



Distr. générale
19 novembre 2020

Français
Original : anglais



Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement

**Assemblée des Nations Unies pour l'environnement
du Programme des Nations Unies pour l'environnement
Cinquième session**

Nairobi (en ligne), 22–26 février 2021*
Point 5 de l'ordre du jour provisoire**

**Questions relatives à la politique et à la gouvernance
internationales en matière d'environnement**

Progrès accomplis dans l'application de la résolution 4/19 sur la gouvernance des ressources minérales

Rapport de la Directrice exécutive

Introduction

1. Dans sa résolution 4/19 sur la gouvernance des ressources minérales, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) priait la Directrice exécutive du Programme des Nations Unies pour l'environnement, en s'appuyant sur les rapports pertinents comme ceux du Groupe international d'experts sur les ressources du PNUE/GRID-Genève et du PNUE/GRID-Arendal, entres autres, de recueillir des informations sur les pratiques durables, d'identifier les lacunes en matière de connaissances et des options possibles de stratégies de mise en œuvre, et d'établir un aperçu des évaluations existantes de différentes initiatives en matière de gouvernance et des approches de gestion durable des ressources minérales et des métaux.
2. Le présent rapport décrit les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la résolution 4/19 grâce à une série de 23 réunions consultatives au cours desquelles plus de 1 200 représentants des États membres, par l'intermédiaire notamment des points focaux nationaux du PNUE, ainsi que de grands groupes et d'autres parties prenantes, ont été invités à recenser les meilleures pratiques et les lacunes en matière de connaissances, à évaluer les modalités de gouvernance possibles et à étudier différents points d'intérêt commun en vue des prochaines étapes du programme de gouvernance des ressources minérales. Les résultats du processus de consultation ont servi de base aux recommandations et actions suggérées soumises à l'examen de l'Assemblée pour l'environnement. Le rapport décrit également les progrès accomplis par le PNUE dans ses travaux concernant les domaines thématiques couverts par les rapports mentionnés dans la résolution, à savoir la gestion des résidus d'extraction minière, le sable et la durabilité, et la gouvernance des ressources minérales au XXI^e siècle.

* Conformément aux décisions prises lors de la réunion du Bureau de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement tenue le 8 octobre 2020 et lors de la réunion conjointe des Bureaux de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement et du Comité des représentants permanents tenue le 1^{er} décembre 2020, la cinquième session de l'Assemblée devrait être ajournée le 23 février 2021 et reprendre en présentiel en février 2022.

** UNEP/EA.5/1/Rev.1.

I. Progrès accomplis dans l'application de la résolution 4/19

A. Processus consultatif sur la gouvernance des ressources minérales

3. En réponse à la demande formulée au paragraphe 4 de la résolution 4/19, le PNUE a travaillé conjointement avec un partenaire technique, l'Institut des minéraux durables (Sustainable Minerals Institute) de l'Université du Queensland, sur la mise en œuvre de la résolution. Environ 186 000 dollars issus des ressources du Fonds pour l'environnement ont été alloués aux activités décrites dans le présent rapport. Un financement extrabudgétaire a été octroyé par le Gouvernement suisse à l'appui de la mise en œuvre de la résolution, couvrant les activités décrites ci-dessus ainsi que les travaux en cours jusqu'en février 2021.

4. Un document de travail, disponible dans les six langues officielles de l'Organisation des Nations Unies, a été établi et diffusé en vue d'une série de réunions consultatives¹. Le document situait la résolution 4/19 en contexte, résumait les tendances mondiales, présentait les principales conclusions des études fondamentales et développait des questions à des fins de consultation. Le document a été téléchargé plus de 6 000 fois. Deux podcasts ont été créés – le premier sur le rôle de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement et la résolution 4/19, et le second sur la question des résidus d'extraction minière et la Norme industrielle mondiale pour une gestion sûre des résidus. Les podcasts ont été diffusés en flux près de 900 fois.

5. Comme suite à ces premiers efforts, le PNUE a élaboré une feuille de route stratégique pour les consultations qui vise à recenser les bonnes pratiques et les lacunes en matière de connaissances, à évaluer les modalités de gouvernance possibles et à étudier différents points d'intérêt commun en vue des prochaines étapes. Au total, 1 237 participants issus de 123 pays ont participé à l'une des 22 réunions consultatives virtuelles organisées entre juillet et novembre 2020. Les réunions se sont déroulées dans les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies, dans l'un des cinq formats suivants : a) notes d'information à l'intention des gouvernements des États membres pour présenter la résolution et donner un aperçu du processus de consultation ; b) consultations sous-régionales comprenant des présentations sur les études fondamentales et un débat ouvert sur les questions essentielles soumises à consultation ; c) consultations régionales au cours desquelles les résultats des consultations sous-régionales ont été présentés et affinés ; d) consultations mondiales au cours desquelles des résumés portant sur chacune des manifestations régionales ont été présentés et discutés ; et e) réunion des représentants des initiatives relatives à la gouvernance des ressources minérales. De plus, un dialogue fondé sur les interactions axé sur la gouvernance des ressources minérales, organisé par le Groupe de la gestion de l'environnement (GGE) en collaboration avec le PNUE, s'est tenu pour encourager une coordination à l'échelle du système des Nations Unies sur la question. L'ensemble du processus a été ouvert et inclusif, impliquant non seulement les gouvernements mais aussi les partenaires du système des Nations Unies et les organisations multilatérales, ainsi que les institutions spécialisées et les représentants du monde académique et de la société civile. Au total, 111 soumissions ont été reçues qui ont pris la forme d'une enquête électronique et de réponses écrites aux questions soulevées dans la discussion ; lesdites soumissions ont été reçues des parties prenantes de 61 pays, dont 37 soumissions écrites émanant d'États membres. Des informations détaillées sur le processus de consultation figurent dans la section correspondante du site web du Partenariat pour la connaissance de la croissance verte (Green Growth Knowledge Partnership)².

6. La participation des gouvernements et des parties prenantes aux activités menées au titre de la résolution, ainsi que le large partage des meilleures pratiques et des données d'expérience ont créé un environnement propice à l'intensification de la coopération internationale sur le sujet. Lors des consultations, une préférence a été exprimée pour une forme de gouvernance des ressources fondée sur la distribution, qui favorise la cohérence et l'harmonisation des actions à tous les échelons. Les participants ont indiqué que les approches de ce type pouvaient prendre la forme d'un renforcement des institutions et des initiatives de gouvernance multipartites existantes, ainsi que d'une intégration des éléments clefs dans les lois et les instruments normatifs nationaux, le tout appuyé par la coopération au niveau international, la coordination et le renforcement des capacités.

¹ Disponible à l'adresse suivante : www.greengrowthknowledge.org/research/discussion-paper-regional-consultations-implementation-united-nations-environment-assembly.

² Disponible à l'adresse suivante : <https://greengrowthknowledge.org/initiatives/unea4-mrg>.

7. Les participants aux consultations ont également exprimé des préoccupations qui portaient sur la capacité de gouvernance à tous les niveaux (du niveau communautaire au niveau international), et ce par rapport à plusieurs thématiques. Le manque de développement des capacités a été désigné comme un obstacle majeur à la concrétisation des attentes concernant les initiatives en place relatives à la gouvernance des ressources minérales. Certaines des questions les plus urgentes soulevées concernaient l'extraction minière artisanale et à petite échelle ; la transparence et le principe de responsabilité ; le devoir de précaution vis-à-vis de l'environnement ; la gestion des résidus d'extraction minière ; les processus holistiques d'évaluation et d'approbation des projets ; le rôle du secteur financier ; et l'inclusion des communautés locales, des populations autochtones, des femmes et des groupes vulnérables. Les participants ont exprimé leur inquiétude quant aux violations des droits de l'homme subies par les personnes qui attirent l'attention du public sur les dommages infligés à l'environnement dans le secteur des minéraux et ont souligné l'importance de veiller à ce que les obstacles à l'inclusion dans la prise de décisions relatives à l'exploitation minière soient supprimés. Les participants ont également mis en lumière l'importance de développer et d'intégrer la circularité dans les chaînes de valeur minières et ont souligné la nécessité d'élargir le champ de la gouvernance des ressources minérales, pour y inclure les minéraux de développement utilisés sur le marché intérieur, tels que les matériaux de construction et les minéraux industriels.

8. Plusieurs bonnes pratiques ont également été présentées lors des consultations. De nombreux participants ont estimé que les initiatives internationales axées sur les droits de l'homme et le développement³ ainsi que sur le devoir de précaution⁴ constituaient un cadre directeur solide pour l'élaboration d'initiatives et plans plus spécifiques. Les participants ont indiqué que la Norme industrielle mondiale pour une gestion sûre des résidus était un élément novateur important, et ils ont demandé que son application soit menée à bien. Les participants ont souligné la valeur du partage des informations concernant les initiatives ainsi que celle de la collaboration, pour inspirer adaptation et transposition.

B. Gestion des résidus d'extraction minière

9. Suite à la perte de 270 vies due à la défaillance catastrophique, le 25 janvier 2019, d'une infrastructure de rétention de déchets de la mine Córrego do Feijão, exploitée par la société Vale près de Brumadinho, au Brésil, le PNUE a lancé un processus de revue indépendant (Global Tailings Review – GTR) conjointement aux Principes pour l'investissement responsable et le Conseil international des mines et des métaux. Le processus de revue, financé par le Conseil international des mines et des métaux, a été annoncé le 27 mars 2019, et tendait à l'instauration d'une norme internationale applicable à toutes les installations pour une gestion sûre des résidus dans le secteur minier. Un président indépendant, Bruno Oberle, a été nommé le 24 avril 2019 et chargé de superviser le processus de revue, avec le soutien d'un groupe d'experts composé de sept membres ainsi que d'un groupe consultatif multipartite composé de 15 membres.

10. Après un processus de consultation publique⁵, la Norme industrielle mondiale pour une gestion sûre des résidus miniers a été lancée le 5 août 2020. La Norme est applicable à toutes les installations existantes et futures, et couvre des sujets tels que les populations affectées par le projet ; les éléments sociaux, économiques et environnementaux de la base de connaissances ; la conception, la construction, l'exploitation, l'entretien, la surveillance et la fermeture des installations ; la gestion et la gouvernance ; le plan de préparation et d'intervention en cas d'urgence ; la divulgation publique et l'imputabilité. Plus de 1 500 personnes ont assisté au lancement virtuel, et la Norme a été téléchargée 5 948 fois à partir du site web de la Global Tailings Review.

11. Dans l'intervalle, en janvier 2020, GRID-Arendal a lancé le portail Global Tailings Portal, un répertoire d'informations en ligne concernant les installations de stockage de résidus miniers⁶. Les données du Portail découlent d'une demande de communication émise le 5 avril 2019 par le Conseil des pensions de l'Église d'Angleterre et le Conseil éthique des fonds de pension nationaux suédois au nom de 112 investisseurs représentant 14 trillions de dollars d'actifs sous gestion⁷. Les informations communiquées ont révélé de nouvelles données concernant plus de

³ Tels les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, les objectifs de développement durable et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

⁴ Tels les cadres de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur le devoir de diligence.

⁵ Pour plus d'informations, voir <https://globaltailingsreview.org>.

⁶ Pour plus d'informations, voir <https://tailing.grida.no>.

⁷ La demande a été faite dans le cadre de l'initiative prise par les investisseurs relative à l'exploitation minière et à la sécurité des résidus (Investor Mining and Tailings Safety Initiative).

1 800 installations distinctes contenant au total 44 000,54 millions de mètres cubes de déchets, ce qui correspond à environ 30 % de la production minérale mondiale. GRID-Arendal a reçu pour le développement du portail un soutien budgétaire du Conseil des pensions de l'Église d'Angleterre, du Conseil éthique des fonds de pension nationaux suédois et du PNUE. Plus de 12 000 personnes ont accédé au portail.

C. Sable et développement durable

12. Le PNUE/GRID-Genève a poursuivi ses travaux concernant le sable, afin de catalyser le changement dans les pratiques non durables associées à l'extraction et à l'utilisation du sable. Ces travaux contribuent à la mise en œuvre de la résolution et répondent à une recommandation clef du rapport intitulé *Sable et développement durable : trouver de nouvelles solutions pour la gouvernance environnementale des ressources mondiales en sable* (PNUE-GRID 2019)⁸ tendant au développement d'une compréhension exhaustive de la chaîne de valeur du sable. Le PNUE/GRID-Genève a concentré ses travaux sur la sensibilisation, l'innovation dans le suivi et le dialogue sur la gouvernance du sable, et mené une évaluation préliminaire de la terminologie et de la classification des données relatives à l'extraction, au transport et à l'utilisation du sable, du gravier et des pierres concassées. Le PNUE/GRID-Genève a également organisé un groupe d'experts de haut niveau sur la gouvernance du sable le 13 octobre 2020, en collaboration avec le Partenariat pour la connaissance de la croissance verte. Les travaux sur les ressources mondiales en sable et le développement durable bénéficient d'un soutien extrabudgétaire du Gouvernement suisse.

D. La gouvernance des ressources minérales au XXI^e siècle

13. Le 17 février 2020, le Groupe international d'experts sur les ressources a publié le rapport intitulé *La gouvernance des ressources minérales au XXI^e siècle : pour des industries extractives orientées vers le développement durable*⁹. Selon le rapport, le secteur minier présente à la fois des possibilités et des risques s'agissant de faire progresser le développement durable, en particulier dans les pays à faible revenu. Le rapport recense les initiatives et cadres de gouvernance internationaux existants susceptibles de mener à une amélioration de la gestion durable des ressources minérales. Le rapport complet a été téléchargé 5 474 fois, et le résumé destiné aux décideurs a été téléchargé 5 139 fois.

II. Recommandations et mesures proposées

A. Intensité matérielle de la reprise après la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)

14. Les minéraux, en particulier dans le contexte du développement des infrastructures, et les métaux associés aux énergies renouvelables, joueront un rôle important dans les plans de relance liés aux infrastructures pour reconstruire en mieux après la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). L'approvisionnement en minéraux de ce type à partir de chaînes d'approvisionnement durables et responsables, s'agissant en particulier des agrégats minéraux, pourrait jouer un rôle important pour « reconstruire en mieux ». Dans ce contexte, l'Assemblée pour l'environnement souhaiterait peut-être prier le PNUE d'organiser un dialogue sur le rôle des ressources minérales s'agissant de « reconstruire en mieux » après la pandémie de COVID-19. Ce dialogue pourrait être renforcé par des efforts parallèles visant à examiner a) le rôle du secteur des minéraux, en particulier des matériaux de construction, dans le relèvement et la planification en cas de catastrophe ; et b) le renforcement des normes techniques et de durabilité des banques de développement pour l'approvisionnement en matériaux de construction, y compris le sable.

B. Plateformes de coopération et de renforcement des capacités

15. Pour accélérer l'action en matière de gouvernance durable des ressources minérales, l'Assemblée pour l'environnement souhaiterait peut-être encourager les États membres à définir et étendre, avec le soutien du PNUE et en coopération avec d'autres organisations compétentes, la portée de mécanismes tendant à améliorer la mise en œuvre des initiatives de gouvernance existantes, à partager les connaissances par-delà les frontières régionales et internationales et à renforcer les liens

⁸ Disponible à l'adresse suivante : <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/7984>.

⁹ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.resourcepanel.org/reports/mineral-resource-governance-21st-century>.

entre les différents groupes de parties prenantes tout au long de la chaîne d'approvisionnement en minéraux¹⁰. Les points suivants pourraient être examinés :

- a) Créer un groupe de travail intergouvernemental sur le développement durable des minéraux et des métaux, aux fins de définir des priorités pour les actions futures et d'assurer la progression de certaines thématiques précises ;
- b) Étendre les forums existants et les développer à l'échelle régionale grâce à une plus large participation incluant les ministères de l'environnement et des mines ; une représentation et un engagement au niveau ministériel ; un partenariat avec les communautés économiques régionales ; et un dialogue renforcé entre producteurs, financiers et consommateurs ;
- c) Dialoguer avec les États membres et les initiatives de gouvernance multipartites pour fixer des normes minimales¹¹ qui devraient refléter une approche holistique axée sur les droits de l'homme et tenir compte des dimensions de transparence et d'imputabilité, et qui pourraient inclure des options de recours juridiques et des normes minimales pour le partage des bénéfices au niveau communautaire ;
- d) Mettre en place un mécanisme de financement pour intensifier le renforcement des capacités, le partage des connaissances et la coopération entre les États membres et les autres parties prenantes à la gouvernance des ressources minérales.

C. Gestion des résidus d'extraction minière

16. La Norme industrielle mondiale pour la gestion des résidus miniers a été reconnue comme constituant une avancée significative dans la gouvernance des résidus, susceptible d'améliorer les résultats en matière de sécurité et d'environnement. L'Assemblée pour l'environnement souhaitera peut-être :

- a) Souligner l'importance de créer une entité indépendante chargée de superviser, d'appuyer et de garantir la mise en œuvre de la Norme ;
- b) Encourager les États membres à donner la priorité au démantèlement, à la suppression et à la réhabilitation des installations dangereuses, en particulier celles sans propriétaire responsable ;
- c) Encourager la poursuite de la coopération entre les organismes des Nations Unies et les parties prenantes concernées pour renforcer la gouvernance des résidus, et prier la Directrice exécutive du PNUE de rassembler les données issues de la recherche et de commanditer des recherches supplémentaires sur les innovations en matière de gestion, réduction, recyclage et réutilisation des résidus, en particulier sur la possibilité de réutiliser les résidus ne présentant pas de risque comme alternative aux agrégats naturels dans les secteurs de la mise en valeur des terres et de la construction, et de développer plus avant le Global Tailings Portal pour élargir l'accès à l'information.

D. Harmonisation et alignement des initiatives de gouvernance

17. Pour rationaliser le dialogue entre les initiatives de gouvernance des minéraux, ainsi qu'entre les parties prenantes en général, l'Assemblée pour l'environnement souhaitera peut-être encourager et formaliser les discussions sur l'alignement et l'harmonisation desdites initiatives. Des options permettant d'intégrer ou d'étendre de nouveaux domaines de gouvernance, en particulier l'amélioration de la couverture des questions environnementales, pourraient être explorées pour une gouvernance plus holistique du secteur. Voici certains des aspects qui pourraient être étudiés plus avant :

- a) Dialogue entre les États membres et les partenaires sur les possibilités d'intégrer les initiatives volontaires existantes dans les lois et les instruments normatifs nationaux ;
- b) Initiatives de collaboration pour le renforcement des capacités tendant à « construire en partant du bas » afin de réduire les asymétries de pouvoir au niveau de la base de distribution ;
- c) Développement et mise en œuvre d'une approche harmonisée en matière d'audit des initiatives de gouvernance existantes pour davantage d'efficacité et de cohérence ;

¹⁰ Par exemple, les ministères de l'environnement et des mines, les sociétés minières, les financiers, les fabricants, les organisations de la société civile, les groupes concernés et autres.

¹¹ Dans l'esprit des normes du travail de l'Organisation internationale du Travail et des normes de performance de la Société financière internationale.

d) Partage d'informations pour permettre aux consommateurs, aux actionnaires et aux autres parties prenantes de prendre des décisions en connaissance de cause¹².

E. Extraction minière artisanale et à petite échelle

18. L'Assemblée pour l'environnement souhaitera peut-être :

a) Encourager les États membres à agir et à adapter au contexte local la Déclaration de Mosi-oa-Tunya sur l'exploitation et le développement des mines et carrières artisanales et à petite échelle¹³ ;

b) Encourager les États membres et les autres parties prenantes à mener des recherches et à partager les connaissances concernant la portée et l'étendue géographique du secteur minier artisanal et à petite échelle, par l'intermédiaire de recensements nationaux ;

c) Prier le PNUE de collaborer avec d'autres organismes des Nations Unies et d'autres organes, aux fins d'étudier la création d'une norme similaire aux Principes de l'équateur tendant à soutenir le financement de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle pour la transformation, et d'étudier les options tendant à renforcer les associations d'exploitation minière artisanale et à petite échelle au niveau international.

F. Recyclage, réutilisation et circularité des déchets miniers

19. Bien que des discussions aient eu lieu sur l'application d'approches de nature circulaire, des programmes et projets spécifiques sont nécessaires pour faire fond sur les travaux précédemment menés appelant à un engagement plus systémique tout au long des chaînes d'approvisionnement et de consommation des minéraux, de manière à intégrer tous les acteurs concernés. L'Assemblée pour l'environnement souhaitera peut-être encourager les États membres à soutenir de nouvelles recherches et des actions stratégiques relatives aux déchets miniers et à la circularité. Parmi les domaines d'investigation, on pourrait notamment citer le recyclage et la réutilisation des résidus et autres déchets et sous-produits miniers, la réutilisation et le retraitement des déchets (y compris ceux provenant de l'exploitation minière artisanale et à petite échelle), la réutilisation des déchets de démolition, et l'intégration des options de réutilisation des déchets dans la planification des mines et de leur fermeture.

G. Gouvernance au niveau national

20. Bien qu'un travail important ait été accompli pour renforcer les lois sur les minéraux, l'Assemblée pour l'environnement souhaitera peut-être encourager les États membres à poursuivre les réformes juridiques et à soutenir la transformation sectorielle en adoptant des lois qui incluent des éléments rattachés à la participation publique, au recours et à la réparation, à la transparence, aux accords commerciaux, au développement de la chaîne de valeur et de synergies, aux contrôles du secteur privé, aux mesures de lutte contre la corruption et à la responsabilité environnementale à long terme. Les cadres juridiques devraient également s'étendre aux minéraux extraits de mines ou carrières nationales et traités et utilisés sur le marché intérieur – souvent appelés « minéraux de développement ».

¹² Notamment en s'appuyant sur les conclusions du rapport du PNUE intitulé *Sustainability in the Mining Sector: Current Status and Future Trends*, publié en 2020 avec le soutien financier du Gouvernement suisse, grâce à une contribution de 75 000 francs suisses (environ 75 346 dollars).

¹³ Pour plus d'informations, voir www.greengrowthknowledge.org/research/mosi-oa-tunya-declaration-artisanal-and-small-scale-mining-quarrying-and-development.