE d'or, le mécanisme de coordination doit sélectionner, au besoin, une ou plusieurs approches vers la formalisation de l'EMAPE d'or. Plusieurs approches peuvent être combinées de sorte à se renforcer mutuellement pour tout le secteur de l'EMAPE d'or. Alternativement, différentes approches peuvent être sélectionnées pour différents sous-secteurs. (Tel que mentionné à la Section 4.3, il peut s'avérer utile d'envisager les sous-secteurs de l'EMAPE d'or selon les enjeux tels que le niveau de mécanisation, la géologie ou l'emplacement). Le processus de sélection des approches et développement de la stratégie doit être progressif et itératif ainsi que revisité et révisé périodiquement, si nécessaire.

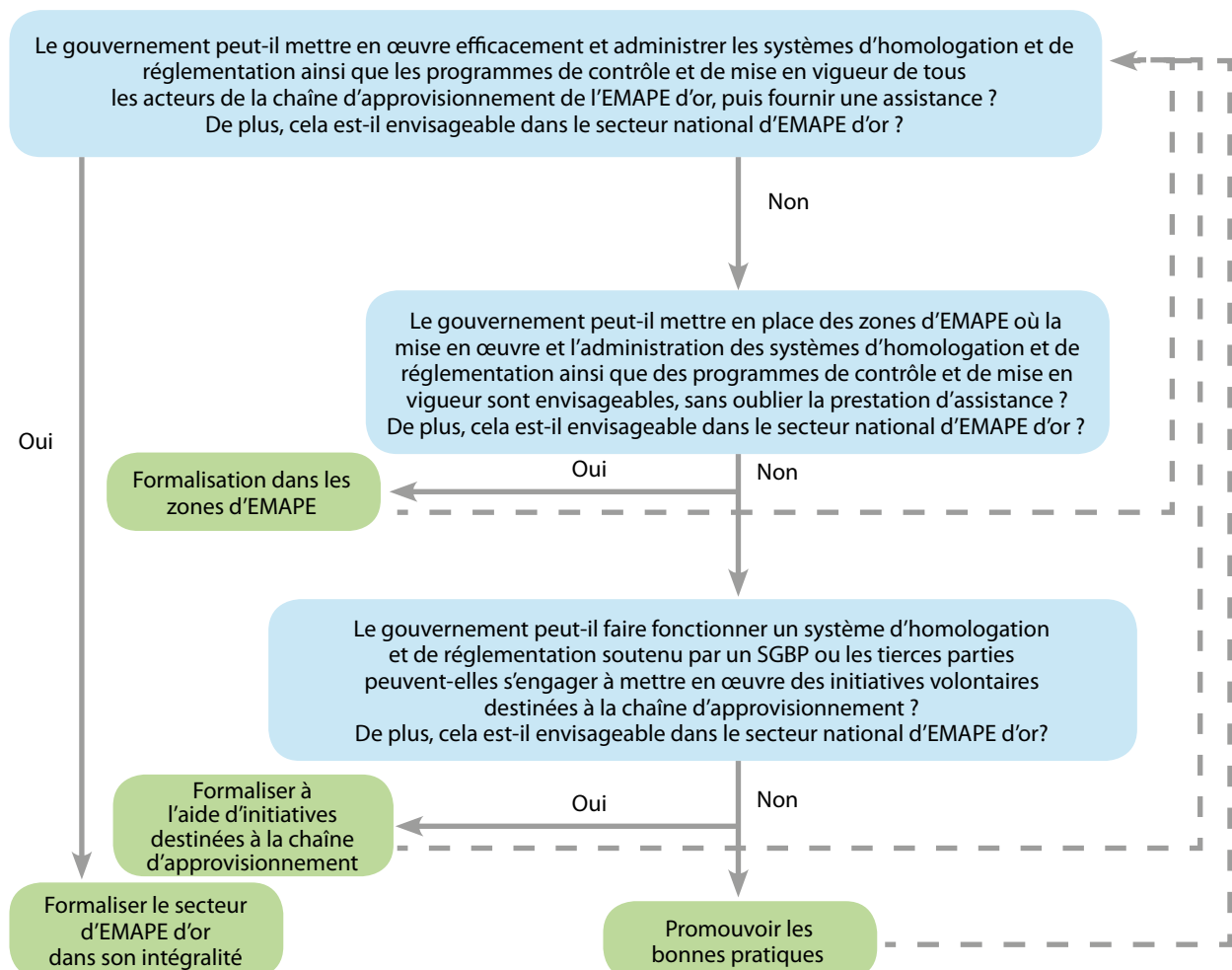
Ce manuel décrit les quatre approches principales :<sup>112</sup>

1. Formaliser le secteur ou sous-secteur de l'EMAPE d'or
2. Formalisation dans les zones de l'EMAPE
3. Formaliser via les initiatives volontaires destinées à la chaîne d'approvisionnement
4. Promouvoir les bonnes pratiques et l'organisation

La faisabilité de chaque approche peut être déterminée en fonction d'une analyse de la capacité existante, du contexte national et de la nature du secteur de l'EMAPE d'or (y compris les aspects fondamentaux tels que la volonté des acteurs de l'EMAPE d'or à se formaliser et les barrières entravant processus de formalisation). La figure suivante présente un arbre de décision qui peut aider les pays dans ce processus de prise de décision.

112 Ces approches se basent sur le Document d'orientation IGF et comprend certain de ses textes. D'autres approches sont envisageables.

Figure 10. Arbre de décision pour la formalisation du secteur de l'EMAPE d'or



Les approches doivent, au minimum, minimiser les impacts sur la santé humaine et l'environnement ainsi que soutenir les obligations relatives à la Convention de Minamata. Toute approche de la formalisation doit être fondée sur les droits humains.

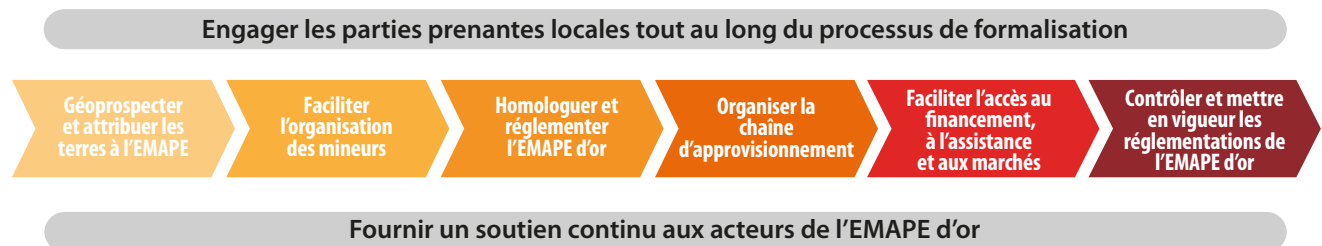
### Approche 1 : Formaliser le secteur ou sous-secteur de l'EMAPE d'or

Si la décision prise est de formaliser entièrement l'EMAPE d'or ou un sous-secteur, l'approche mettra l'accent sur le développement d'un système d'homologation et de réglementation, appuyé par un programme de contrôle et de mise en vigueur. Cela signifie que le gouvernement s'engage à formaliser tous les acteurs du secteur de l'EMAPE d'or (ou sous-secteur) à travers le pays. Le cadre juridique peut servir à établir les normes minimales pour

le secteur ou sous-secteur, notamment en ce qui concerne l'utilisation du mercure. Des agents étatiques peuvent ainsi contrôler la conformité avec les réglementations et appliquer les sanctions (ex : la suspension des licences d'exploitation) ou fournir une formation en réponse à la non-conformité.

Cette approche suit les six composantes clés de la formalisation (consulter la Figure 11 qui suit), dont le cadre réglementaire et la mise en vigueur jouent un rôle central. Par conséquent, la formation, l'éducation et les autres formes d'assistance font partie intégrante de cette approche. Renforcer la capacité parmi le gouvernement et les acteurs de l'EMAPE d'or tout au long du processus aidera à garantir une mise en œuvre et mise en vigueur efficaces du cadre réglementaire en tant que l'une des dernières étapes de la mise en œuvre de la stratégie.

Figure 11. Composantes clés du processus de formalisation



### Approche 2 : Formalisation dans les zones de l'EMAPE

Lorsque les capacités ou le désir de formaliser l'intégralité du secteur manquent, une option alternative est de formaliser un sous-secteur géographiquement délimité dans une zone favorable à la formalisation. Dans d'autres zones, les bonnes pratiques peuvent être encouragées parmi les acteurs de l'EMAPE d'or qui ne peuvent pas encore se formaliser (tel que mentionné à la Section 4.3, le secteur de l'EMAPE d'or peut se diviser en sous-secteurs). Une autre façon de faire est d'établir des zones pour les acteurs de l'EMAPE d'or afin d'opérer sous une administration et des règles différentes (les zones de l'EMAPE sont des zones limitées où les opérations de l'EMAPE sont moins mobiles ; les forces de l'ordre s'y déploient donc plus facilement et de façon plus économique. Les conditions telles que la topographie du terrain facilitent le contrôle et la mise en vigueur).

Avant de sélectionner une approche, il est important de considérer de manière approfondie, les exigences pour installer des zones de l'EMAPE efficaces ainsi que les risques qui y sont associés, tel que mentionné à la Section 2.1. S'il n'est guère faisable ou désirable d'établir des zones de l'EMAPE, les Approches 3 et 4 sont envisageables.

Si cette approche est sélectionnée, les processus suivants peuvent être pris en considération :

1. Le gouvernement se sert de son pouvoir exécutif dans le but de délimiter et gérer les zones de l'EMAPE ainsi que changer les lois relatives à l'octroi des licences, les réglementations et les sanctions à l'intérieur de ces zones.
2. Sur la base de la prospection géologique et de la cartographie ainsi que la consultation avec les parties prenantes nationales et locales pertinentes, les espaces riches en or et adaptés à la production de l'EMAPE d'or sont reconnus en tant que zones de l'EMAPE. Il peut s'avérer utile de mettre préalablement en place des zones au sein d'espaces où la gouvernance de l'EMAPE d'or est plus simple et les ressources de soutien facilement déployées.
3. Une autorité dirigeante ou responsable est mise en place afin de superviser l'activité de l'EMAPE d'or et coordonner la prestation d'assistance ainsi que de contrôle et mise en vigueur dans chaque zone.
4. Un système d'homologation et de réglementation est mis en œuvre et administré dans ces zones, puis contrôlé et renforcé suite à la prestation d'assistance. Le système peut être développé au niveau national pour une utilisation exclusive dans les zones de l'EMAPE, tandis que les bonnes pratiques sont encouragées en dehors de celles-ci.

### **Approche 3 : Formaliser via les initiatives volontaires destinées à la chaîne d'approvisionnement**

La mise en place d'initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement est une alternative à la formalisation dans les zones de l'EMAPE en vue de créer un système de réglementation volontaire dans le secteur de l'EMAPE d'or. Cela est particulièrement adapté lorsque le gouvernement dispose d'une capacité de mise en vigueur insuffisante afin de garantir la conformité. Ces initiatives peuvent suivre des normes internationales volontaires telles que le Guide OCDE sur le devoir de diligence (consulter les Sections 2.4 et 3.4) auxquelles les gouvernements ajoutent, au besoin, des règles nationales supplémentaires. Idéalement, plusieurs initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement peuvent être mises en place et coordonnées par des tierces parties de manière à éviter l'émergence de monopoles de marché et des relations commerciales déloyales (voir Section 2.4).

Une autre option suppose la mise en place d'un SGBP par le gouvernement, à travers lequel l'achat d'or est effectué à des prix compétitifs et avec une demande stable aux acteurs de l'EMAPE d'or qui adhèrent à des exigences spécifiques (consulter la Section 2.4). Ces exigences, établies par le SGBP, peuvent être volontaires ou obligatoires. En ce qui concerne les acteurs de l'EMAPE d'or ne participant pas aux SGBP ou initiatives destinées aux chaînes d'approvisionnement, le gouvernement peut tout de même promouvoir les bonnes pratiques afin de garantir la protection de la santé humaine, de l'environnement et les droits humains, ainsi qu'encourager la participation éventuelle et la formalisation.

Etant donné l'adéquation notable de cette approche avec l'engagement du secteur privé, les pays adaptant la VMA au contexte national doivent harmoniser cette approche avec le Compact de la VMA et le secteur privé.<sup>113</sup>

### **Approche 4 : Promouvoir les bonnes pratiques et l'organisation**

Si la situation actuelle ne permet la formalisation d'aucune partie du secteur de l'EMAPE d'or, mettre l'accent sur la promotion des bonnes pratiques qui garantissent la protection de la santé humaine, de l'environnement et des droits humains peut être la meilleure solution. Avec cette approche, une option peut être d'établir un critère réglementaire minimum afin d'interdire les pratiques jugées inacceptables dans le secteur (ex : les « pires pratiques » dans l'utilisation du mercure et autres enjeux décrits à la Section 2.3). Cela peut s'accompagner, dans la mesure du possible, d'une mise en vigueur. Le système

réglementaire peut également se développer davantage au fil du temps.

Dans ce cas, le gouvernement doit encourager ou stimuler les acteurs de l'EMAPE d'or à utiliser de bonnes pratiques à travers l'éducation, la démonstration et l'assistance. Ces moyens peuvent cibler spécifiquement les acteurs faisant preuve de mauvaises pratiques. Afin de faciliter ces interventions, une assistance doit être fournie aux acteurs de l'EMAPE d'or lorsqu'ils s'organisent en entités légitimes. Le gouvernement peut aussi simplifier l'obtention et la détention des licences de l'EMAPE d'or qui, à leur tour, faciliteront le contrôle du secteur (y compris le nombre de mineurs) et éventuellement administreront un système de contrôle et de mise en vigueur.

Cette approche permet de s'assurer que le gouvernement ne gaspille aucune ressource limitée pour contrôler et renforcer la réglementation de manière inefficace. Au lieu de cela, le gouvernement peut investir initialement dans le renforcement des capacités de contrôle et de mise en vigueur ainsi qu'encourager à la conformité avec les réglementations, ce qui soutiendra possiblement les efforts de formalisation sur le long terme. Plus tard dans le processus, le gouvernement peut réévaluer s'il peut envisager l'une des autres approches plus avancées de la formalisation. (Cela s'applique, de la même manière, aux seconde et troisième approches, tel qu'illustré dans la boucle de rétroaction en pointillés sur la Figure 10 précédente).

### **Questions directrices pour sélectionner une approche de formalisation**

L'arbre de décision présenté ci-dessus (Figure 10) est décortiqué à l'aide d'une série de questions dans le tableau qui suit. La réponse à ces questions peut permettre de savoir si l'une de ces trois approches est envisageable. Bien que dans la plupart des cas il ne sera pas possible de répondre « Oui » avec confiance à toutes les questions, il est essentiel de reconnaître la formalisation en tant que processus continu sur le long terme. Ainsi, il est, par ailleurs, possible de sélectionner une approche avec quelques réponses « Non », à condition que des plans réalistes soient faits en réponse à ces écarts. (Dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de garantir la réalisation des objectifs de la vision nationale et du PAN). Cependant, si aucune de ces approches (1 à 3) est envisageable, sélectionner l'Approche 4 (promouvoir les bonnes pratiques et l'organisation) ou d'autres approches mieux adaptées, identifiées au niveau national, peut être préférable.

Le mécanisme de coordination peut répondre aux questions suivantes en consultation avec d'autres parties prenantes. L'approche la plus adéquate au secteur

113 [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/africa\\_mining\\_vision\\_compact\\_full\\_report.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/africa_mining_vision_compact_full_report.pdf)

national de l'EMAPE d'or peut donc être déterminée ainsi que la capacité requise du pays pour son application ou réponse adéquate aux écarts identifiés dans le tableau et synopsis national de l'EMAPE d'or durant la mise en œuvre de la stratégie.

Une fois de plus, toute approche doit, au minimum, minimiser les impacts sur la santé humaine et l'environnement, soutenir la mise en œuvre de la Convention de Minamata et se fonder sur les droits humains en ce qui concerne la formalisation.

**Tableau 5. Questions directrices pour sélectionner une approche de formalisation**

<b>Approche 1 : Formaliser le secteur ou sous-secteur de l'EMAPE d'or</b>	<b>Le gouvernement peut-il mettre en œuvre efficacement et administrer les systèmes d'homologation et de réglementation ainsi que les programmes de contrôle et de mise en vigueur de tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or, puis fournir une assistance ? Cela est-il en phase avec le synopsis et vision nationaux de l'EMAPE d'or ?</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
<i>Dimensions légale et institutionnelle</i>	Les services gouvernementaux locaux et provinciaux sont-ils suffisamment habilités à accomplir leurs mandats en ce qui concerne la formalisation de l'EMAPE d'or ?		
	Les capacités sont-elles suffisantes afin d'administrer un système d'homologation et de réglementation pour l'intégralité du (sous-) secteur ?		
	Les capacités sont-elles suffisantes pour contrôler les acteurs de l'EMAPE d'or ?		
	Les capacités sont-elles suffisantes afin de mettre en vigueur les réglementations ?		
	Les capacités et l'impartialité au sein de l'appareil judiciaire de l'État et des services de poursuite sont-elles suffisantes ?		
<i>Dimension socio-économique</i>	Existe-t-il une proportion considérable d'acteurs de l'EMAPE d'or qui envisagent la formalisation ?		
	Les capacités sont-elles suffisantes pour fournir aux acteurs de l'EMAPE d'or des assistances administrative, technique et financière ?		
	Le gouvernement est-il capable de fournir suffisamment de stimulants aux acteurs de l'EMAPE d'or afin de se formaliser ?		
	Les barrières identifiées freinant la formalisation peuvent-elles être atténuées ?		
	La nature ou les caractéristiques du secteur de l'EMAPE d'or (ex : mobilité et accès aux opérations, dépendance envers l'État, niveau d'organisation) sont-elles adaptées à la formalisation de l'EMAPE d'or ?		
	Le niveau de confiance entre les acteurs de l'EMAPE d'or et l'État est-il suffisant ?		
	Est-il attendu que la formalisation du secteur ait des impacts positifs nets sur les groupes vulnérables et marginalisés ?		
<i>Dimension géo-environnementale</i>	Est-il possible, de manière réaliste, de mettre assez de terres disposant de gisements minéraux viables à la disposition des concessions de l'EMAPE d'or ?		
	Une quantité suffisante de données géologiques est-elle envisageable afin de formaliser le secteur ?		
	La démilitarisation des mines occupées par les groupes armés ou organisations criminelles est-elle envisageable ?		
<i>Dimension financière</i>	Les résultats attendus de la formalisation compensent-ils les coûts estimés sur le long terme ?		
	La capacité est-elle suffisante pour mettre en œuvre un système d'imposition ?		
	La capacité des infrastructures est-elle suffisante afin de remplacer un système de flux financiers illégaux avec un accès formel au financement ?		
	L'allocation suffisante de ressources financières nationales afin de commencer le processus de formalisation est-elle envisageable ?		

<b>Approche 2 : Formalisation dans les zones de l'EMAPE</b>	<b>Le gouvernement peut-il mettre en place des zones de l'EMAPE où la mise en œuvre et l'administration de systèmes d'homologation et de réglementation ainsi que des programmes de contrôle et de mise en vigueur est envisageable, sans oublier la prestation d'assistance ? Cela est-il en phase avec le synopsis et vision nationaux de l'EMAPE d'or ?</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
<i>Dimension géo-environnementale</i>	Une quantité suffisante de données géologiques est-elle envisageable afin d'allouer à l'EMAPE d'or des zones de l'EMAPE disposant de gisements minéraux viables adaptés à ses opérations ?		
	Est-il possible, de manière réaliste, de mettre assez de terres à la disposition des zones de l'EMAPE d'or ?		
	Les conflits potentiels entre les parties prenantes locales (ex : propriétaires terriens ou entreprises d'EMGE) en raison de la mise en place des zones de l'EMAPE peuvent-ils être gérés de manière raisonnable ?		
	La démilitarisation des mines occupées par les groupes armés ou organisations criminelles est-elle envisageable ?		
<i>Dimension juridique</i>	Est-il légalement envisageable de mettre en place des zones de l'EMAPE ?		
	Les capacités juridiques existantes sont-elles suffisantes afin de mettre en place un système d'homologation et de réglementation pour les zones de l'EMAPE ?		
<i>Dimension institutionnelle</i>	Les capacités juridiques existantes sont-elles suffisantes pour mettre en place un système d'homologation et de réglementation pour les zones de l'EMAPE ?		
	Les capacités sont-elles suffisantes afin de contrôler les acteurs de l'EMAPE d'or dans les zones de l'EMAPE ?		
	Les capacités sont-elles suffisantes afin de mettre en vigueur les réglementations dans les zones de l'EMAPE ?		
	Les capacités et l'impartialité au sein de l'appareil judiciaire de l'État et des services de poursuite sont-elles suffisantes ?		
<i>Dimension socio-économique</i>	Existe-t-il une proportion considérable d'acteurs de l'EMAPE d'or qui envisagent la formalisation dans les zones de l'EMAPE ?		
	Les capacités sont-elles suffisantes afin de fournir aux acteurs de l'EMAPE d'or des assistances administrative, technique et financière dans les zones de l'EMAPE ?		
	Les barrières identifiées freinant la formalisation dans les zones de l'EMAPE peuvent-elles être atténuées ?		
	Le niveau de confiance entre les acteurs de l'EMAPE d'or et l'État est-il suffisant ?		
	Est-il attendu que la formalisation du secteur ait des impacts positifs nets sur les groupes vulnérables et marginalisés ?		
<i>Dimension financière</i>	Les bénéfices attendus de la formalisation de l'EMAPE d'or dans les zones de l'EMAPE compensent-ils les coûts estimés sur le long terme ?		
	La capacité est-elle suffisante afin de mettre en œuvre un système d'imposition dans les zones de l'EMAPE ?		
	La capacité des infrastructures est-elle suffisante afin de remplacer un système de flux financiers illégaux avec un accès formel au financement pour les acteurs de l'EMAPE d'or dans les zones de l'EMAPE ?		
	L'allocation suffisante de ressources financières nationales afin de commencer le processus de formalisation dans les zones de l'EMAPE est-elle envisageable ?		

<b>Approche 3 : Formaliser via les initiatives volontaires destinées à la chaîne d'approvisionnement</b>	<b>Le gouvernement peut-il faire fonctionner un système d'homologation et de réglementation soutenu par un SGBP ou des tierces parties peuvent-elles s'engager à mettre en œuvre des initiatives volontaires destinées à la chaîne d'approvisionnement ? Cela est-il en phase avec le synopsis et vision nationaux de l'EMAPE d'or ?</b>	<b>Oui</b>	<b>Non</b>
<i>Dimension financière</i>	Les bénéfices attendus de la formalisation des chaînes d'approvisionnement compensent-ils les coûts estimés de leur mise en place et de leur mise en œuvre ?		
	La demande du marché international de l'or produit et vendu dans le cadre des initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement est-elle suffisante ?		
	La capacité est-elle suffisante afin de mettre en œuvre un système d'imposition pour les acteurs de l'EMAPE d'or impliqués dans les initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement ?		
	La capacité des infrastructures est-elle suffisante afin de remplacer un système de flux financiers illégaux avec un accès formel au financement pour les acteurs de l'EMAPE d'or impliqués dans les initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement ?		
<i>Dimension socio-économique</i>	Existe-t-il une proportion considérable d'acteurs de l'EMAPE d'or impliqués dans les initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement qui envisagent la formalisation ?		
	Peut-il être attendu de la part des acteurs de l'EMAPE d'or d'adhérer aux normes établies dans les SGBP ou initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement ?		
	La capacité est-elle suffisante pour fournir aux acteurs de l'EMAPE d'or l'assistance nécessaire dans le but d'adhérer aux exigences des SGBP ou initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement ?		
	L'initiative destinée à la chaîne d'approvisionnement fournit-elle assez de stimulants à une proportion considérable des acteurs de l'EMAPE d'or afin d'y participer ?		
	Les barrières identifiées freinant la formalisation dans le cadre des initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement peuvent-elles être atténuées ?		
	Toute personne en non-conformité avec les normes peut-elle être efficacement interdite de vendre de l'or à travers l'initiative destinée à la chaîne d'approvisionnement ?		
	La création de monopoles commerciaux et l'augmentation des inégalités parmi les acteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'EMAPE d'or peuvent-elles être empêchées dans la mise en œuvre de l'initiative destinée à la chaîne d'approvisionnement ?		
	Les mineurs de l'EMAPE d'or peuvent-ils, de manière réaliste, assumer les coûts de la traçabilité ou ces derniers peuvent-ils être transférés vers d'autres acteurs de l'EMAPE d'or ?		
	L'exclusion des groupes vulnérables et les impacts négatifs sur les non-participants peuvent-ils être atténués dans la mise en œuvre des initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement ?		
<i>Dimension institutionnelle</i>	La capacité parmi les tierces parties et le gouvernement sont-elles suffisantes afin de mettre en place et mettre en œuvre les initiatives volontaires destinées à la chaîne d'approvisionnement ou SGBP ?		
	Les capacités sont-elles suffisantes pour contrôler les acteurs de l'EMAPE d'or dans le cadre des initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement ?		
	Dans le cas des SGBP, le gouvernement peut-il utiliser un système financier mobile afin de payer les opérations de l'EMAPE (en vue de réduire les coûts liés à la sécurité) ?		
<i>Dimension géo-environnementale</i>	Est-il possible, de manière réaliste, de mettre assez de terres à la disposition des concessions de l'EMAPE d'or ?		
<i>Dimension juridique</i>	Le cadre réglementaire peut-il être ajusté afin de suivre les normes internationales ?		

### 5.1.2 Définir les objectifs

Lorsque la ou les approches ont été sélectionnées, des objectifs spécifiques peuvent être définis. Les objectifs doivent répondre à cette question « Que doit-il être fait afin d'aller au point où nous sommes vers celui où nous voulons être ? » Cela peut inclure des objectifs sur le court ou long terme. L'orientation fournie à la Section 5.2 suivante (Sélectionner les étapes) peut également faciliter le développement des objectifs. Chaque objectif doit

être défini à l'aide du critère SMART. Les objectifs doivent être : Spécifiques, Mesurables, Attribuables, Réalistes et dépendants du Temps.

Des exemples d'objectifs pour les six composantes clés et certains enjeux transversaux sont présentés ci-dessous.

- **Géoprospecter et attribuer des terres à l'EMAPE d'or**
  - Réaliser une prospection géologique dans les ceintures de roches vertes et diffuser publiquement l'information d'ici décembre 2020.

- Etablir 15 zones de l'EMAPE riches en minéraux d'ici décembre 2021.
  - **Faciliter l'organisation des mineurs**
    - Mettre en place 80 entités de l'EMAPE d'or (coopératives, syndicats et entreprises) puis fournir une formation sur la gouvernance et la gestion d'entreprise d'ici Décembre 2021.
    - Mettre en place une fédération nationale des acteurs de l'EMAPE d'or avec le soutien du Ministère des Mines puis organiser des ateliers régionaux afin de soutenir et représenter les entités de l'EMAPE d'or d'ici juillet 2022.
  - **Homologuer et réglementer l'EMAPE d'or**
    - Ajuster le cadre réglementaire afin de traiter les écarts, barrières et inconsistances identifiés dans l'évaluation des capacités juridiques d'ici décembre 2019.
    - Octroyer 1000 licences d'exploitation de l'EMAPE d'or d'ici 2021.
    - Valider 1000 évaluations des impacts environnementaux des mineurs de l'extraction minière à petite échelle d'or d'ici décembre 2021.
  - **Organiser la chaîne d'approvisionnement**
    - Déclarer 50% des exportations nationales d'or par les douanes et mettre en œuvre une imposition d'ici 2021.
    - Garantir que 150 négociants d'or soient titulaires de permis de vente, 10 exportateurs soient titulaires des licences d'exportation et 10 exportateurs informent le mécanisme de coordination de façon périodique à propos de leurs pratiques d'approvisionnement d'ici décembre 2021.
    - Renforcer les capacités de huit agences douanières et de forces de l'ordre ainsi que deux centres de recherche d'ici 2020.
  - **Faciliter l'accès au financement, à l'assistance, et aux services**
    - Développer les capacités de 40 entités de l'EMAPE d'or en matière de meilleures pratiques d'extraction minière et remise en état des terres respectivement, d'ici décembre 2021.
    - Faciliter l'ouverture de comptes bancaires de 40 entités de l'EMAPE d'or et leur formation en éducation financière et gestion d'entreprise, avec une participation des femmes d'au-moins 30%, d'ici décembre 2021.
    - Garantir l'engagement des institutions financières (y compris les banques d'affaires et de développement) avec le mécanisme de coordination et fournir de manière efficace aux acteurs de l'EMAPE d'or, ainsi qu'aux femmes, un accès au crédit et à l'épargne d'ici décembre 2021.
  - **Contrôler et renforcer la réglementation de l'EMAPE d'or**
    - Garantir la coordination entre les bureaux locaux de l'Office municipale des Mines et les bureaux provinciaux de l'EPA afin de publier les rapports sur l'état d'avancement d'une totalité de 100 entités de l'EMAPE d'or d'ici décembre 2021.
    - Garantir la pleine conformité de 30% des entités licenciées avec les Réglementations minières du pays d'ici décembre 2022.
  - **Enjeux transversaux**
    - Créer et faciliter la transition de 200 mineurs de l'EMAPE d'or travaillent dans les espaces protégés vers des modes de subsistance alternatifs d'ici décembre 2021.
    - Renforcer les capacités institutionnelles nationales à travers la mise en place de départements de l'EMAPE d'or au sein des ministères appropriés (ex : Mines, Environnement, Finance, Santé, Commerce) d'ici décembre 2020.
- En supplément au développement des objectifs de la formalisation et cibles en matière de réduction de l'emploi du mercure du Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN,<sup>114</sup> les objectifs concernant le développement socio-économique ainsi que les aspects environnementaux et de la santé peuvent aussi être formulés et intégrés dans le PAN et la stratégie de formalisation.

## 5.2 Sélectionner les étapes

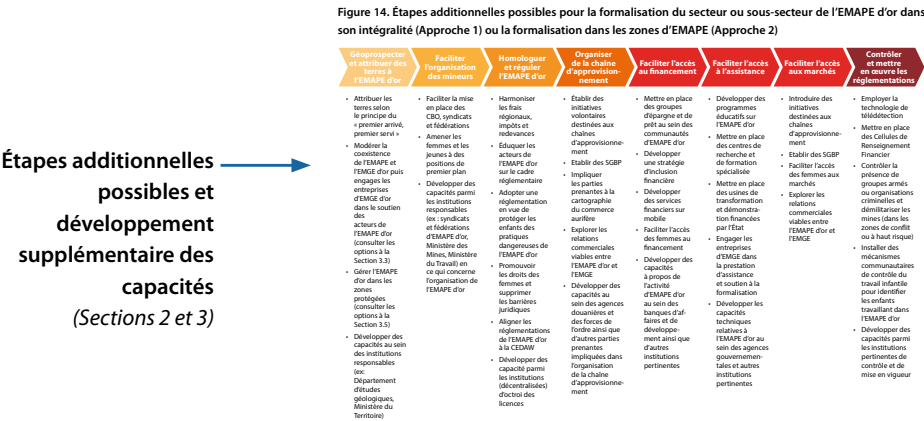
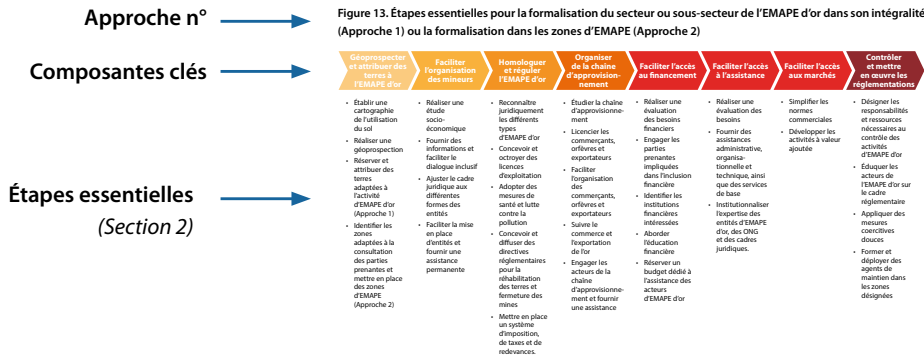
Lorsque la ou les approches de la formalisation ont été choisies et les objectifs définis, une série d'étapes appropriées peut être sélectionnée. Cette section décrit un nombre d'« étapes essentielles » et « additionnelles possibles », qui ont été traitées dans les Sections 2 et 3 à propos des composantes clés et enjeux transversaux. Cela peut être envisagé en parallèle à des efforts additionnels de développement des capacités en réponse aux lacunes constatées dans le synopsis national de l'EMAPE d'or et le Tableau 5 précédent.

Voici une série de figures pour chaque approche expliquée à la Figure 12 ci-dessous.

<sup>114</sup> Voir les pages 25-26.



Figure 12. Sélectionner les étapes afin de mettre en œuvre les approches



Lors de la sélection des différentes étapes décrites dans cette section, il est important d'examiner les Sections 2 et 3 du manuel et le synopsis national de l'EMAPE d'or dans le but de déterminer les risques et les barrières à chaque étape ainsi que leur durabilité dans les contextes local et national. Les meilleures pratiques listées dans ces sections doivent également entrer en considération lors de la sélection de ces étapes. De même, il importe de remarquer qu'en raison de la nature transversale des étapes additionnelles possibles listées dans la Section 3, elles sont associées à plus d'une composante du processus de formalisation. Par conséquent, il peut être utile d'inclure une composante supplémentaire pour ces enjeux transversaux.

**Approche 1 : Formaliser le secteur ou sous-secteur de l'EMAPE d'or**

Les pays ayant choisi de formaliser l'intégralité du secteur ou sous-secteur de l'EMAPE d'or peuvent envisager les composantes clés et étapes essentielles qui suivent, illustrées sur la Figure 13 ci-dessous. Certaines des étapes additionnelles possibles (décrites en détail aux Sections 2 et 3) sont également présentée sur la Figure 14, à titre d'information. La sélection d'étapes appropriées doit se baser sur le contexte national de l'EMAPE d'or et la vision pour le secteur. Un exemple de ce processus est présenté à l'Annexe 4.

**Approche 2 : Formalisation dans les zones de l'EMAPE**

Tout comme l'Approche 1, les pays qui ont choisi la formalisation dans les zones de l'EMAPE peuvent suivre l'ordre des composantes illustré sur la Figure 13. La différence principale entre ces deux approches repose sur cette stratégie de formalisation qui s'appuie grandement sur la composante relative à la « géoprospection et attribution des terres », en mettant l'accent sur l'identification et la mise en place des zones de l'EMAPE adaptée. De plus, les étapes suivantes sélectionnées sont seulement applicables aux acteurs de l'EMAPE d'or qui opèrent et ou achètent l'or dans les zones de l'EMAPE.

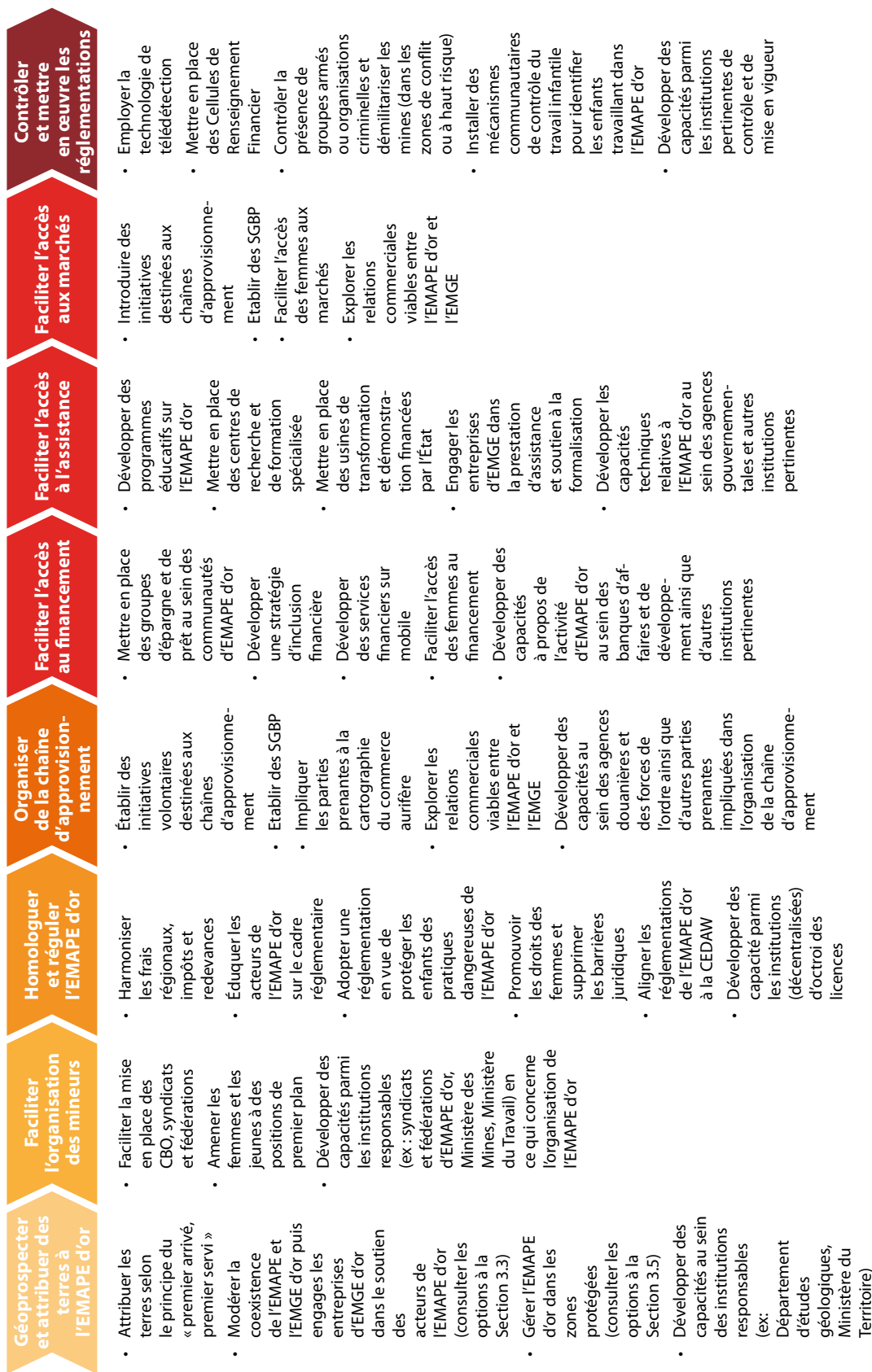
En se basant sur les Figures 13 et 14 ci-dessous, les étapes essentielles et additionnelles possibles peuvent être sélectionnées afin de guider le développement de la stratégie de formalisation. En ce qui concerne les acteurs de l'EMAPE d'or qui opèrent hors de ces zones, l'orientation mise à disposition pour l'Approche 4 (Promouvoir les bonnes pratiques) peut être envisagée avec d'autres étapes appropriées aux situations nationale et locale.

La sélection des étapes appropriées doit se baser sur le contexte national de l'EMAPE d'or et la vision pour le secteur.

Figure 13. Étapes essentielles pour la formalisation du secteur ou sous-secteur de l'EMAPE d'or dans son intégralité (Approche 1) ou la formalisation dans les zones de l'EMAPE (Approche 2)



Figure 14. Étapes additionnelles possibles pour la formalisation du secteur ou sous-secteur de l'EMAPE d'or dans son intégralité (Approche 1) ou la formalisation dans les zones de l'EMAPE (Approche 2)



### Approche 3 : Formaliser via les initiatives volontaires destinées à la chaîne d'approvisionnement

Sous cette approche, une décision doit être prise concernant le type d'initiative(s) destinée(s) à la chaîne d'approvisionnement à adopter et les stimulants possibles afin de pousser les acteurs de l'EMAPE d'or à y participer. En guise de première option, le gouvernement peut tirer profit d'une initiative destinée à la chaîne d'approvisionnement d'une industrie ou tierce partie. Cela est préférable lorsque le gouvernement ne dispose pas des capacités nécessaires à la réalisation d'un SGBP ou lorsque l'initiative destinée à la chaîne d'approvisionnement offre de meilleurs stimulants pour les acteurs de l'EMAPE d'or (ex : assurer une demande stable ou des prix plus élevés). Si une initiative destinée à la chaîne d'approvisionnement d'une tierce partie est sélectionnée, il importe de confirmer que les normes établies dans le cadre de cette initiative répondent aux exigences nationales. Des exigences supplémentaires (ex : en matière d'utilisation du mercure) peuvent être imposées aux acteurs de l'EMAPE d'or afin de prendre part à l'initiative.

En ce qui concerne la seconde option, si la capacité requise est en place, le gouvernement peut parrainer et financer un SGBP qui achète des minéraux et des métaux

à l'EMAPE sous une demande et à un prix stables. Cela peut être mis en œuvre en coordination avec plusieurs formes d'assistance.

Dans les deux cas, l'initiative destinée à la chaîne d'approvisionnement ou le SGBP peut être d'abord testée puis sa faisabilité ainsi que ses impacts évalués. L'information peut alors servir à parfaire l'initiative ou prendre la décision de suivre une autre approche vers la formalisation. Les initiatives destinées à la chaîne d'approvisionnement et les SGBP sont abordés aux Sections 2.4 et 2.5.3 précédentes. Une orientation additionnelle est disponible dans le Guide IGF.<sup>115</sup>

De manière semblable aux Approches 1 et 2, cette approche peut débuter avec la composante de « géoprospection et attribution des terres ». Cela permettra de décider du positionnement des stations d'achat dans le cadre de l'initiative destinée à la chaîne d'approvisionnement ou le SGBP. Cependant, l'ordre de mise en œuvre des composantes clés suggéré est alors différent avec la dernière composante clé qui concerne « l'organisation de la chaîne d'approvisionnement » (et en particulier, la mise en place d'une initiative destinée à

115 Voir les pages 22-23 et 34-35 du Guide IGF.



Figure 15. Étapes essentielles afin de formaliser via les initiatives volontaires destinées à la chaîne d'approvisionnement (Approche 3)



Figure 16. Etapes additionnelles possibles afin de formaliser via les initiatives volontaires destinées à la chaîne d'approvisionnement (Approche 3)



la chaîne d'approvisionnement ou SGPB). Par la suite, le même ordre des composantes clés peut alors être suivi sous cette approche.

Les étapes essentielles de cette approche sont illustrées à la Figure 15 et les étapes additionnelles possibles à la Figure 16. Comme pour toutes les approches, la sélection des étapes appropriées doit se baser sur le contexte national de l'EMAPE d'or et la vision pour le secteur.

#### **Approche 4 : Promouvoir les bonnes pratiques et l'organisation**

Le développement d'une stratégie afin de promouvoir les bonnes pratiques et l'organisation est plus ouvert que les autres approches. Par conséquent, aucune distinction n'est faite entre les étapes essentielles et additionnelles possibles. Au lieu de cela, une variété d'étapes pouvant être sélectionnées pour la stratégie est présentée à la Figure 17.

Le point de départ de cette approche doit être de rendre possible l'organisation des acteurs de l'EMAPE d'or en différentes entités (consulter la Section 2.2). Cela peut être suivi par la prestation d'assistances administrative et technique, ainsi qu'une offre des services de base et infrastructure. L'assistance peut, à ce moment-là, permettre de faciliter l'accès des acteurs de l'EMAPE d'or au financement et aux marchés.

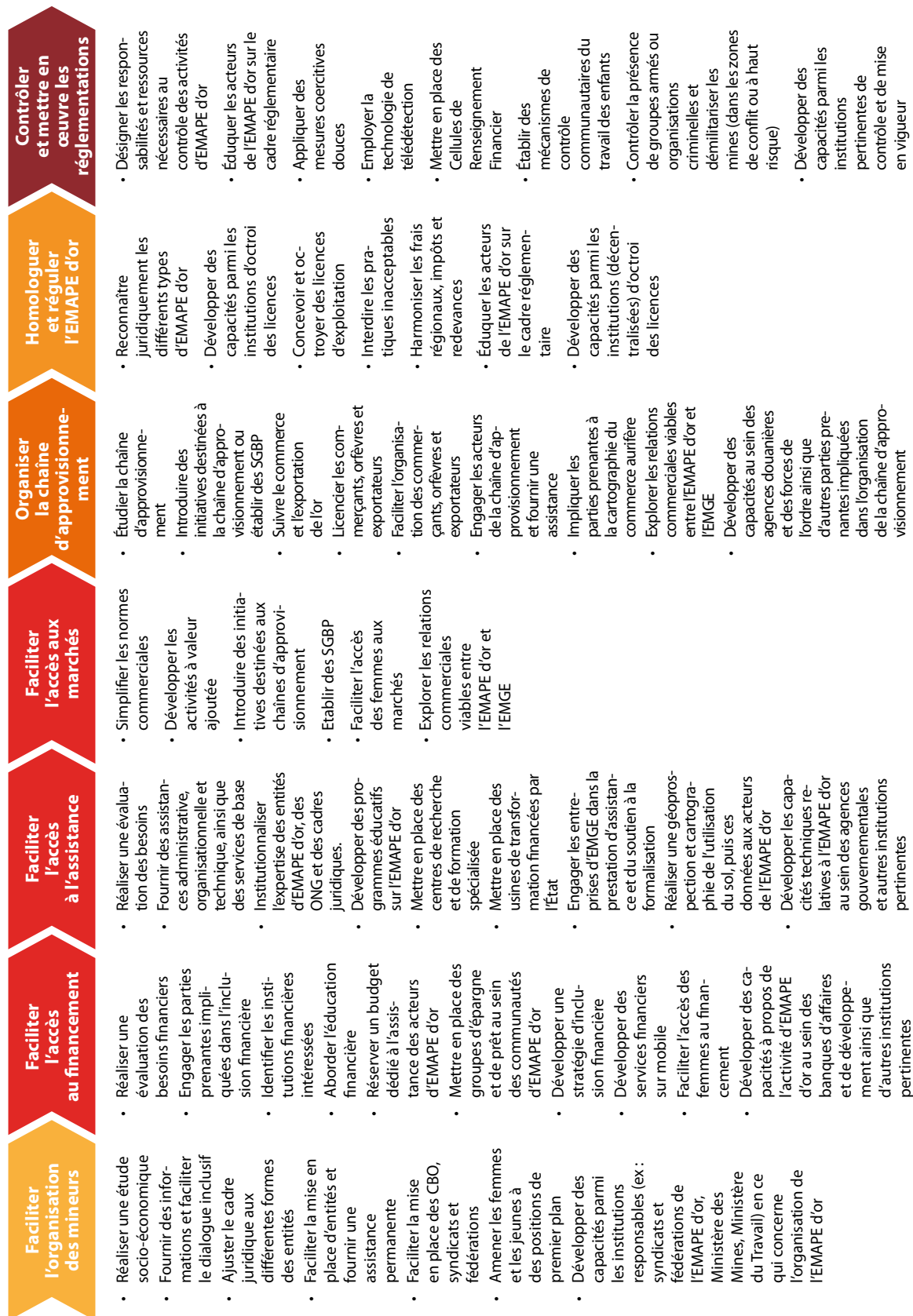
Bien que cette approche ne requiert pas nécessairement de développer un système d'homologation et de réglementation exhaustif, le gouvernement peut entamer l'octroi de licences et le développement de réglementations souples dans le but d'interdire les pratiques inacceptables. Cela s'avère particulièrement judicieux dans les cas où les entreprises d'EMGE peuvent obtenir des licences et des concessions dans des zones où les acteurs de l'EMAPE d'or opèrent sans licence, déclenchant donc un conflit. Par ailleurs, le gouvernement

doit renforcer ses capacités en matière de réglementation, de contrôle et de mise en vigueur, ainsi que réévaluer périodiquement s'il dispose d'une capacité suffisante à la réalisation des Approches 1 à 3. De plus, la composante concernant la « géoprospection et attribution des terres » (qui n'est pas incluse à la Figure 17) peut être abordée en fournissant une assistance connexe (ex : communiquer les données géologiques aux acteurs de l'EMAPE d'or) ou plus complète. Cela encouragera la mise en place d'un environnement propice à la formalisation future du secteur de l'EMAPE d'or.

Certains pays aux zones de conflit ou à haut risque peuvent sélectionner cette approche en raison de faibles capacités en matière de réglementation et de mise en vigueur. Tel que mentionné à la Section 3.4, il convient de privilégier le renforcement de la confiance avec les communautés de l'EMAPE d'or et les acteurs de la chaîne d'approvisionnement dans son ensemble ainsi qu'une gouvernance exemplaire. Cela peut supposer l'organisation de dialogues inclusifs avec les acteurs de l'EMAPE d'or et les parties prenantes, renforcer la responsabilité et la transparence ainsi que la réduction des pots-de-vin et de la corruption au sein de la gouvernance du secteur de l'EMAPE d'or. De plus, les pays concernés peuvent envisager l'adoption d'initiatives pour faciliter l'exercice du devoir de diligence et la démilitarisation des mines sous la composante concernant « l'organisation de la chaîne d'approvisionnement ».

Les composantes clés et étapes essentielles peuvent être utilisées de façon à promouvoir les bonnes pratiques et l'organisation au sein du secteur de l'EMAPE d'or. La sélection des étapes appropriées doit se baser sur le contexte national de l'EMAPE d'or et la vision pour le secteur. Il importe également que cette approche veille, de même, à réduire les impacts négatifs des activités de l'EMAPE d'or sur la santé humaine et l'environnement, soutenir la mise en œuvre de la Convention de Minamata et soit fondée sur les droits humains.

Figure 17. Étapes additionnelles possibles afin de promouvoir les bonnes pratiques et l'organisation (Approche 4)





### 5.3 Planification des détails

Une fois les approches, les objectifs et les étapes pertinentes convenus, le mécanisme de coordination peut développer les détails plus subtils de la stratégie, notamment des plans de travail et de sensibilisation.<sup>116</sup> Cela doit être réalisé en consultation étroite avec les parties prenantes nationales (identifiées à la Section 4.1). Les plans de travail et de sensibilisation doivent être coordonnés avec les plans de travail et de sensibilisation développés dans le cadre du PAN (consulter le Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN, pages 28-30).

#### Plan de travail

Le plan de travail doit lister les activités prévues en lien avec chacune des étapes sélectionnées dans la stratégie. Il doit aussi fournir les détails au sujet de la mise en œuvre de chaque activité tels que le niveau de priorité, les agences porteuses et de soutien, les échéances, le budget estimé, les sources de financement, les résultats attendus et les indicateurs, le cas échéant. La mise en lumière des activités primordiales dans le plan de travail peut s'avérer utile puisqu'elle permet de prioriser les ressources et l'assistance. Un modèle de plan de travail est mis à disposition dans le Tableau 6, lequel inclue la composante relative à « la géoprospection et la cartographie des terres ».

En ce qui concerne les agences porteuses et de soutien, il serait bénéfique de revisiter le Tableau 1 modifié (parties prenantes concernées, mandats et rôles possibles). Ces agences peuvent comprendre les parties prenantes du gouvernement, de la société civile et du secteur privé. La répartition des responsabilités peut également contribuer à identifier les besoins en matière de développement des capacités qui doivent être résolus durant le processus de formalisation. La décentralisation des responsabilités et des ressources est particulièrement importante à ce stade (consulter la Section 2.6)

Estimer le délai éventuel à la réalisation de chaque activité se révèle autant cruciale au développement d'un plan de travail efficace. Pour les activités ou tâches de nature technique, il peut être nécessaire de consulter les personnes jouissant de connaissances techniques ou d'une expertise de manière à effectuer des estimations réalistes. L'expérience a démontré que malgré une planification minutieuse, il est sage de prévoir un supplément de temps en cas d'événements imprévus.

Les échéances peuvent aussi contenir des jalons qui correspondent aux résultats ou objectifs attendus de la stratégie et aux jalons développés dans le cadre du PAN. Ces jalons peuvent servir de repères qui marquent avec clarté les événements distincts de la formalisation de l'EMAPE d'or et peuvent ainsi jouer le rôle d'un outil de contrôle du progrès réalisé au fur et à mesure de la mise en œuvre de la stratégie.

Un budget réaliste doit être estimé pour chaque activité et doit tenir en compte des ressources permettant de faciliter la participation des parties prenantes à chaque étape du processus de prise de décision. Les sources de financement potentielles et sécurisées doivent également être listées. Le calcul précis et détaillé des coûts de la stratégie est important pour un certain nombre de raisons ; par exemple, convaincre les donateurs (nationaux et internationaux) expérimentés du caractère réaliste du projet et réduire les possibilités que le processus de formalisation ne rencontre des problèmes pendant sa mise en œuvre (et requiert des fonds additionnels). A ce propos, il importe également de commencer à planifier et entamer les efforts de mobilisation des ressources aussitôt que possible et de façon régulière en vue de garantir de plus grandes chances de succès (consulter la Section 5.4).

Enfin, le plan de travail doit lister les indicateurs servant à mesurer le degré d'accomplissement des activités et réalisation des objectifs. L'évaluation de la formalisation est traitée à la Section 5.5 ci-après.

En complément du plan de travail, le mécanisme de coordination peut envisager de développer un cadre logique de façon à décrire la stratégie et les activités. Un tel cadre peut aider à l'articulation d'une réflexion stratégique du plan de travail et être utile lorsqu'une assistance externe est sollicitée.

<sup>116</sup> Pour une orientation supplémentaire sur la planification des détails, consulter UNITAR, 2009. Guide d'orientation sur l'élaboration de plans d'action pour la gestion rationnelle des produits chimiques. <http://cwm.unitar.org/publications/publications/inp.aspx>

Tableau 6. Modèle de Plan de travail et exemples

Composante clé	Étape	Priorité (Haute, moyenne, basse)	Agence porteuse	Agences de soutien	Échéances					Budget	Sources de financement	Résultats attendus	Indicateurs
					Y1	Y2	Y3	Y4	Y5 ...				
Géoprospecter et attribuer des terres à l'EMAPE d'or	Établir une cartographie de l'utilisation du sol	Moyenne	Ministère des Territoires	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère de l'Agriculture</li> <li>Ministère de l'Environnement</li> </ul>	X					200 000 \$	Budget national	L'utilisation du sol a été cartographiée par le Ministère du Territoire dans les provinces productrices d'or X, Y et Z d'ici décembre 2020	Hectares de terres cartographiées
	Réaliser une géoprospection	Haute	Département d'études géologiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère des Mines</li> <li>Université X</li> <li>Association de l'EMAPE d'or Y</li> <li>Entreprise d'EMGE Z</li> </ul>	X	X				500 000 \$	Entreprises d'EMGE Donateur X	Le Département d'études géologiques a réalisé une prospection géologique dans les ceintures de roches vertes dans les régions X et Y, puis diffusé publiquement l'information d'ici décembre 2021	Hectares de terres géoprospectés
	Réserver et attribuer des terres adaptées à l'EMAPE d'or	Haute	Ministère des Territoires	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministère des Mines</li> <li>Ministère de l'Environnement</li> </ul>	X	X				200 000 \$	Impôts miniers, frais et redevances	15 concessions de l'EMAPE riches en or ont été allouées et approuvées par le Ministère du Territoire d'ici décembre 2022	Nombre de concessions de l'EMAPE allouées
Développer des capacités parmi les institutions responsables	Moyenne	Ministère des Mines	<ul style="list-style-type: none"> <li>Université X</li> <li>Département d'études géologiques</li> <li>ONG Y</li> </ul>	X	X				300 000 \$	Budget national	Chaque bureau régional de l'EPA et du Ministère des Mines dispose de deux véhicules et le personnel a été formé en matière de l'EMAPE d'or et géologie minérale d'ici juin 2020	Nombre de véhicules dans les bureaux régionaux de l'EPA et du Ministère des Mines Nombre de personnel de l'EPA et du Ministère des Mines formé	
Faciliter l'organisation des mineurs													
Homologation et réglementation de l'EMAPE d'or													
Organisation de la chaîne d'approvisionnement													
Faciliter l'accès au financement, à l'assistance et aux marchés													
Contrôler et renforcer la réglementation de l'EMAPE d'or													

### Plan de sensibilisation

Les pays ayant des projets de PAN élaborent généralement un plan de sensibilisation afin de susciter une prise de conscience au sujet du mercure et de ses risques, de son utilisation dans l'EMAPE d'or et du PAN en soi. De même, il met à disposition une feuille de route pour l'implication des parties prenantes clés et groupes marginalisés dans le développement et la mise en œuvre du PAN, puis fournit des opportunités d'engagement et de participation constructifs. Ce plan de sensibilisation peut être adapté dans le but d'aborder la stratégie de formalisation. Cela peut s'avérer un moyen efficace de renforcer la confiance parmi les parties prenantes. En bref, le plan de sensibilisation contient un objectif global, l'identification du public visé, les messages à faire passer, la liste des activités de sensibilisation, les rôles et les responsabilités, les ressources disponibles à la mise en œuvre du plan de sensibilisation. Chacun de ces aspects est traité dans le Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN (pages 28-30).

Le plan de sensibilisation peut être employé à accroître la sensibilisation au sujet de la vision nationale et de la transformation durable prévue du secteur. Les efforts de sensibilisation doivent garantir que les acteurs de l'EMAPE d'or et les communautés locales sont conscients des motivations et des intentions du gouvernement ; de la nature de tout changement réglementaire ; des nouvelles règles applicables ; des types d'assistance requis et disponibles ; du moyen afin de devenir éligible et avoir accès à l'assistance.

Lors de la conception du plan de sensibilisation, il convient de prêter une attention particulière à la forme des messages à faire passer. D'une part, il est important

que les messages soient courts, simples et pertinents de sorte à être compris par un public large, y compris les personnes moins éduquées et les personnes qui vivent dans les zones rurales. La traduction vers les langues locales est par conséquent essentielle. D'autre part, lorsque l'on parle de l'utilisation du mercure et de la formalisation de l'EMAPE d'or, le public visé peut parfois mal comprendre le message. Par exemple, les messages tels que « empêcher l'extraction minière illégale » ou « mettre fin à la menace du mercure » peuvent engendrer une pression sociale au sein des communautés, pouvant causer des dommages sociaux et économiques aux acteurs de l'EMAPE d'or qui nécessitent un certain temps en vue d'améliorer progressivement leurs pratiques et formaliser leurs modes de subsistance. En général, il est préférable de développer des messages constructifs et prévoyants à propos de la formalisation (ex : consulter la Section 4.3, « Définir un avenir souhaité pour le secteur de l'EMAPE d'or »).

Enfin, la sensibilisation doit être mise en œuvre avant la mise en vigueur des politiques et des réglementations. Autrement, les acteurs de l'EMAPE d'or peuvent être tenus de se conformer à des règles qui leur sont inconnues.

### 5.4 Identifier les ressources financières

L'enjeu des ressources est susceptible d'être un défi considérable et doit être traité dès le début et tout au long du processus de développement de mise en œuvre de la stratégie de formalisation. L'expérience montre que les efforts de mobilisation des ressources qui sont planifiés



correctement, réalisés de manière continue et avec un soutien de haut niveau auront de plus grandes chances de succès. Bien qu'il soit reconnu que des ressources externes soient nécessaires à faire avancer certaines des composantes, l'engagement des ressources nationales ou locales est essentiel et doit être la source principale. En engageant des ressources (ex : financement, temps du personnel, données), les responsables et les organisations témoignent de leur intérêt et de leur soutien à la formalisation. Ces engagements présagent une mise en œuvre réussie ainsi qu'une durabilité à long terme. Les initiatives principalement financées par des sources externes risquent de tomber à plat une fois que ces soutiens externes auront cessé.

Un point de départ crucial à la mobilisation des ressources est la compréhension du fonctionnement des décisions budgétaires et d'allocation des ressources. Une première étape peut être d'entrer en contact avec les parties concernées du Ministère de la Finance, les services budgétaires des ministères sectoriels (ex : Mines, Environnement, Santé, Travail et Commerce), le législateur national, le secteur privé (ex : les entreprises d'EMGE, les banques), les universités et autres organismes pertinents afin d'acquérir une connaissance approfondie du processus et des rôles respectifs des différentes parties prenantes. Tel que mentionné à la Section 4.1, ces parties prenantes doivent être impliquées dans le mécanisme de coordination, le groupe de conseil des parties prenantes ou un autre arrangement de façon à ce que leurs contributions et leur soutien à la formalisation soit obtenus d'emblée, y compris les ressources humaines et financières dans la mesure du possible. Le potentiel de la formalisation dans la contribution aux objectifs de développement durable, la production de revenus à travers les impôts et l'atténuation des impacts environnement et sur la santé doit être communiqué.

Quelques options de financement du processus de formalisation sont :

- L'utilisation des frais de licence, impôts et redevances collectés des acteurs de l'EMAPE d'or formalisés tout au long de la chaîne d'approvisionnement.<sup>117</sup> Dans une situation où les mineurs de l'EMAPE d'or ne sont pas encore formalisés, cette approche peut s'appliquer aux exportations d'or dont un pourcentage est prélevé afin de soutenir le processus de

formalisation. Les impôts peuvent aussi être prélevés à travers les SGBP ;

- Augmenter les allocations du budget national destiné aux interventions de l'EMAPE d'or. Dans ce cas, il est important d'engager le Parlement, le Ministère de la Finance et la Banque Centrale pour garantir l'allocation d'un budget dédié. De plus, le budget annuel du Ministère des Mines peut être une source de financement adaptée ;
- Engager les banques privées et de développement à fournir aux acteurs de l'EMAPE d'or un accès au financement (consulter la Section 2.5) et financer les partenariats public-privé associés.
- Détourner ou augmenter le revenu à l'aide des redevances et impôts de l'extraction minière d'or (à petite, moyenne et grande échelle) de manière à soutenir la formalisation du secteur de l'EMAPE d'or ;
- Encourager les partenariats entre l'EMGE et l'EMAPE d'or à travers lesquels les entreprises d'EMGE accompagnent les mineurs de l'EMAPE d'or dans le processus de formalisation afin d'alléger le fardeau que porte le gouvernement (consulter la Section 3.3).

En pratique, la combinaison des options discutées précédemment peut nécessiter le regroupement de ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre la stratégie de formalisation. Cependant, sur le long terme, le modèle financier le plus durable est celui dans lequel la formalisation de l'EMAPE d'or s'autofinance. Bien que des investissements considérables soient attendus dans le court et moyen termes dans le but d'atteindre un certain niveau de formalité, le secteur formel doit, au final, être capable de s'autofinancer à travers la perception de frais, impôts et redevances des acteurs de l'EMAPE d'or.

En complément aux ressources réunies au niveau national, des donateurs externes peuvent également entrer en considération. Il peut s'avérer utile de lister tous les donateurs externes pertinents, en particulier ceux disposant de bureaux et d'activités dans le pays, puis obtenir des informations concernant leur procédures d'intérêt ainsi que les types de projet que chaque entité donatrice est susceptible de soutenir. Une façon efficace d'approcher les donateurs peut être de communiquer une volonté politique à l'égard de la formalisation en partageant la preuve que les ressources nationales ont été regroupées ainsi que les succès connus à ce jour.

Le Fonds pour l'Environnement Mondial peut être une opportunité alternative favorable à la mobilisation des

<sup>117</sup> Il importe que ces taux ne soient pas irréalistes, tel que mentionné à la Section 2.3. À l'aide d'évaluations économiques, des prévisions peuvent être faites à propos des revenus attendus qui seront perçus par ces moyens-là. Ces prévisions peuvent ensuite souligner la quantité de besoins financiers nécessaires provenant d'autres sources.

ressources financières. L'Article 13 de la Convention de Minamata stipule que « La Caisse du Fonds pour l'environnement mondial fournit en temps voulu des ressources financières nouvelles, prévisibles et adéquates pour couvrir les coûts de l'aide à la mise en œuvre de la présente Convention, comme convenu par la Conférence des Parties ». Il faut cependant reconnaître, que malgré la portée et la magnitude du processus de formalisation, il peut être nécessaire d'engager d'autres donateurs impliqués dans l'industrie extractive (ex : la Banque Mondiale et les donateurs bilatéraux).

Enfin, en vue de garantir l'accomplissement efficace et durable des efforts de mobilisation des ressources, un comité composé des représentants des ministères concernés ou d'une agence pertinente peut développer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation des ressources (basée sur une compréhension solide des procédures liées à la demande et l'obtention de soutien des sources nationales et externes). Le comité doit déterminer quelles ressources sont nécessaires, de quelles sources proviennent les ressources, quelles sont les actions à effectuer pour y parvenir et quelles entités sont responsables.

## 5.5 Développer un processus de contrôle et d'évaluation

Contrôler la mise en œuvre de la stratégie aide à garantir que le processus de formalisation respecte les délais prévus et que les résultats sont obtenus conformément au plan. Cela offre une opportunité, de temps à autre, de prendre un peu de recul afin d'évaluer le niveau de formalité atteint, étudier la direction prise par le processus de formalisation, réévaluer les priorités nationales et déterminer si les efforts en cours sont en accord avec l'évolution des besoins du pays. Sur la base de ces conclusions, le mécanisme de coordination peut examiner et, si nécessaire, réviser la stratégie de formalisation.

Le cas échéant, ce processus de contrôle et d'évaluation (C&E) peut fonctionner en coordination avec les obligations de rendre compte des progrès de mise en œuvre du PAN chaque trois ans (en vertu de l'Article 21).<sup>118</sup> Il peut également être utile d'employer le processus de contrôle et d'évaluation afin de mettre périodiquement à jour le synopsis national de l'EMAPE d'or, lequel peut

servir de base de référence pour la comparer ainsi à l'état de la formalisation.

De façon à faciliter le processus de C&E, le mécanisme de coordination peut être tenu de développer le contenu et les procédures des consultations avec les parties prenantes.

Le processus de C&E peut inclure une combinaison d'approches, parmi lesquelles :

- Assigner au mécanisme de coordination la responsabilité de contrôler régulièrement la performance de chaque composante de la stratégie et fournir des rapports d'avancement périodiques au sujet de la formalisation de l'EMAPE d'or et la mise en œuvre du PAN ;
- Réaliser des examens internes réguliers pour chaque ministère, département ou autre organisation responsable de la mise en œuvre de la stratégie de formalisation, en mettant l'accent sur les progrès constatés en ce qui concerne le plan de travail (consulter le Tableau 6 précédent) et les objectifs ;
- Effectuer des évaluations externes par des évaluateurs indépendants ;
- Organiser une commission parlementaire de manière à superviser les activités du mécanisme de coordination.

En phase avec une approche fondée sur les droits humains, d'autres acteurs et parties prenantes de l'EMAPE d'or peuvent s'impliquer dans l'exécution du C&E. Les pays africains peuvent envisager d'aligner davantage le processus de C&E de la formalisation avec la mesure des progrès constatés dans la mise en œuvre de la Vision Minière Africaine (en particulier son pilier sur l'EMAPE).<sup>119</sup>

Le mécanisme de coordination doit définir des instruments de mesure afin d'appuyer l'évaluation des progrès vers chaque objectif de la stratégie de formalisation. Des instruments de mesure pour chacun des différents enjeux transversaux sont énumérés ci-dessous :

- Géoprospecter et attribuer les terres
  - Hectares de terres attribués à l'utilisation de l'EMAPE d'or (y compris les hectares de zones de l'EMAPE établis) ;
  - Nombre d'acteurs de l'EMAPE d'or exploitant les zones protégées ;
- Faciliter l'organisation des mineurs
  - Nombre d'entités de l'EMAPE d'or mises en place ;

<sup>118</sup> Voir les pages 31-32 du Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN.

<sup>119</sup> Commission économique pour l'Afrique, 2017. Vision Minière Africaine : Cadre de gouvernance africain des minéraux. <https://repository.uneca.org/handle/10855/24172>

- Nombre de communautés de l'EMAPE d'or formées sur les questions d'organisation ;
  - **Homologation et réglementation de l'EMAPE d'or**
    - Nombre de mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs titulaires de licences (ex : licences d'exploitation, permis écologiques, licence de transformation et d'exportation) ;
    - Nombre de mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs ayant fait la demande de licence par rapport au nombre de licences octroyées (et la justification de cette différence) ;
    - Nombre de femmes titulaires d'une licence en comparaison aux hommes ;
    - Nombre de barrières juridiques, lacunes et inconsistances identifiées dans l'évaluation des capacités politiques, réglementaires et institutionnelles qui ont été traitées en ajustant le cadre réglementaire ;
    - Nombre de documents requis pour la légalisation des mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs ainsi que le temps et les coûts liés à leur obtention.
  - **Organiser la chaîne d'approvisionnement**
    - Quantité d'or suivi et vendu à travers les voies formelles annuellement ;
    - Nombre d'entités de commerçants et d'orfèvres mises en place ;
    - Quantité d'impôts prélevés au secteur de l'EMAPE d'or chaque année, ventilée en différents segments de mineurs (ex : artisanaux et à petite échelle), individus et entités, ainsi que d'autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement (ex : affineurs et exportateurs).
  - **Faciliter l'accès au financement, à l'assistance, et aux marchés**
    - Nombre de mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs qui ont bénéficié d'une assistance administrative, par tranche d'âge et de sexe ;
    - Nombre de mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs qui ont bénéficié d'une assistance technique, par tranche d'âge et de sexe ;
  - Nombre de mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs qui ont bénéficié d'une assistance financière, par tranche d'âge et de sexe ;
  - Nombre de mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs qui ont bénéficié des services de base, par tranche d'âge et de sexe.
  - **Contrôler et renforcer la réglementation de l'EMAPE d'or**
    - Nombre de personnel gouvernemental formé en contrôle et mise en vigueur ainsi qu'en prestation d'assistance ;
    - Nombre d'inspections des sites miniers effectuées et principaux problèmes identifiés ;
    - Nombre de mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs informés du cadre réglementaire, par tranche d'âge et de sexe.
  - **Enjeux transversaux**
    - Nombre d'agences gouvernementales à proximité des zones d'extractions minière et de transformation ;
    - Nombre d'agences gouvernementales dont les capacités ont été développées ;
    - Nombre de réunions d'engagement des parties prenantes organisés et nombre de parties prenantes participant à ces réunions, par tranche d'âge et de sexe ;
    - Nombre de femmes impliquées dans les activités d'extraction minière par type d'activité (ex : extraction, transformation, transport des minerais) et tranche d'âge, puis comparer ce chiffre avec celui des hommes ;
    - Nombre de femmes au sein des organismes de gouvernance des entités titulaires de licences ou non ;
    - Quantité d'impôts prélevés au secteur de l'EMAPE d'or chaque année, ventilée en différents segments de mineurs de l'EMAPE, individus et entités, ainsi que d'autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement (ex : affineurs et exportateurs).
- Les aspects suivants, davantage qualitatifs et subjectifs, peuvent servir à évaluer les progrès et accompagner la compréhension des impacts relatifs aux mesures susmentionnées :
- Viabilité économique des terres attribuées à l'activité de l'EMAPE d'or ;

- Mesure dans laquelle l'organisation en pratique des mineurs et commerçants de l'EMAPE diffère de sa vision initiale dans le cadre réglementaire ;
- Mesure dans laquelle les mineurs individuels, entités, commerçants, orfèvres, affineurs et exportateurs sont en conformité avec le cadre réglementaire ;
- Niveau de mise en œuvre et efficacité des réformes en réponse aux barrières sociale, institutionnelle, réglementaire et autre à la formalisation ;
- Niveau de volonté politique au sujet de la formalisation de l'EMAPE d'or et de coordination parmi les ministères, départements et agences du gouvernement ;
- Accessibilité financière et rentabilité des composantes individuelles de la stratégie de formalisation
- Niveau de compréhension des institutions gouvernementales du secteur de l'EMAPE d'or et des capacités requises à l'accomplissement des mandats sous les différentes composantes de la formalisation de l'EMAPE d'or à tous les niveaux (national, provincial et local) ;
- La participation des acteurs de l'EMAPE d'or à la conception et optimisation des politiques et réglementations de l'EMAPE d'or ;
- Mesure dans laquelle les parties prenantes du secteur de l'EMAPE d'or ont une meilleure compréhension du cadre réglementaire ;
- Effets sociaux et économiques nets des politiques de formalisation sur les acteurs de l'EMAPE d'or et communautés environnantes (en supplément aux effets de l'utilisation du mercure, mesuré dans le cadre du PAN) ;
- Mesure dans laquelle les groupes typiquement marginalisés (ex : femmes, enfants) sont pris en compte dans les efforts de formalisation ;
- Changement de l'opinion publique à l'égard du secteur de l'EMAPE d'or ;
- Progrès constatés sous les normes et réglementations internationales relatives à la gouvernance du secteur de l'EMAPE d'or telles que le Guide OCDE sur le devoir de diligence et le Règlement sur les minerais provenant des zones de conflit de l'UE.

Le mécanisme de coordination peut développer des protocoles afin de collecter des données et des informations destinées à effectuer le C&E. Les résultats du C&E peuvent être, au besoin, communiqués au mécanisme de coordination, groupe de travail du PAN

et groupe de conseil des parties prenantes et cela à une fréquence convenue. Les méthodes utilisées pour la collecte de données doivent s'inspirer des techniques employées dans le développement d'un synopsis national de l'EMAPE d'or et peuvent comprendre :

- Des sondages formels et informels, des entretiens semi-structurés et avec des informateurs clés, des représentants du gouvernement, la société civile et d'autres personnes concernées par les efforts de formalisation ;
- Privilégier les discussions de groupes, les réunions communautaires, les études de cas et l'évaluation rurale participative ;
- L'observation directe des participants ;
- L'observation indirecte (ex : par satellites ou drones) ;
- L'examen des données sociales et économiques collectées au niveau communautaire à des fins autres, par exemple, afin de soutenir d'autres initiatives destinées à la réduction de la pauvreté, la promotion de la santé, l'éducation et la parité hommes-femmes ;
- L'analyse de documents écrits ;
- Examen des méthodes de mise en œuvre.

Enfin, il peut s'avérer utile d'établir ou modifier une plateforme formelle (ex : un site web développé pour le PAN<sup>120</sup>) pour partager des données et des informations à propos de la formalisation.

<sup>120</sup> Voir les pages 31-23 du Document d'orientation à l'élaboration d'un PAN.

## 5.6 Liste de vérification finale

Le Tableau 7 fournit une liste de vérification pouvant servir à vérifier si la stratégie de formalisation aborde toutes les problématiques clés traitées dans cette section.

Tableau 7. Liste de vérification de la stratégie de formalisation

Processus	Les enjeux suivants ont-ils été traités ?	Oui	Non
<b>Tirer profit de l'environnement propice</b>	La stratégie est en phase avec la vision nationale du secteur de l'EMAPE d'or		
	La stratégie est complétée par le synopsis national de l'EMAPE d'or		
	La stratégie s'appuie sur les processus et initiatives nationaux et régionaux pertinents		
	La stratégie intègre une approche fondée sur les droits humains		
<b>Sélectionner les approches vers la formalisation et définir les objectifs</b>	La ou les approches vers la formalisation de l'EMAPE d'or ont été sélectionnées après considération de l'arbre de décision à la Figure 10		
	La ou les approches vers la formalisation de l'EMAPE d'or ont été sélectionnées après considération des enjeux juridiques, institutionnels, socio-économiques, géo-environnementaux et financiers listés dans le Tableau 5 (Questions directrices pour sélectionner une approche de formalisation)		
<b>Sélectionner les étapes des approches sélectionnées</b>	Les étapes de la stratégie ont été sélectionnées (et ajustées si nécessaire) après considération des composantes clés et enjeux transversaux (notamment les défis et meilleures pratiques) présentées dans les Section 2 et 3		
	La stratégie comprend, au besoin, des efforts additionnels de développement des capacités en réponse aux lacunes constatées dans le synopsis national de l'EMAPE d'or et le Tableau 5		
	La stratégie intègre des étapes destinées à une enquête et recherche approfondies tel que le requiert les composantes du processus de formalisation sélectionnées		
	La stratégie intègre des étapes destinées au développement des capacités en accord avec les résultats du Tableau 5 (Question directrices pour sélectionner une approche de formalisation) et l'évaluation des capacités institutionnelles (consulter la Section 4.2)		
<b>Planification des détails</b>	Le plan de travail contient avec clarté les rôles et responsabilités des agences dirigeantes et de support pour chaque activité		
	Le plan de travail contient des échéances réalistes avec des jalons		
	Le plan de travail contient un budget estimé pour chaque activité		
	Le plan de travail contient les résultats attendus et des indicateurs pour mesurer les progrès		
	Le plan de sensibilisation partage les motivations et intentions du gouvernement quant à la formalisation, la nature de quelconque modification juridique, les nouvelles règles applicables et la façon dont l'on devient admissible à recevoir une assistance		
	Le plan de sensibilisation contient des messages simples adaptés aux divers publics visés		
<b>Identifier les ressources financières</b>	Le plan de travail identifie les sources (potentielles) de financement pour chaque étape (y compris les ressources afin de soutenir la participation des parties prenantes locales)		
	La stratégie identifie les ressources financières nationales servant à financer la mise en œuvre de la stratégie		
<b>Développer un processus de contrôle et d'évaluation</b>	Le processus de contrôle et d'évaluation inclue une approche exhaustive pour déterminer les progrès de la formalisation de l'EMAPE d'or concernant certaines parties prenantes		
	Le processus de contrôle et d'évaluation inclue des mesures quantitatives adéquates afin de mesurer le progrès parmi les cinq dimensions de la formalisation		
	Le processus de contrôle et d'évaluation inclue des mesures qualitatives adéquates afin de mesurer le progrès parmi les cinq dimensions de la formalisation		







# Annexes

## Annexe 1 : Ressources

Sujet	Ressource	URL
<b>Méthodes de recherche et d'évaluation</b>		
<b>Méthodes de recherche socio-économique et bases de données</b>	The Global Initiative Against Transnational Organized Crime & Levin Sources, 2017. Follow the Money: Un manuel pour identifier les flux financiers de l'EMAPE d'or	<a href="http://www.levinsources.com/publications/giff-mapping-iffs-in-asgm">http://www.levinsources.com/publications/giff-mapping-iffs-in-asgm</a>
	UNITAR, 2018. Méthode de recherche socio-économique de l'EMAPE d'or	<a href="https://www.unitar.org/cwm/mercury-0">https://www.unitar.org/cwm/mercury-0</a>
	Eftimie, A.; Heller, K.; Strongman, J.; Hinton, J.; Lahiri-Dutt, K.; Mutemeri, N., 2012. Dimension du genre de l'Extraction minière artisanale et à petite échelle : Module d'évaluation rapide (Banque Mondiale)	<a href="https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2731">https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2731</a>
	Conseil international des mines et des métaux, 2009. Travailler Ensemble : Comment l'extraction Minière à grande échelle peut s'engager avec les mineurs artisanaux et à petite échelle.	<a href="http://www.eisourcebook.org/cms/June%202013/Working%20Together,%20How%20Large-scale%20Mining%20can%20Engage%20with%20ASM.pdf">http://www.eisourcebook.org/cms/June%202013/Working%20Together,%20How%20Large-scale%20Mining%20can%20Engage%20with%20ASM.pdf</a>
	GIWPS, 2017. Indice de la paix et de la sécurité des femmes	<a href="https://giwps.georgetown.edu/the-index/">https://giwps.georgetown.edu/the-index/</a>
	The Artisanal and Small-scale Mining Knowledge Sharing Archive, 2018. Carte mondiale de l'Extraction minière artisanale et à petite échelle : Population de l'EMAPE	<a href="http://artisanalmining.org/Inventory">http://artisanalmining.org/Inventory</a>
<b>Méthodes de recherche technique</b>	O'Neill, J.D., and Kevin H. Telmer, 2017. Estimer l'utilisation du mercure et identifier les pratiques de l'EMAPE d'or (ONU Environnement)	<a href="https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22892/ASGM_toolkit_eguide_EN_180216.compressed.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y">https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22892/ASGM_toolkit_eguide_EN_180216.compressed.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y</a>
<b>Évaluations des besoins : Éducation financière</b>	OCDE, 2011. Mesurer l'éducation financière : Questionnaire and Guidance Notes for Conducting an Internationally Comparable Survey of Financial Literacy	<a href="https://www.oecd.org/finance/financial-education/49319977.pdf">https://www.oecd.org/finance/financial-education/49319977.pdf</a>
	Banque Mondiale, 2018. National Financial Inclusion Strategies Resources Center	<a href="http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/financial-inclusion-strategies-resource-center">http://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/financial-inclusion-strategies-resource-center</a>
	Alliance pour une Mine Responsable, 2011. Analyse pour les parties prenantes sur la formalisation dans le secteur de la mine d'or artisanale et à petite échelle basée sur des expériences en Amérique Latine, Afrique et Asie	<a href="https://www.commddev.org/analysis-for-stakeholders-on-formalization-in-the-artisanal-and-small-scale-gold-mining-sector-based-on-experiences-in-latin-america-africa-and-asia/">https://www.commddev.org/analysis-for-stakeholders-on-formalization-in-the-artisanal-and-small-scale-gold-mining-sector-based-on-experiences-in-latin-america-africa-and-asia/</a>
<b>Définition de l'EMAPE d'or</b>	Conseil international des mines et des métaux, 2009. Travailler Ensemble. Comment l'extraction Minière à grande échelle peut s'engager avec les mineurs artisanaux et à petite échelle.	<a href="https://www.commddev.org/working-together-how-large-scale-mining-can-engage-with-artisanal-and-small-scale-miners">https://www.commddev.org/working-together-how-large-scale-mining-can-engage-with-artisanal-and-small-scale-miners</a>
	PNUD, 2016. Cartographie de l'exploitation minière en fonction des objectifs de développement durable : Un Atlas	<a href="http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/mapping-mining-to-the-sdgs--an-atlas.html">http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/mapping-mining-to-the-sdgs--an-atlas.html</a>
	IIED, 2003. Extraction minière artisanale et à petite échelle. Défis et opportunités.	<a href="http://pubs.iied.org/pdfs/9268IIED.pdf">http://pubs.iied.org/pdfs/9268IIED.pdf</a>

Sujet	Ressource	URL
<b>Réglementation</b>		
<b>Organisation de la chaîne d'approvisionnement</b>	Union Européenne, 2017. Règlement sur les minerais provenant des zones de conflit de l'UE Journal officiel de l'Union Européenne, 60, 17 mai 2017	<a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2017%3A130%3ATO">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2017%3A130%3ATO</a>
<b>Protéger les enfants de l'EMAPE d'or</b>	1999 Organisation Internationale du Travail (OIT) Convention 182 sur les Pires formes de travail des enfants	<a href="https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182">https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182</a>
<b>Formalisation de l'EMAPE d'or dans les zones de conflit ou à haut risque</b>	Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/1325 (2000)	<a href="https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement">https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement</a>
	Assemblée Générale des Nations Unies, A/70/674. Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent	<a href="http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674">http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674</a>
	Conseil de Sécurité de l'ONU, S/RES/2250 (2015)	<a href="http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2250.pdf">http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2250.pdf</a>
<b>Orientation politique</b>		
<b>Gouvernance de l'EMAPE</b>	ONU Environnement, 2018. Document d'orientation Élaboration d'un Plan d'Action National pour réduire et, si possible, éliminer l'utilisation du mercure pour l'extraction artisanale et à petite échelle d'or.	<a href="https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25473/NAP_guidance2018_EN.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y">https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25473/NAP_guidance2018_EN.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y</a>
	IGF, 2017. Guide IGF à l'intention des gouvernements : Gérer l'extraction minière artisanale et à petite échelle	<a href="http://igfmining.org/resources/asm-guidance-document">http://igfmining.org/resources/asm-guidance-document</a>
	OCDE, 2016. Guide OCDE du devoir de diligence pour les chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque : Troisième édition.	<a href="http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-e">http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-e</a>
	Centre Africain de Développement Minier, 2017. Guide pour la vision minière nationale : Adapter la vision du régime minier africain	<a href="http://hdl.handle.net/10855/22836">http://hdl.handle.net/10855/22836</a>
	Alliance pour une Mine Responsable, 2011. Guide de légalisation de l'extraction minière artisanale et à petite échelle (EMAPE).	<a href="http://www.responsiblemines.org/images/sampled_data/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisationguide.pdf">http://www.responsiblemines.org/images/sampled_data/publicaciones/Guia%20de%20legalizacion/Legalisationguide.pdf</a>
	Alliance pour une Mine Responsable, 2011. Analyse pour les parties prenantes sur la formalisation dans le secteur de la mine d'or artisanale et à petite échelle basée sur des expériences en Amérique Latine, Afrique et Asie	<a href="https://www.commdev.org/analysis-for-stakeholders-on-formalization-in-the-artisanal-and-small-scale-gold-mining-sector-based-on-experiences-in-latin-america-africa-and-asia/">https://www.commdev.org/analysis-for-stakeholders-on-formalization-in-the-artisanal-and-small-scale-gold-mining-sector-based-on-experiences-in-latin-america-africa-and-asia/</a>
	RCS Global, 2016. Programmes d'achat aurifère étatiques Effective instruments to reform the artisanal and small-scale gold mining sector?	<a href="http://pubs.iied.org/16610IIED/">http://pubs.iied.org/16610IIED/</a>
	IIED, 2003. Extraction minière artisanale et à petite échelle. Défis et opportunités.	<a href="http://pubs.iied.org/pdfs/9268IIED.pdf">http://pubs.iied.org/pdfs/9268IIED.pdf</a>
	UNITAR, 2009. Guide d'orientation sur l'élaboration de plans d'action pour la gestion rationnelle des produits chimiques	<a href="http://cwm.unitar.org/publications/publications/inp.aspx">http://cwm.unitar.org/publications/publications/inp.aspx</a>

Sujet	Ressource	URL
	DAES & PNUD, 2007. The challenges of restoring governance in crisis and post-conflict countries	<a href="https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20The%20Challenges%20of%20Restoring%20Governance%20in%20Crisis%20and%20Post-Conflict%20Countries.pdf">https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20The%20Challenges%20of%20Restoring%20Governance%20in%20Crisis%20and%20Post-Conflict%20Countries.pdf</a>
<b>Convention de Minamata</b>	Conseil de Défense des Ressources Naturelles, 2016. Guide pour la liste de vérification des obligations de la Convention de Minamata sur le mercure dont la mise en œuvre peut requérir de nouveaux pouvoirs juridiques du NRDC	<a href="https://www.nrdc.org/resources/nrdc-checklist-legal-authorities-implement-minamata-convention-mercury">https://www.nrdc.org/resources/nrdc-checklist-legal-authorities-implement-minamata-convention-mercury</a>
	PNUD, 2017. Évaluation Initiale de la Convention de Minamata, Suggestion de sa structure et contenu	<a href="http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/chemicals_management/undp-minamata-initial-assessment-guidance-.html">http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/chemicals_management/undp-minamata-initial-assessment-guidance-.html</a>
<b>Travail infantile</b>	OIT, 2005. Minors out of Mining ! - Partenariat pour une action mondiale contre le travail des enfants dans l'extraction minière artisanale	<a href="https://www.ilo.org/ipec/areas/Miningandquarrying/WCMS_163749/lang--en/index.htm">https://www.ilo.org/ipec/areas/Miningandquarrying/WCMS_163749/lang--en/index.htm</a>
	OCDE, 2017. Actions pratiques pour aider les entreprises à identifier et éliminer les pires formes du travail des enfants dans les chaînes d'approvisionnement en minerais	<a href="https://mneguidelines.oecd.org/Practical-actions-for-worst-forms-of-child-labour-mining-sector.pdf">https://mneguidelines.oecd.org/Practical-actions-for-worst-forms-of-child-labour-mining-sector.pdf</a>
	UNICEF, 2017. Children's Rights and Mining Toolkit. Meilleures pratiques afin de traiter les enjeux liés aux enfants dans l'extraction minière à grande échelle	<a href="https://www.unicef.org/csr/files/FINAL_Child_Rights_and_Mining_Toolkit_060217.pdf">https://www.unicef.org/csr/files/FINAL_Child_Rights_and_Mining_Toolkit_060217.pdf</a>

## Annexe 2 : Garantir l'égalité des sexes dans la liste de vérification de la stratégie de formalisation

La liste de vérification présentée ci-dessous peut servir à vérifier si la stratégie de formalisation tient en compte l'égalité des sexes en tant qu'enjeu transversal et si elle établit des liens directs avec la CEDAW et plusieurs résolutions du conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité. Ladite liste de vérification peut servir au PAN.

Sujet	Les enjeux suivants ont-ils été traités ?	Oui	Non
Développer une stratégie de formalisation	La stratégie inclue une analyse comparative entre les sexes afin d'identifier les risques et les opportunités des acteurs de l'EMAPE d'or		
	La stratégie décrit l'égalité des sexes en tant qu'enjeu transversal		
	La stratégie intègre une approche concernant l'égalité des sexes fondée sur les droits humains et la protection des populations vulnérables		
	La stratégie adopte une approche systématique quant à la gestion des risques relatifs au genre à travers des mesures d'atténuation spécifiques		
	Le processus de C&E comprend des données ventilées par sexe et intègre des facteurs identitaires en relation au genre, au sexe, à l'ethnicité, à l'âge et à la géographie dans les mises à jour du synopsis national de l'EMAPE d'or		
	Le processus de C&E intègre des facteurs identitaires en relation au genre, au sexe, à l'ethnicité, à l'âge et à la géographie pour mesurer l'efficacité de la politique de formalisation		
CEDAW	La stratégie soutient la mise en œuvre de la CEDAW et s'aligne avec ses plans d'actions nationaux		
	Le cas échéant, la stratégie reconnaît le lien juridique de l'État partie avec la CEDAW et ses dispositions		
Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU	Les dispositions pertinentes de l'Agenda sur la paix et la sécurité des femmes (WPS) sont intégrées dans la stratégie concernant les zones de conflit ou à haut risque		
	La stratégie de formalisation encourage l'égalité des sexes et les actions dirigées au renforcement de la participation, protection et droits des femmes tout au long du cycle des conflits, de la prévention des conflits à la reconstruction au lendemain des conflits		
	Les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU dans l'Agenda WPS sont adaptés aux contextes du secteur de l'EMAPE d'or, en tenant compte de : <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité de l'ONU : Constatant avec préoccupation que la grande majorité de ceux qui subissent les effets préjudiciables des conflits armés, y compris les réfugiés et les déplacés, sont des civils, en particulier des femmes et des enfants, et que les combattants et les éléments armés les prennent de plus en plus souvent pour cible ;</li> <li>• La Résolution 1820 (2008) du Conseil de sécurité de l'ONU : Faisant observer que le viol et d'autres formes de violence sexuelle peuvent constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un élément constitutif de crime de génocide ;</li> <li>• La Résolution 1888 (2009) du Conseil de sécurité de l'ONU : Réaffirmant que les violences sexuelles peuvent considérablement exacerber les conflits armés et compromettre le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ;</li> <li>• La Résolution 1889 (2009) du Conseil de sécurité de l'ONU : Demandant le développement d'indicateurs afin de mesurer la mise en œuvre de la Résolution 1325 (2000). Adaptant les indicateurs aux besoins uniques du secteur de l'EMAPE d'or, en particulier dans les zones de conflit ou à haut risque ;</li> <li>• La Résolution 1960 (2010) du Conseil de sécurité de l'ONU : Exigeant à nouveau de toutes les parties à des conflits armés qu'elles mettent immédiatement et totalement fin à tous les actes de violence sexuelle et rappelant notamment les besoins des parties prenantes de l'EMAPE d'or dans les zones de conflit ou à haut risque ;</li> <li>• La Résolution 2106 (2013) du Conseil de sécurité de l'ONU : Prie le Secrétaire général et les entités compétentes des Nations Unies d'aider les autorités nationales, avec la participation effective des femmes) s'attaquer de front au problème de la violence sexuelle ;</li> <li>• La Résolution 2242 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU : Encourageant les États Membres à accroître le financement des formations, analyses et programmes relatifs aux femmes ; Prie de considérer la problématique homme-femme en tant qu'enjeu transversal, à prendre en compte dans les zones de conflit ou à haut risque des secteurs de l'EMAPE d'or.</li> </ul>		

## Annexe 3 : Possible table des matières d'une stratégie de formalisation de l'EMAPE d'or

1. Résumé exécutif
2. Historique et contexte
  - Justification et contexte
  - L'importance de la formalisation et ses liens avec la Convention de Minamata, les enjeux transversaux, les plans de développement nationaux ainsi que d'autres cadres nationaux et régionaux, une approche fondée sur les droits humains, etc...
3. Organisation du processus
  - Identifier les parties prenantes, les mandats ainsi que leurs rôles et visions potentiels
  - Mettre en place le mécanisme de coordination et tout autre engagement des parties prenantes
4. Résumé du synopsis national de l'EMAPE d'or
  - Expérience précédente en EMAPE d'or
  - Répartition géographique de l'EMAPE d'or
  - Aspects politiques, réglementaires et institutionnels
    - Définition de l'activité de l'EMAPE d'or
    - Points forts sur le plan juridique, écarts et barrières
    - Points forts des capacités institutionnelles, écarts et barrières
    - Recommandations pour ajuster le cadre juridique et renforcer les capacités institutionnelles
  - Aspects socio-économiques
    - Information démographique concernant l'EMAPE d'or
    - Formalité
    - Organisation locale et dynamiques de pouvoir
    - Commerce de l'or et du mercure
    - Utilisation du mercure
    - Développement local
    - Rôle des femmes et des enfants
  - Aspects techniques et environnementaux
  - Aspects sanitaires
5. Vision nationale de l'EMAPE d'or
  - Sous-secteurs de l'EMAPE d'or, s'il y a lieu
  - Contributions et impacts de l'EMAPE d'or (sur le développement ; l'environnement ; les droits humains ; les normes de travail ; la santé et la sécurité ; les femmes et les enfants)
  - Avenir souhaité pour le secteur de l'EMAPE d'or
  - Harmonisation de la vision nationale de l'EMAPE d'or avec d'autres initiatives

6. Stratégie de formalisation

- Approche(s) sélectionnée(s) et justification
- Objectifs et étapes sélectionnées
- Plan de travail (activités proposées ; agences dirigeantes et de soutien ; échéances ; budget estimé ; sources de financement; résultats attendus; indicateurs)
- Plan de sensibilisation
- Ressources financières
- Processus de contrôle et d'évaluation

7. Annexes

- Termes de référence du mécanisme de coordination, du groupe de conseil des parties prenantes, etc...
- Synopsis nationale détaillée de l'EMAPE d'or



## Annexe 4 : Exemple d'un pays sélectionnant l'Approche 1 (Formaliser le secteur ou sous-secteur de l'EMAPE d'or)

« Zlotostan », un pays riche en gisements d'or a récemment ratifiée la Convention de Minamata et notifié le Secrétariat de la présence plus que négligeable de l'activité de l'EMAPE d'or dans son territoire. Dès l'entrée en vigueur de la Convention, Zlotostan s'est vu exigé de développer et mettre en œuvre un Plan d'Action National afin de gérer et réduire l'utilisation du mercure dans son secteur de l'EMAPE d'or. Dans le but de satisfaire cette obligation, Zlotostan a créé un environnement propice. Le pays a cartographié les parties prenantes concernées ainsi que leurs rôles et visions respectifs pour le secteur de l'EMAPE d'or, puis mis en place un mécanisme de coordination ainsi qu'un groupe de conseil des parties prenantes en vue de garantir un processus de consultation inclusif. De plus, un synopsis national du secteur de l'EMAPE d'or a été développé de manière à mieux comprendre la situation actuelle vécue par le secteur, notamment en termes de défis et opportunités. Cela a supposé un examen préalable des aspects politiques, réglementaires et institutionnels ; des aspects techniques et environnementaux ; des aspects socio-économiques ; des aspects sanitaires. En s'appuyant sur le synopsis national et les contributions obtenues durant le processus d'engagement des parties prenantes, Zlotostan a développé une vision nationale du secteur de l'EMAPE d'or.

Grâce à l'analyse des informations de base collectées, l'informalité du secteur de l'EMAPE d'or en au Zlotostan est devenue très claire, notamment en ce qui concerne l'organisation des acteurs de l'EMAPE d'or ainsi que leur conformité avec les réglementions nationales et le commerce aurifère. La formalité insuffisante des mineurs leur empêche d'avoir accès aux assistances financière et technique nécessaire à une transition vers la transformation dépourvue de mercure et la libération du plein potentiel de développement social et économique du secteur. Le gouvernement de Zlotostan a reconnu le besoin de formaliser le secteur afin de traiter ces enjeux le plus efficacement possible. De sorte à développer une stratégie de formalisation plus adaptée, Zlotostan s'est référé à l'orientation étape par étape fournie à la Section 5 du Manuel de Formalisation.

En se servant des question directrices présentée dans le Tableau 5 et d'autres considérations, Zlotostan a sélectionné l'Approche 1 : Formalisation du secteur de l'EMAPE d'or dans son intégralité. Bien que tous les critères recommandés pour cette approche n'étaient pas remplis, en accord avec la vision nationale du secteur de

l'EMAPE d'or et la volonté politique, des étapes réalistes ont été développées dans le but de compenser ces manquements durant le processus de formalisation. Ces étapes concerneront, par exemple, les barrières sociales telles que la compréhension limitée des acteurs de l'EMAPE d'or en matière de réglementations nationales, le faible niveau d'organisation et la maigre volonté de se formaliser. Les barrières juridiques et institutionnelles seront également traitées telles que le manque de capacités financières, techniques et d'infrastructure parmi les agences gouvernementales responsables du contrôle et de la mise en œuvre des réglementations de l'EMAPE d'or.

Suite à l'examen des étapes essentielles et additionnelles possibles de formalisation du secteur de l'EMAPE d'or dans son intégralité (sur les Figures 13 et 14 ainsi qu'aux Sections 2 et 3), puis en tenant compte du synopsis et visions nationaux de l'EMAPE d'or, Zlotostan a sélectionné les étapes suivantes pour les six composantes clés du processus de formalisation. La sélection complète des étapes est illustrée à la Figure 17.

- **Composante 1 : Géoprospecter et attribuer des terres à l'EMAPE d'or**

Afin d'attribuer des terres à l'activité de l'EMAPE d'or, Zlotostan prévoit de réaliser une cartographie de l'utilisation du sol et une géoprospection. Cela supposera une évaluation des informations disponibles (ex : du Ministère du Territoire ; des archives d'études géologiques officielles ; des travaux académiques ; des entreprises d'EMGE appartenant à l'État) et la collecte de nouvelles informations en collaboration avec les universités locales et autorités des communautés de l'EMAPE d'or. En fonction des informations géologiques et d'utilisation du sol, puis avec la consultation des parties prenantes concernées, Zlotostan prévoit de réserver et attribuer des terres adaptées à l'activité de l'EMAPE d'or, de manière à (i) promouvoir la coexistence des opérations de l'EMAPE et de l'EMGE et (ii) minimiser les impacts environnementaux négatifs de celles-ci.

Pour promouvoir la coexistence de l'EMAPE d'or et l'EMGE, Zlotostan prévoit de nommer une tierce partie à la médiation des conflits identifiés et mettre en place un mécanisme de dialogue entre l'EMAPE d'or et l'EMGE. Par ailleurs, tel que mis en relief dans le synopsis national de l'EMAPE d'or, l'une des régions minières principales chevauche partiellement un parc national et la présence

d'une communauté autochtone. Pour cette raison, Zlotostan appliquera l'étape additionnelle possible de « négocier un accès limité ». Cela implique que les parties soient d'accord sur un accès à un espace protégé soumis à des conditions, où une activité limitée de l'EMAPE d'or peut avoir lieu si toutes les exigences juridiques et environnementales sont satisfaites.

- **Composante 2 : Faciliter l'organisation des mineurs**

Depuis que l'organisation limitée des mineurs a été reconnue comme barrière majeure à la formalisation en Zlotostan, le gouvernement a priorisé cette composante. L'organisation des mineurs, commerçants et orfèvres de l'EMAPE d'or ainsi que les arrangements sociaux entre les acteurs de l'EMAPE d'or et les parties prenantes locales a été par conséquent étudiée selon les aspects socio-économiques du synopsis national de l'EMAPE d'or. À l'aide des informations réunies, le gouvernement prévoit d'organiser plusieurs ateliers durant lesquels les acteurs de l'EMAPE d'or peuvent apprendre les formes possibles d'organisation et bénéfiques qui y sont associés, puis discuter des différentes options en toute sincérité. De plus, le cadre juridique sera ajusté en vue d'accommoder plusieurs entités et modes d'organisations. Une fois la sensibilisation et volonté des mineurs à se formaliser atteinte à niveau suffisant, le gouvernement facilitera la mise en place d'entités minières (ex : associations, entreprises, fédérations) et fournira l'assistance adaptée si nécessaire (en gestion d'entreprise, gouvernance de coopérative, etc...). Cette assistance mettra également l'accent sur les femmes et les jeunes afin de soutenir leur participation dans la prise de décision des entités de l'EMAPE d'or et leur permettre d'établir leurs propres entités, s'il y a lieu.

- **Composante 3 : Homologation et réglementation de l'EMAPE d'or**

En se basant sur l'évaluation des capacités politiques, réglementaires et institutionnelles, Zlotostan a identifié certains écarts et barrières liées à la dimension juridique de la formalisation. Le pays prévoit de répondre à ces problématiques à l'aide des étapes essentielles suivantes, présentées à la Section 2.3 du manuel: (i) reconnaître juridiquement les différents types de l'EMAPE d'or; concevoir et octroyer des licences d'exploitation; (iii) adopter des mesures de sécurité et lutte contre la pollution; (iv) concevoir et diffuser des directives réglementaires pour la remise en état des terres et fermeture des mines; (v) mettre en place un système d'imposition et de frais (Zlotostan a choisi de ne pas collecter de redevances afin de stimuler la formalisation). Ces étapes concerneront également l'élimination des barrières juridiques à la participation des femmes dans le secteur et garantir une

harmonisation des réglementations liées à l'EMAPE d'or avec le Plan d'Action National de la CEDAW, développé en Zlotostan. De plus, en réponse à la compréhension limitée des acteurs de l'EMAPE d'or au sujet du cadre réglementaire, Zlotostan prévoit de diffuser des brochures et organiser des ateliers sur le cadre réglementaire et les options de formalisation disponibles. Zlotostan engagera de même un dialogue avec les pays voisins au sujet de l'harmonisation des frais et des impôts régionaux dans le but de dissuader la contrebande d'or et encourager la formalisation.

- **Composante 4 : Organiser la chaîne d'approvisionnement**

Dans l'intention de lutter efficacement contre l'informalité actuelle de la chaîne d'approvisionnement (au-delà des sites miniers), Zlotostan réalisera davantage de recherches de sorte à mieux comprendre les divers acteurs impliqués dans la chaîne d'approvisionnement nationale de l'EMAPE d'or et les différentes routes commerciales aurifères. Plusieurs ateliers portant sur l'engagement des parties prenantes seront organisés afin de cartographier ces routes. Le pays prévoit également d'introduire des licences et des certificats destinés aux commerçants, orfèvres et exportateurs ainsi que de faciliter leur organisation. Zlotostan sensibilisera les commerçants, orfèvres et exportateurs aurifères concernant l'importance d'appliquer le devoir de diligence aux chaînes d'approvisionnement de l'EMAPE d'or et le partage d'informations. Dans le but de stimuler la coopération, le gouvernement diffusera des informations à propos du marché international de l'or et facilitera les liens avec les acheteurs internationaux. De plus, Zlotostan prévoit un dialogue avec les tierces parties pour mettre en place des initiatives volontaires destinées aux chaînes d'approvisionnement. Le gouvernement supervisera ces initiatives de manière à garantir des prix et une demande d'or stables, ainsi qu'une conformité avec les réglementations de la part des participants, précédemment établies dans la Composante 3.

- **Composante 5 : Faciliter l'accès au financement, à l'assistance, et aux marchés**

Pour ce qui est de l'accès au financement, Zlotostan mettra en œuvre les cinq étapes essentielles traitées à la Section 2.5.1. (i) réaliser une évaluation des besoins financiers ; (ii) engager les parties prenantes impliquées dans l'inclusion financière ; (iii) identifier les institutions financières intéressées ; (iv) aborder l'éducation financière ; (v) réserver un budget dédié à l'assistance des acteurs de l'EMAPE d'or. Cela supposera le développement des capacités à propos de l'activité de l'EMAPE d'or au sein des banques d'affaires et de développement, ainsi que d'autres institutions pertinentes. Zlotostan facilitera et

promouvra également l'accès des femmes au financement en les ciblant spécifiquement dans ses efforts d'éducation financière et de comptabilité.

En matière d'assistance technique, Zlotostan se basera sur le synopsis national de l'EMAPE d'or et réalisera une évaluation afin de réunir davantage d'information au sujet des besoins techniques des acteurs de l'EMAPE d'or dans les zones cibles. (Les assistances administrative et organisationnelle seront fournies sous la Composante 3 et la prestation de services de base ne s'est pas avérée nécessaire). Le pays délivrera ainsi une formation sur les pratiques d'extraction minières utilisant moins et plus du tout de mercure, la remise en état des terres et une subvention temporaire des outils et équipement en acquisition. De plus, Zlotostan prévoit d'installer des centres de formation et d'information de l'EMAPE d'or au sein des régions minières principales, à proximité des lieux de pilotage des initiatives volontaires destinées aux chaînes d'approvisionnement. Les centres fourniront une formation sur les sujets techniques et financiers susmentionnés. De même, l'expertise technique sera renforcée et institutionnalisée au Ministère des Mines et au Ministère de l'Environnement, en coordination avec les ONG et universités traitant les enjeux relatifs à l'EMAPE d'or.

En ce qui concerne la facilitation de l'accès aux marchés, Zlotostan prévoit de simplifier les normes commerciales en permettant aux licenciés de l'EMAPE d'or d'exporter directement de l'or (en accord avec la modification des réglementations mentionné sous la Composante 3). Par ailleurs, le pays prévoit la promotion d'activités à valeur ajoutée à travers une formation des orfèvres et acteurs de l'EMAPE d'or intéressés sur la production de bijoux ainsi que la sensibilisation des acheteurs internationaux à l'égard de la bijouterie nationale. Tel que mentionné sous la Composante 4, Zlotostan prévoit également de faciliter la mise en place d'initiatives volontaires destinées aux chaînes d'approvisionnement par les tierces parties et promouvoir la participation des acteurs de l'EMAPE d'or.

- **Composante 6 : Contrôler et renforcer la réglementation**

Zlotostan prévoit de désigner la responsabilité des administrations provinciales et locales du Ministère des mines et EPA afin de contrôler l'activité de l'EMAPE d'or dans leurs domaines respectifs. En raison d'un manque des capacités de contrôle et mise en vigueur au sein des institutions gouvernementales, Zlotostan se concentrera sur le développement des dites capacités. Par la même occasion, les acteurs de l'EMAPE d'or seront mieux formés au sujet des réglementations nationales (dans le cadre de la Composante 3). Disposant de capacités renforcées, le

contrôle des activités de l'EMAPE d'or s'amorcera et des mesures coercitives douces seront utilisées en vue de garantir leur conformité telles que des contraventions et suspension des licences d'exploitation. Une fois la formation des forces de l'ordre à propos de l'usage nécessaire de la force et considérations en matière de droits humains terminée, le pays prévoit de déployer du personnel lors d'inspections périodiques et de la mise en vigueur des nouvelles réglementations. Cela sera réalisé par le biais des centres régionaux de l'EMAPE d'or mis en place et institutions gouvernementales locales. De plus, Zlotostan prévoit d'impliquer les communautés locales dans le contrôle des pratiques utilisées dans l'EMAPE d'or.

- **Composante 7 : Accroître le pouvoir et la protection des femmes de l'EMAPE d'or**

Dans le cadre de la préparation d'un synopsis national de l'EMAPE d'or, Zlotostan a appris que les femmes représentent environ 25% de la main d'œuvre de l'EMAPE d'or du pays. Les composantes susmentionnées ont été conçues en tenant en compte des questions liées au genre. En supplément, les composantes 2 et 5 comprennent des étapes ciblant spécifiquement les enjeux associés au genre.

Zlotostan a également considéré important de sélectionner une composante distincte, destinée à l'accroissement du pouvoir et de la protection des femmes de l'EMAPE d'or avec des étapes additionnelles de sorte à garantir une réponse holistique à ces problématiques. Sous cette composante, Zlotostan prévoit d'enquêter davantage sur la position des femmes dans le secteur de l'EMAPE d'or et aider à traiter certaines des causes fondamentales de la vulnérabilité des femmes. Le pays prévoit d'établir un groupe de travail sur l'égalité des sexes (prenant appui sur la stratégie de formalisation du mécanisme de coordination) qui formera les diverses institutions publiques et semi-publiques, notamment les banques de développement rural, sur les enjeux associés au genre. Le groupe est tenu de garantir la reconnaissance adéquate de l'égalité des sexes en tant que thème transversal au cours de la mise en œuvre du processus de formalisation

Figure 18. Sélection des composantes et étapes de l'entière formalisation du secteur de l'EMAPE d'or de Zlotostan

