

Étude du cadre juridique guinéen relatif aux études d'impact environnemental et social dans le secteur minier de la bauxite

Mise en œuvre et comparaison avec les meilleures pratiques internationales

Résumé



Étude du cadre juridique guinéen relatif aux études d'impact environnemental et social dans le secteur minier de la bauxite

Mise en œuvre et comparaison avec les meilleures pratiques internationales

Le rapport suivant est une étude du cadre juridique guinéen relatif aux études d'impact environnemental et social dans le secteur minier de la bauxite. Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'un projet de recherche financé sur deux ans, coparrainé par le Earth Frontiers Seed Grant du Columbia's Earth Institute et le Programme des Nations Unies pour le développement en Guinée. Ce travail soutient le travail des partenaires du Lamont-Doherty Earth Observatory et du Columbia's Earth Institute, qui développent une application mobile qui pourrait permettre aux membres de la communauté dans les zones touchées de localiser, enregistrer et suivre les instances de poussière rouge générées par l'extraction et le transport de bauxite.

Résumé

En Guinée, les obligations des entreprises minières en matière d'études d'impact environnemental et social (EIES) figurent dans le code de l'environnement, le code minier ainsi que dans les contrats de concession. Il existe également un guide d'élaboration des études d'impact et une directive spécifique au secteur minier¹. Six normes environnementales ont été adoptées le 27 février 2015². Deux d'entre elles sont relatives aux rejets des eaux usées et aux pollutions atmosphériques mais ne sont pas assez contraignantes.

À ce corpus de textes nationaux s'ajoutent les standards de performance de la Société financière internationale (SFI), les Principes de l'Équateur et les directives de la Banque mondiale. Ces normes internationales sont applicables en raison des prêts accordés par la SFI à certains investisseurs, des clauses contractuelles ou encore par le biais du

1 Décret D/2014/014/PRG/SGG, portant adoption d'une directive de réalisation d'étude d'impact environnemental et social des opérations minières. <https://mines.gov.gn/docs/PDF/Decret-Portant-Adoption-d-une-Directive-de.pdf> Guide général sur la réalisation des études d'impact, février 2013. <https://bgeee-meef.com/wp-content/uploads/2020/01/Guide-Général-dEIES-dernière-version.pdf>

2 Arrêté A/2015/N°342/MIPMEPSP/CAB, portant homologation des six (6) normes guinéennes relatives à la protection de l'environnement.

renvoi à ces normes par la directive.

Malgré le cadre légal et en raison d'un cadre de contrôle inefficace, la prise en compte des impacts environnementaux et sociaux varie d'un projet à l'autre en fonction du bon vouloir des entreprises et de leurs engagements en matière de responsabilité sociale des entreprises³. Les engagements contractuels relatifs à la protection de l'environnement varient aussi d'une concession à l'autre. La législation environnementale et sociale en revanche n'est pas stabilisée. De plus, d'un point de vue général les investisseurs se sont souvent engagés contractuellement à réparer les dommages causés à l'environnement et à respecter la réglementation environnementale. Il y a dans certaines concessions minières des obligations particulières au bauxite comme celle de créer des bassins de boues rouges. Mises à part certaines forêts protégées, les aires riches en biodiversité ne sont pas exclues des concessions minières car le processus de cartographie des zones d'intérêt écologique est en cours (dans et autour du delta de Kapatchez)⁴.

En matière de gouvernance, la politique de décentralisation avec la création des comités préfectoraux de suivi environnemental et social devrait contribuer à un meilleur suivi des activités des entreprises notamment dans les zones rurales. D'après la décision de 2013 du ministre de l'Administration du territoire et de la Décentralisation, les préfetures doivent recevoir 10% de la redevance superficielle (4% pour leur fonctionnement, 3% pour le suivi des études techniques et 3% pour le suivi préfectoral des mines⁵). Jusqu'à présent, par manque de moyens, les services d'inspection étaient dépendants des entreprises pour se déplacer sur les sites et procéder aux contrôles⁶.

3 Étude Stratégique Environnementale et Sociale (ESES) de la réforme du secteur minier en République de Guinée, PAGSEM, avril 2016, p. 264. <http://documents.worldbank.org/curated/en/21988149077750432/pdf/SFG3209-V1-EA-FRENCH-P124648-Box402898B-PUBLIC-Disclosed-3-28-2017.pdf>

4 Termes de référence pour une mission de détermination des zones d'intérêt écologique ou biologique, sensibles et vulnérables à l'implantation des infrastructures en Guinée : cas du delta de Kapatchez, février 2020 tdrs_ebsa_identification-prise_rio_kapatchez.pdf (rampao.org)

5 Hervé Lado et Sun-Min Kim, Les mécanismes d'appui au développement local dans la législation minière en Guinée, mai 2019, p. 7.

6 Étude Stratégique Environnementale et Sociale (ESES) de la réforme du secteur minier en République de Guinée, PAGSEM, avril 2016, p. 345, 346. <http://documents.worldbank.org/curated/en/21988149077750432/pdf/SFG3209-V1-EA-FRENCH-P124648-Box402898B-PUBLIC-Disclosed-3-28-2017.pdf>

Au niveau de la communauté, les violations des droits humains des populations affectées par les projets, la détérioration non sanctionnée de l'environnement et l'absence de retombées économiques génèrent des conflits. La consultation et la participation des populations locales mériteraient d'être mieux encadrées. Pour cela, la conclusion des Conventions de Développement Local, prévues par le code minier et certaines concessions, peut contribuer à remédier à ces problèmes, si elles sont négociées de manière équitable et dans l'intérêt des communautés locales.

De plus, les habitants possèdent les terres en vertu de droits coutumiers qui ne figurent pas sur les registres fonciers. Ces droits coutumiers constituent des droits de propriété qui doivent être respectés par les investisseurs⁷. Surtout, les communautés ne connaissent pas leurs droits et sont souvent analphabètes⁸. Un comité interministériel a été mis en place, chargé d'élaborer un « cadre national pour l'acquisition des terres et la relocalisation ». La première version du texte, publiée en mars 2019 a été critiquée par des ONG car la population n'a pas été consultée. De plus, ce guide ne protégerait pas les droits des personnes les plus vulnérables⁹.

Au vu des meilleures pratiques internationales, les propositions suivantes pourraient contribuer à rendre le processus d'étude d'impact plus efficient et à prendre en compte les préoccupations environnementales et sociales des communautés affectées par les activités minières.

Renforcer l'efficacité du processus d'études d'impact environnemental et social

Le guide et la directive d'élaboration des études d'impact

7 La Cour africaine des droits de l'homme a dit que les États membres devaient interpréter le droit de propriété garanti par l'Article 14 de la Charte africaine comme un droit qui comprend aussi les droits garantis par la coutume et la loi traditionnelle relative à l'accès et à l'utilisation des terres et d'autres ressources naturelles détenues en vertu de la propriété communale, voir Guide pratique, mines et communautés, p. 59. <https://communitiesfirst.net/wp-content/uploads/2015/06/aba-rol-guide-pratique-mines-et-communautc3a9s-2015.pdf>

8 Note technique sur les droits des communautés dans le contexte de la compensation, de l'indemnisation et de la réinstallation des populations impactées par les grands projets de développement en République de Guinée, mars 2019, p. 36. https://communitiesfirst.net/note-technique-du-collectif-reinstallation-guinee_201903/

9 RFI, « Guinée : des ONG critiquent la politique nationale de relocalisation », 23 mars 2019. <http://www.rfi.fr/afrique/20190323-guinee-critiques-ong-projets-relocalisation>

sont faciles d'accès et sont systématiquement mentionnés dans les rapports d'EIES des promoteurs¹⁰. Toutefois, certaines concessions minières affaiblissent leur portée ainsi que celle du code minier. Il est recommandé de :

- Proscrire les engagements dans les concessions minières tels que le silence de l'administration vaut approbation des EIES, ou ceux qui consistent pour l'État à s'engager à conférer toutes les autorisations environnementales nécessaires, ou encore les clauses qui prévoient le renouvellement automatique des permis d'exploitation¹¹.

Il semble que dans les faits, les autorités compétentes approuvent systématiquement les Plans de Gestion Environnemental et Social (PGES). Or, il existe une grande disparité en ce qui concerne la qualité des études d'impact. Ainsi, il faudrait veiller à exercer un contrôle plus approfondi des PGES et des Plans de réinstallation.

- Une mise à jour de la directive pourrait comprendre une extension des délais d'étude par les services compétents, l'ajout d'une disposition sur les causes de retard possible dans l'approbation des études par le BGEEE, ainsi que la possibilité pour l'administration de réclamer des données supplémentaires au promoteur pour prendre sa décision¹².

Adopter des normes environnementales générales et relatives à la Bauxite

La directive de réalisation d'étude d'impact environnemental et social des opérations minières prévoit qu'en l'absence de normes nationales les investisseurs sont tenus de respecter les standards de la SFI ou de la Banque mondiale. Cependant il arrive que les normes internationales ne suffisent pas à combler tous les vides juridiques. Les investisseurs se réfèrent alors à des normes provenant d'autres États (Chine, Union Européenne, Canada). Adopter des normes directement dans la législation nationale apporterait une plus grande sécurité juridique.

10 Décret D/2014/014/PRG/SGG portant adoption d'une directive de réalisation d'étude d'impact environnemental et social des opérations minières. <https://mines.gov.gn/docs/PDF/Decret-Portant-Adoption-d-une-Directive-de.pdf> Guide général sur la réalisation des études d'impact, février 2013.

11 Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). (2020). IGF Guidance for Governments: Improving legal frameworks for environmental and social impact assessment and management. Winnipeg: IISD., p. 66.

12 *Ibid.*, p. 77, 78.

- Les normes relatives à la qualité de l'air peuvent être plus strictes. Selon l'Organisation mondiale de la santé, il n'y a « aucun niveau de sécurité » pour les PM10 et les PM2,5¹³. Les directives de l'OMS recommandent une limite annuelle de 10 µm / m3 pour les PM2,5. En Australie, la limite est inférieure aux recommandations de l'OMS (8 µm / m3 PM2,5 par an)¹⁴. En comparaison, selon l'EIES préparée pour le projet WRCG Rails, en Guinée, la limite nationale est de 65 µm / m3 pour les PM2,5 par an¹⁵.
- Publier une directive spécifique au secteur de la bauxite avec des normes environnementales en s'inspirant des recommandations pour une exploitation durable de la bauxite de World Aluminium,¹⁶ par exemple : exiger des entreprises qu'elles transportent la bauxite dans des camions et wagons couverts, arrosent les pistes avec des eaux de pluie ou de récupération, appliquent la norme SP6 SFI sur la gestion durable des ressources pour l'eau, créent des bassins de résidus de boue rouge avec prévention des accidents, limitent le transit à des horaires de jour pour les routes traversant des villages, etc
- Dans les concessions minières, le gouvernement devrait expressément conditionner l'octroi de droits sur l'eau aux entreprises minières à des obligations strictes en matière d'utilisation rationnelle de l'eau¹⁷.
- La législation devrait également réserver au gouvernement la capacité de modifier l'allocation de l'eau aux exploitations minières en fonction des fluctuations de la quantité d'eau disponible et du nombre d'utilisateurs dépendant de la source d'eau¹⁸.
- Requérir des entreprises qu'elles intègrent dans l'EIES,

13 http://iiumed.net/imjm/v1/download/volume_16_no_2/IMJM-Vol16-No2-137150.pdf Environmental and Occupational Health Impact of Bauxite Mining in Malaysia: A Review, Lee KYa, Ho LYa, Tan KHa, Tham YYa, Ling SPa, Qureshi AMa, Ponnudurai Ta, Nordin Ra aJeffrey Cheah School of Medicine and Health Sciences, Monash University Malaysia, 2017

14 <https://www.alcoa.com/australia/en/pdf/Dust-Management-Plan-August-2018.pdf>

15 EIES WCRG, février 2020, <https://bgeee-meef.com/index.php/nos-documents-legaux/>

16 World Aluminium, Des recommandations pour une exploitation durable de la bauxite, 2018 http://www.world-aluminium.org/media/filer_public/2019/07/15/sbmg_final_francaise_300419.pdf

17 Columbia Center on Sustainable Investment, *Five Years After the Adoption of the Paris Agreement, Are Climate Change Considerations Reflected in Mining Contracts?* Forthcoming 2021

18 *Ibid.*

une modélisation des émissions de gaz à effet de serre, incluant l'impact de la déforestation. En plus de cette modélisation, les entreprises devraient analyser les risques et impacts causés par le changement climatique et l'intensification des événements météorologiques¹⁹.

- Requérir des entreprises qu'elles intègrent dans les PGES un plan de gestion des risques climatiques²⁰. En particulier, les entreprises devraient prendre des mesures pour s'assurer que les bassins de boues rouges résistent aux événements extrêmes.
- Finaliser la cartographie des aires protégées. Exiger des entreprises qu'elles intègrent des zones de protection de la biodiversité dans le périmètre de leurs permis ou qu'elles prennent des mesures pour la conservation de la biodiversité²¹.

Coordonner les efforts des communautés et des comités préfectoraux de suivi environnemental et social (CPSES) pour un meilleur suivi des plans de gestion.

Selon l'article 39 du code de l'environnement, les entreprises effectuent des audits internes tout en réservant au Ministère en charge de l'environnement la faculté d'effectuer des audits externes. La fréquence de ces audits n'est pas précisée.

Par manque de moyens, le contrôle du respect des PGES est faible. Le non-respect de certaines obligations n'est pas suivi de sanctions ni même de sommation de réparer les dommages causés. Afin d'assurer un suivi des activités minières dans tout le pays et notamment dans les zones plus éloignées de la capitale, des comités préfectoraux de suivi environnemental ont été mis en place depuis 2012. Ils doivent s'assurer du respect par les entreprises de leurs PGES. Ces comités reçoivent du matériel de la part d'ONG et de la PNUD.

- Il est recommandé de prévoir une fréquence de révision du PGES et de définir des circonstances pour lesquelles ils devraient être révisés.

- Par ailleurs, une bonne pratique internationale

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

21 Étude Stratégique Environnementale et Sociale (ESES) de la réforme du secteur minier en République de Guinée, PAGSEM, avril 2016, p. 373, 374. <http://documents.worldbank.org/curated/en/21988149077750432/pdf/SFG3209-V1-EA-FRENCH-P124648-Box402898B-PUBLIC-Disclosed-3-28-2017.pdf>

consiste en la création de comités citoyens de suivi. Ces comités peuvent contrôler divers impacts comme la qualité de l'eau. Les comités sont fréquemment constitués à l'initiative des entreprises. Toutefois, le fait que le processus soit initié et financé par des entreprises peut nuire à la confiance que les communautés ont dans les données collectées. Leur financement doit se faire de manière transparente et provenir si possible des revenus fiscaux générés par les activités minières et ne pas dépendre uniquement du bon vouloir des entreprises. Les comités peuvent être institutionnalisés de diverses manières (par exemple, à travers le processus des EIES, une allocation fiscale ou une représentation étatique). Afin que les données collectées par les communautés soient suivies d'effets, il doit exister une relation avec les autorités locales compétentes. Par exemple, des membres des autorités locales peuvent être membres des comités. Le gouvernement peut également établir des guidelines à l'attention des comités pour les guider dans leur création et fonctionnement. Les guidelines peuvent aborder les questions suivantes :

- Le processus de détermination de l'objectif du suivi.
- Déterminer à quelles autorités les données doivent être transmises.
- Allouer des fonds et veiller à l'utilisation transparente des fonds.
- Intégrer un principe d'inclusion de tous les groupes y compris les femmes, les jeunes.
- La description du processus d'établissement d'un plan de suivi participatif devant inclure le listing du matériel nécessaire, la méthode utilisée.

Enfin, il ressort des expériences de plusieurs pays d'Amérique latine que les comités ont besoin de recevoir une formation en matière environnementale, de leadership et de gestion des conflits pour pouvoir remplir leur rôle efficacement²².

Chaque préfecture peut former les communautés et initier un processus de consultation sur ce que les communautés veulent contrôler dans le cadre de ces comités. Toutefois, ces comités ne remplacent pas les audits effectués par les agents de l'État et leur utilité dépend de la prise en compte de leurs observations par les autorités étatiques.

22 Pareja, C., Xavier, A., Daitch, S. (2019). Participatory Environmental Monitoring Committees in Mining Contexts: Lessons from Nine Case Studies in Four Latin American Countries. United Nations Development Programme: New York. p. 54.

Planifier la fermeture des mines, sécuriser les fonds nécessaires dès le début des projets et effectuer un contrôle de la mise en œuvre des plans de réhabilitation.

Selon l'article 131 du code minier, le plan de fermeture est préparé seulement six mois avant la fin des opérations. L'avis des services techniques doit s'assurer de l'élimination des risques nuisibles à la santé et à la sécurité des personnes ; de la restitution du site dans un état acceptable par la Communauté locale ; et du rétablissement de la végétation avec des caractéristiques identiques à celles de la végétation du milieu environnant.

L'article 144 du code minier prévoit la création d'un compte fiduciaire par les entreprises pour financer la réhabilitation et la fermeture des sites. Cela est également prévu dans certaines concessions minières. En pratique, les comptes fiduciaires ne sont pas mis en œuvre et les entreprises ne sont pas sanctionnées pour les dommages qu'elles causent. De plus, aucune disposition ne prévoit une fermeture imprévue, ce qui peut aggraver la situation.

Au vu des meilleures pratiques internationales, il est recommandé de s'assurer que :

- Les garanties financières sont données avant les phases de construction, et ne dépendent pas des revenus du projet.
- L'évaluation des coûts de la réhabilitation de la zone doit être effectuée de façon rigoureuse par un consultant indépendant et être révisé tous les cinq ans ou à chaque changement important²³, elle doit aussi prendre en compte les besoins en adaptation climatique²⁴.
- Exiger l'élaboration d'un plan de fermeture avant le début des opérations et en consultation avec les communautés et autorités locales.
- Le programme de surveillance de la réhabilitation peut être axé sur un éventail d'indicateurs correspondant aux critères d'achèvement²⁵.

23 Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (IGF). (2020). IGF Guidance for Governments: Improving legal frameworks for environmental and social impact assessment and management. Winnipeg: IISD., p. 77.

24 Columbia Center on Sustainable Investment, *Five Years After the Adoption of the Paris Agreement, Are Climate Change Considerations Reflected in Mining Contracts?* Forthcoming 2021

25 World Aluminium, Des recommandations pour une exploitation durable de la bauxite, 2018, p. 77. http://www.world-aluminium.org/media/filer_public/2019/07/15/sbmg_final_francaise_300419.pdf

Faire respecter les droits humains par les entreprises, prendre en compte les impacts sociaux dès la phase de conception du projet.

L'article 142 du code minier requiert des entreprises minières qu'elles joignent à l'EIES un Plan de Réinstallation des Populations affectées par le projet.

Le gouvernement pourrait rédiger un guide ou une directive comme cela existe pour les EIES spécifique à la compensation et à la relocalisation des personnes affectées. Cela profiterait aux entreprises car elles n'auraient pas de « *gap analysis* » à effectuer entre la législation nationale et les standards internationaux. Ces guidelines ne remplaceraient pas les standards internationaux que les investisseurs ont à appliquer concomitamment. Cela bénéficierait également aux communautés locales en protégeant leurs droits, en prévoyant un contrôle par les autorités compétentes des plans des entreprises et de leur mise en œuvre. Les guidelines devraient être conformes aux recommandations de la SFI et/ou de la Banque mondiale. Ces guidelines pourraient inclure les éléments suivants :

- Les principes de compensation des personnes déplacées économiquement et physiquement et aussi des villageois habitant déjà les sites de réinstallation car leur accès aux ressources peut grandement diminuer avec l'immigration d'une autre population.
- Un rappel des principes directeurs de l'ONU sur les entreprises et les droits humains²⁶ et insister sur le fait que le déplacement doit être le dernier recours.
- Un calendrier d'élaboration des plans de réinstallation. Prévoir l'élaboration d'un *scoping plan* dès l'étude de pré faisabilité en se basant sur des données collectées par géolocalisation par exemple. Cela permet de prendre en compte les enjeux sociaux dès la conception du projet au même titre que les enjeux économiques et techniques. Ensuite, les données collectées dans le cadre de l'EIES serviront de base à l'élaboration du plan. Prévoir le temps nécessaire à la négociation et à la signature des accords ainsi que la mise en œuvre du déplacement²⁷.

26 UN Guiding Principles on Business and Human Rights, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

27 Marielle Rowan (2017) Aligning resettlement planning and livelihood restoration with social impact assessment: a practitioner perspective, Impact Assessment and Project Appraisal,

Veiller à l'équilibre des négociations des conventions de développement local

La conclusion des conventions de développement local peut être l'occasion de développer les capacités de gouvernance des communautés locales. Il est également envisageable d'insérer des clauses relatives au suivi participatif ainsi qu'au règlement des griefs dans ces conventions. Toutefois, au vu de l'asymétrie de moyens entre les collectivités et les entreprises, il est nécessaire d'apporter un soutien technique et juridique aux communautés. Enfin, la procédure de consultation doit engager un maximum de personnes et inclure les femmes, les jeunes et les personnes vulnérables.

- La convention de développement peut aussi être l'occasion d'obliger l'entreprise à clarifier ses obligations en matière d'emploi local. C'est une source importante d'insatisfaction des populations locales et peut constituer un frein à leur participation au suivi participatif.
- Coordonner l'élaboration des plans de développement local avec les conventions de développement local.
- Apporter un soutien technique et juridique aux communautés dans les négociations.
- Engager les communautés locales dans l'élaboration des plans et conventions et privilégier une vision à long terme. Une évaluation de la vulnérabilité climatique couvrant la durée de vie de la mine et la période après la fermeture ainsi que les mesures d'adaptation / d'atténuation associées devraient en faire partie.
- Afin que les communautés sortent de leur situation de dépendance vis-à-vis des entreprises, les programmes de développement local doivent promouvoir le développement des capacités de gouvernance des communautés et donner du pouvoir aux organisations locales existantes.
- Le développement est axé de préférence sur une politique de développement durable et promeut des activités en dehors de la mine, déterminées par la population.

35:1, 81-93, DOI: [10.1080/14615517.2016.1271541](https://doi.org/10.1080/14615517.2016.1271541) <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1271541>

Rendre accessibles les documents essentiels aux autorités locales et aux communautés

Bien qu'un effort important ait été entrepris dans la publication des concessions et des EIES sur le site du BGEEE, beaucoup de documents restent inaccessibles.

Or, l'accès à tous les documents relatifs aux projets miniers est un prérequis nécessaire notamment pour la négociation des Conventions de Développement Local. En effet, pour mener à bien ces négociations, les communautés ont besoin au minimum : des lois et règlements nationaux applicables, les conventions négociées entre la société et l'État, tout permis obtenu par la société minière, l'EIES, le PGES, les projets d'accords, le Plan de Développement Local de la collectivité locale²⁸.

28 Mines & Communautés, Promouvoir le développement axé sur les droits humains dans le contexte de l'exploitation minière industrielle en Guinée, ABA Rule of Law Initiative, 2015., p. 137. <https://communitiesfirst.net/wp-content/uploads/2015/06/aba-rol-guilde-pratique-mines-et-communautc3a9s-2015.pdf>

ccsi.columbia.edu

Columbia Center on
Sustainable Investment

Jerome Greene Hall
435 West 116th Street
New York, NY 10027
Phone: +1 (212) 854-1830
Email: ccsi@law.columbia.edu

The Columbia Center on Sustainable Investment is a leading applied research center and forum dedicated to the study, discussion and practice of sustainable international investment.