

# ÉTAT ACTUEL DE LA PRÉPARATION À LA FERMETURE DES MINES : LES GOUVERNEMENTS SONT-ILS PRÊTS ?

## INTRODUCTION

La fermeture des mines et la transition vers l'après-mine revêtent une importance de plus en plus grande pour les gouvernements, l'industrie et la société. Le nombre de mines appelées à fermer dans les années à venir ne cesse d'augmenter et nous nous employons collectivement à aborder principalement la gestion des ressources minérales et l'utilisation des terres de façon durable. Les gouvernements et les autorités réglementaires ont mis en œuvre et révisé les politiques de fermeture des mines, les règlements et les documents d'orientation, mais ces changements sont-ils à la hauteur du défi qui nous attend ? Les gouvernements sont-ils prêts à effectuer ces changements alors que de plus en plus de mines ferment ? Et quels sont les obstacles à une meilleure gestion de la transition vers l'après-mine, attendue par une société soucieuse des questions sociales et environnementales ?

Pour répondre à ces questions et à d'autres questions similaires, et donnant suite aux évaluations du Cadre directif pour l'exploitation minière (MPF) entreprises par le Forum intergouvernemental sur l'exploitation minière, les minerais, les métaux et le développement durable (IGF), qui ont toujours considéré la transition vers l'après-mine comme le point faible de la gouvernance minière, l'IGF a lancé une enquête auprès de ses membres gouvernementaux en 2019 et début 2020, afin d'évaluer leur degré de préparation à la fermeture des mines. Les résultats de cette enquête, combinés aux 14 évaluations du MPF réalisées par l'IGF depuis 2014, montrent que même si les gouvernements sont conscients de l'importance de la fermeture des mines et de la transition vers l'après-mine, beaucoup d'entre eux ne disposent pas des politiques, des réglementations, des mesures d'application et des capacités nécessaires pour gérer les fermetures de mines. Sachant que des centaines de mines à moyenne et grande échelle devraient fermer au cours des vingt prochaines années<sup>1</sup>, et que la planification de la fermeture des mines doit débuter avant le début de l'exploitation minière, il semble évident que de nombreux gouvernements ont besoin d'améliorer leurs politiques, leurs directives et leurs capacités pour pouvoir gérer plus efficacement la fermeture des mines et la transition vers l'après-mine.

Cette note d'information résume les résultats de l'enquête menée auprès des membres de l'IGF ainsi que les conclusions de l'évaluation du MPF portant sur plusieurs thèmes liés à la fermeture des mines, notamment les plans de fermeture, la garantie financière, la clôture sociale et les registres des mines fermées ou abandonnées. Elle s'accompagnera d'une discussion sur les principaux défis auxquels les gouvernements et les régulateurs sont confrontés et sur les mesures que les gouvernements peuvent prendre pour promouvoir une gestion efficace de la fermeture des mines.

<sup>1</sup> Brock, D. (avril 2020). *ICMM's integrated mine closure: Good practice guide – then and now*. [La fermeture intégrée des mines de l'ICMM : guide des bonnes pratiques passées et actuelles]. *Bulletin de l'AusIMM*. <https://www.ausimm.com/bulletin/bulletin-articles/icmms-integrated-mine-closure-good-practice-guide--then-and-now/>



## ENQUÊTE AUPRÈS DES MEMBRES DE L'IGF ET ÉVALUATION DU MPF

L'IGF a mené une enquête auprès de ses membres entre mi-2019 et début 2020 afin d'évaluer leurs politiques, leurs réglementations et leurs pratiques actuelles liées à la fermeture des mines et à la transition vers l'après-mine. Dix-sept pays ont répondu, couvrant l'Amérique du Nord, l'Europe, l'Afrique, l'Asie et l'Océanie. L'IGF a également réalisé quatorze évaluations du MPF depuis 2014, couvrant des pays d'Amérique du Nord et du Sud, d'Asie et d'Afrique. Treize de ces évaluations correspondent à des pays qui n'ont pas répondu à l'enquête. Une évaluation du MPF consiste à évaluer les lois, politiques et réglementations qui existent dans un pays par rapport à un ensemble de normes de bonnes pratiques décrites dans le MPF – l'une d'elles étant la transition vers l'après-mine<sup>2</sup>. L'enquête et les évaluations du MPF donnent conjointement un aperçu de l'état actuel de préparation à la fermeture des mines dans 30 pays qui couvrent toutes les régions du monde. Ces juridictions couvrent également toute la gamme de développement mesurée par l'indice de développement humain (IDH), indiquant que les données sont représentatives de l'état de préparation des pays à la fermeture des mines pour des pays à différents stades de développement (Tableau 1). L'IDH a également été utilisé pour déterminer l'existence d'une corrélation entre le niveau de développement d'un pays et son état de préparation à la politique de fermeture des mines.

**TABEAU 1. IDH ET RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES RÉPONSES À L'ENQUÊTE ET DES ÉVALUATIONS DU MPF**

Région / continent	Réponses à l'enquête	Évaluations du MPF	Pourcentage du total des réponses et des évaluations (%)
Afrique	4	6	33
Asie	6	2	27
Europe	5	0	17
Amérique du Nord	1	3	13
Amérique du Sud	0	2	7
Océanie	1	0	3
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>100</b>
<b>IDH (2020)*</b>			
Très élevé	6	1	23
Élevé	5	4	30
Moyen	2	3	17
Faible	4	5	30
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>100</b>

\*Programme des Nations Unies pour le développement. (2020). Rapport sur le développement humain 2020. <http://hdr.undp.org/en/2020-report>. L'IDH est un indice statistique qui tient compte de l'espérance de vie, de l'éducation et du revenu par habitant pour calculer le niveau de développement humain. Il comporte quatre catégories : très élevé, élevé, moyen et faible.

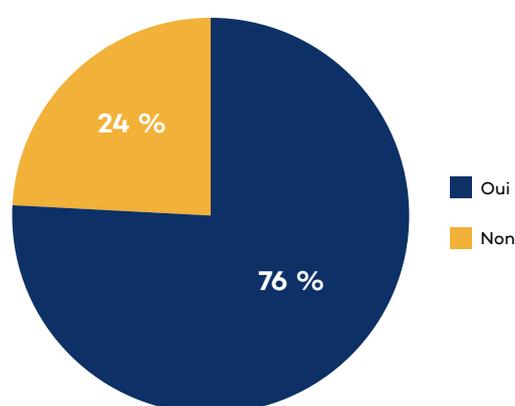
<sup>2</sup> Les rapports du MPF peuvent être consultés à l'adresse suivante : <https://www.igfmining.org/report/>



## PLANS DE FERMETURE DE MINES

Les résultats indiquent que 76 % des juridictions analysées disposent d'une obligation légale formelle imposant à l'industrie de soumettre un plan de fermeture de mines dans le cadre de l'exploitation de la mine, tandis que 24 % en sont dépourvues. En soi, cela indique qu'un large pourcentage de pays exigent désormais les plans de fermeture d'une mine pour autoriser leur exploitation. Cependant, les évaluations du MPF montrent que le niveau de détail et de rigueur exigé dans les plans de fermeture, ainsi que leur degré d'examen et de contrôle, sont très variables et insuffisants dans un certain nombre de juridictions. Certains pays n'imposent que des plans brefs, génériques et peu détaillés, qui sont examinés par un personnel ayant une expérience limitée en matière de fermeture des mines ou de gestion environnementale ou sociale, et ne disposant pas des ressources suffisantes pour répondre efficacement aux plans soumis. Dans d'autres cas, aucune précision n'est donnée sur ce qui doit être inclus dans le plan ou sur la manière dont celui-ci sera examiné et pris en compte dans l'octroi des permis et des autorisations.

FIGURE 1. RÉPONSES À LA QUESTION DE L'ENQUÊTE : DES PLANS DE FERMETURE DE MINES SONT-ILS EXIGÉS ?

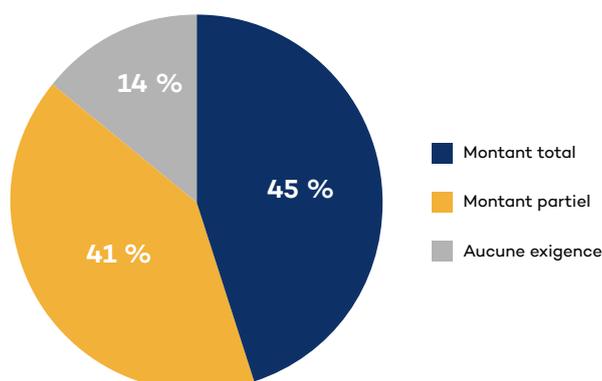


## GARANTIE FINANCIÈRE

Les résultats de l'enquête et des évaluations du MPF montrent que 86 % des juridictions exigent un certain niveau de garantie financière pour exploiter les mines, tandis que 14 % n'imposent aucune forme de garantie. Cependant, seulement 45 % exigent que le montant total des coûts de fermeture estimés soit garanti par une assurance financière. De nombreuses juridictions se trouvent ainsi exposées à des risques financiers, environnementaux et sociaux si l'exploitant d'une mine ne met pas en œuvre la fermeture complète de la mine. Par le passé, certaines mines sans garantie financière ont été abandonnées, engendrant des conditions environnementales inacceptables et dangereuses et faisant retomber la responsabilité financière de la résolution de ce problème sur le gouvernement. Même parmi les pays qui ont déclaré détenir une assurance financière complète, il n'est pas certain que les coûts de fermeture prévus couvrent la totalité des frais réels, et donc que le gouvernement dispose d'une assurance financière suffisante. Les données montrent également qu'il existe une corrélation limitée entre l'exigence de garantie financière et l'IDH. Alors que l'on pourrait s'attendre à ce que les pays plus développés aient des politiques d'assurance financière plus solides, ce n'est pas ce qu'indiquent les données. Les pays à développement humain très élevé ou élevé varient, allant de l'exigence d'une garantie financière totale à l'absence totale de garantie financière.



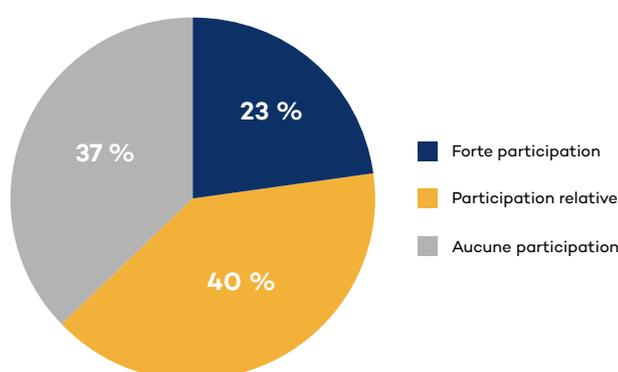
**FIGURE 2. RÉPONSES À LA QUESTION DE L'ENQUÊTE : UNE GARANTIE FINANCIÈRE EST-ELLE EXIGÉE ?**



### CLÔTURE SOCIALE : PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS

Les données de l'enquête et des évaluations du MPF montrent que la participation des communautés à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de fermeture des mines et de la transition vers l'après-mine varie fortement d'une juridiction à l'autre. Le niveau de participation des communautés est élevé dans près d'un quart des juridictions (23 %) et relativement élevé dans 40 % des juridictions. Toutefois, dans 37 % des juridictions, on observe aucune participation de la communauté. L'enquête a également examiné plus en détail la dimension sociale de la fermeture et a constaté que 59 % des juridictions disposaient d'une législation ou d'une politique favorisant la planification et la prise en compte de la transition sociale et des retombées sur la communauté dans le cadre d'une fermeture de mine – et que 41 % en étaient dépourvues. Comme pour la garantie financière, on pourrait s'attendre à ce que les pays plus développés aient des exigences strictes en matière de participation communautaire, or les données montrent qu'il existe une corrélation limitée entre l'IDH et le niveau de participation de la communauté dans la préparation de la fermeture d'une mine. Sachant que les personnes qui habitent près des sites miniers seront probablement les plus touchées par les changements sociaux, économiques et environnementaux associés à la fermeture des mines, des progrès considérables restent à faire pour intégrer la transition sociale dans la planification et la mise en œuvre de la fermeture des mines, afin d'assurer des communautés durables qui puissent prospérer bien après la fermeture de la mine.

**FIGURE 3. RÉPONSES À LA QUESTION DE L'ENQUÊTE : QUEL EST LE NIVEAU DE PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS À L'ÉLABORATION DES PLANS DE FERMETURE DES MINES ET À LA TRANSITION VERS L'APRÈS-MINE ?**





## REGISTRES ET DOSSIERS RELATIFS À LA FERMETURE

L'enquête menée auprès des membres de l'IGF s'est également intéressée aux registres et aux dossiers concernant le nombre de mines fermées. Les résultats indiquent que 75 % des juridictions ne disposent pas de registres adéquats sur le nombre de mines ayant fermé et cédé leurs concessions d'exploitation minière. Bien que les évaluations du MPF n'aient pas abordé cette question directement, il en ressort que plus de 50 % des juridictions ne disposent pas de registres des mines fermées ou abandonnées. L'existence de tels registres permettrait à l'industrie et aux gouvernements de comprendre les processus qui ont été utilisés pour fermer les mines précédentes, d'en tirer des leçons et d'identifier les améliorations qui peuvent être apportées à la réglementation. En l'absence de registres appropriés, un grand nombre d'informations importantes sont perdues.

## LES DÉFIS DE LA PRÉPARATION À LA FERMETURE D'UNE MINE

Bien que l'on observe des progrès dans la gestion de la transition vers l'après-mine, de nombreux pays ne sont toujours pas préparés aux aspects environnementaux, financiers et sociaux de la fermeture des mines et ne sont donc pas tout à fait prêts pour gérer le développement durable de leurs ressources minérales. L'enquête et les évaluations du MPF ont mis en évidence plusieurs défis à relever pour faire progresser l'état des pratiques, qui sont détaillés ci-dessous.

- **Capacité et expérience** – Dans presque tous les cas, les gouvernements et les autorités réglementaires ne disposent pas des ressources humaines et des capacités financières suffisantes pour mettre pleinement en œuvre les politiques de fermeture des mines. Cet état de fait est souvent aggravé par un manque d'expérience nationale ou internationale directe en matière de fermeture de mines et par l'absence d'intégration entre les ministères ou les départements responsables de la fermeture des mines et de la gestion de l'environnement. Ce défi est probablement le principal obstacle à la préparation à la fermeture des mines, non seulement au niveau de la gestion de la fermeture des mines individuelles, mais aussi dans l'élaboration et la modification des réglementations et des documents d'orientation.
- **Participation des communautés** – La participation ou une prise en compte insuffisante des communautés dans la planification de la fermeture des mines et dans la transition vers l'après-mine entrave le développement durable des ressources minérales. Pour garantir une utilisation sûre et productive des terres après l'exploitation minière ainsi que la bonne santé économique des communautés, les gouvernements doivent veiller à ce que les membres des communautés participent activement – en particulier au niveau local, mais aussi au niveau régional et national – aux discussions sur la fermeture des mines, depuis la phase de pré-exploitation jusqu'au suivi de l'après-mine et à la restitution des terres.
- **Réglementation et directives** – De nombreuses juridictions ont des réglementations dépassées, incomplètes ou insuffisantes relatives à la fermeture des mines ou à l'environnement. Cela comprend notamment des aspects liés à la qualité des plans de fermeture des mines, à la formalisation des obligations de remise en état/fermeture, à l'établissement de critères d'achèvement ou de réussite de la fermeture, à la garantie financière et à la gestion des risques résiduels pour l'environnement après la fermeture d'une mine. Ce défi est lié aux ressources et à l'expérience limitées dont disposent de nombreuses autorités réglementaires gouvernementales. Cependant, les évaluations du MPF constatent une utilisation limitée des réglementations, normes et directives internationales actuelles, détaillées et accessibles au public, sur la fermeture des mines. L'adoption ou la modification de ces outils pourrait faire progresser la gestion de la fermeture des mines en l'absence de directives locales ou dans l'attente du développement de directives nationales adaptées. Le tableau 2 présente une liste de documents d'orientation internationaux récents sur la fermeture des mines.



- **Garantie financière** – Sachant que moins de la moitié des pays étudiés dans cette note d'information disposent d'une garantie financière complète, il existe des risques considérables de voir la responsabilité de la fermeture complète des sites miniers actuels revenir aux gouvernements. Les politiques de garantie financière ont besoin d'être renforcées. Toutefois, l'un des défis qui se pose à certaines juridictions est la capacité des institutions financières nationales à gérer cette garantie – et à la gérer sans lien de dépendance avec le gouvernement. Lorsque cette garantie est assurée à l'extérieur du pays, le défi consiste à garantir aux gouvernements l'accès aux fonds au moment où ils en ont légitimement besoin.
- **Registres de fermeture** – L'expérience en matière de fermeture de mines permettent de tirer des enseignements des pratiques passées et d'améliorer la gestion des futures fermetures de mines. Les trois quarts des pays ne tenant pas de registre des mines fermées ou abandonnées, cela signifie que d'importantes possibilités d'apprentissage se trouvent perdues.
- **Restitution des terres** – Un grand nombre de politiques et de réglementations relatives à la fermeture des mines ne prévoient pas de processus clair pour la restitution définitive d'un site minier fermé au gouvernement ou au propriétaire foncier. Même dans certaines des juridictions les plus avancées en matière de gestion de la fermeture des mines, comme le Canada ou l'Australie, la voie vers la restitution est souvent ambiguë. L'enquête indique que seuls 38 % des pays disposent d'une législation qui prend en compte ou aborde les risques résiduels ou à long terme associés aux mines fermées, et de même, ils ne sont que 38 % à préciser que la garantie financière couvre aussi des risques résiduels. Cela peut aboutir à un manque d'incitations pour les entreprises à investir dans la planification des fermetures et à obtenir de bons résultats en la matière.

**TABLEAU 2. LISTE DES PRINCIPAUX DOCUMENTS D'ORIENTATION SUR LA FERMETURE DES MINES**

Lignes directrices	Année	Publié par	Commentaires
<i>Global Review: Financial Assurance Governance for Post-Mining Transition</i> [Aperçu global : l'administration de l'assurance financière pour la transition de l'après-mine]	2021	IGF	Un panorama mondial des mécanismes de garantie financière et des principales pratiques avec des recommandations pour les gouvernements.
<u><a href="#">Mine Closure: A Toolbox for Governments</a></u> [La fermeture des mines : une boîte à outils pour les gouvernements]	2021	Banque mondiale	Un guide pour les responsables et les administrateurs gouvernementaux sur les informations nécessaires à l'élaboration d'un cadre général de gouvernance pour la fermeture des mines.
<u><a href="#">Mine Closure Plan Guidance – How to Prepare in Accordance with Part 1 of the Statutory Guidelines for Mine Closure Plans</a></u> [Guide des plans de fermeture des mines – Comment se préparer conformément aux dispositions de la partie 1 des lignes directrices statutaires s'appliquant aux plans de fermeture des mines]	2020	Gouvernement de l'Australie occidentale	Orientations détaillées sur le contenu des plans de fermeture des mines en Australie occidentale. D'autres documents d'orientation utiles sont publiés par le gouvernement d'Australie occidentale : <a href="http://www.dmp.wa.gov.au/Environment/Mine-Closure-Plan-6034.aspx">http://www.dmp.wa.gov.au/Environment/Mine-Closure-Plan-6034.aspx</a>



Lignes directrices	Année	Publié par	Commentaires
<a href="#"><u>Integrated Mine Closure: Good Practice Guide (2nd ed.)</u></a> [Fermeture intégrée des mines : guide des bonnes pratiques (2ème éd.)]	2019	Conseil international des mines et métaux	Le principal document d'orientation international sur la fermeture des mines. Ce document a été rédigé pour l'industrie, mais il est également utile aux gouvernements.
<a href="#"><u>Guía de Recursos de Buenas Prácticas Para el Cierre de Minas</u></a> [Guide des ressources pour les bonnes pratiques en matière de fermeture des mines]	2019	Gouvernement de l'Argentine	Un recueil des meilleures pratiques en matière de fermeture de mines en Argentine.
<a href="#"><u>Mine Closure Checklist for Governments</u></a> [Liste de vérification des fermeture de mines à l'adresse des gouvernements]	2018	Forum de coopération économique Asie-Pacifique	Un document complet et utile sur tous les aspects de la fermeture des mines, à destination des gouvernements.
<a href="#"><u>Mine Rehabilitation: Leading Practice Sustainable Development Program for the Mining Industry</u></a> [Réhabilitation des mines : Programme de développement durable des pratiques de pointe pour l'industrie minière]	2016	Gouvernement de l'Australie	Des conseils utiles et pratiques sur la planification, la mise en œuvre et le suivi de la fermeture et de la réhabilitation des mines. Ce document s'adresse principalement à l'industrie, mais il peut également être utile aux gouvernements et aux autres parties prenantes.
<a href="#"><u>Guidelines for the Closure and Reclamation of Advanced Mineral Exploration and Mine Sites in the Northwest Territories</u></a> [Lignes directrices pour la fermeture et la remise en état des sites d'exploration et d'exploitation minières avancées dans les Territoires du Nord-Ouest]	2013	Mackenzie Valley Land and Water Board, Canada	Un guide bien organisé, clair et complet sur les plans de fermeture de mines pour les Territoires du Nord-Ouest du Canada, avec certaines parties propres aux limites et aux considérations septentrionales qui pourraient être adaptées à différentes régions climatiques ou écologiques.

## IMPLICATIONS POLITIQUES POUR LES GOUVERNEMENTS

La plupart des gouvernements reconnaissent désormais l'importance de gérer la fermeture des mines et la transition vers l'après-mine. Pourtant, ils sont encore nombreux à n'avoir pas encore développé des politiques et des directives nécessaires pour gérer efficacement la fermeture des mines. Des nombreux pays doivent initier et mettre en œuvre une réforme de la politique de fermeture des mines le plus rapidement possible. Les gouvernements continueront d'avoir du mal à obtenir le « permis social » pour préserver ou développer leur secteur minier s'ils ne peuvent pas démontrer qu'ils sont capables de gérer les aspects environnementaux et sociaux de l'exploitation minière, y compris la transition vers l'après-mine.



Dans un premier temps, les gouvernements doivent tenir compte des éléments de politique décrits dans cette note d'information : veiller à ce que des plans de fermeture de mines complets soient exigés et élaborés conformément aux meilleures pratiques, impliquer pleinement les communautés tout au long de la durée de vie de la mine, assurer une garantie financière complète, appliquer les principales normes et directives internationales, établir des processus de restitution et conserver des archives relatives à la fermeture des mines. Avant toute chose, les gouvernements doivent développer le leadership nécessaire pour gérer la fermeture des mines en allouant des ressources humaines et financières suffisantes, de manière à combler les lacunes en matière de compétences au sein du gouvernement et à évaluer l'ensemble des aspects de la fermeture.

De nombreux gouvernements doivent également tirer parti de l'expertise relative à la fermeture des mines et à la transition vers l'après-mine qui existe au sein de l'industrie et de la société civile, notamment auprès des exploitants miniers locaux et internationaux, des sociétés de conseil, des agences de développement et des organisations non gouvernementales. L'industrie possède sans aucun doute une partie des meilleures et plus récentes expertises en matière de fermeture de mines. En travaillant en collaboration avec l'industrie et certaines organisations internationales comme l'IGF, les gouvernements peuvent s'inspirer des meilleures pratiques actuelles, tirer les leçons des fermetures précédentes et comprendre les défis qui se posent à eux. Il est également intéressant de travailler collectivement à l'élaboration de processus et de critères clairs pour la restitution des mines fermées.

L'IGF se tient prêt à appuyer les pays membres dans l'élaboration de politiques et d'orientations sur la fermeture des mines et dans le renforcement des capacités. Cette aide peut se traduire par une évaluation complète du MPF, une analyse des lacunes des politiques de fermeture existantes ou un soutien à l'élaboration de nouvelles politiques par le biais de formations ou d'un renforcement des capacités. L'IGF peut également faciliter des approches collaboratives efficaces et servant au mieux les intérêts du gouvernement, des populations et de l'environnement.

---

©2021 International Institute for Sustainable Development

Août 2021 | Écrit par Rob Stevens

**Pour plus d'informations, veuillez contacter**

220 Laurier Avenue West, Suite 1100  
Ottawa, Ontario Canada K1P 5Z9  
Email: [Secretariat@IGFMining.org](mailto:Secretariat@IGFMining.org)



[IGFMining.org](http://IGFMining.org)  
[@IGFMining](https://twitter.com/IGFMining)

Secrétariat hébergé par



Secrétariat financé par

Canada



Kingdom of the Netherlands