



## Conseil économique et social

Distr. générale  
5 mars 2013  
Français  
Original : anglais

---

### Instance permanente sur les questions autochtones

#### Douzième session

New York, 20-31 mai 2013

Point 8 de l'ordre du jour provisoire\*

**Travaux futurs de l'Instance permanente, notamment sur les questions relevant du Conseil économique et social et les nouveaux problèmes**

### **Étude sur les retombées de l'essor minier sur les communautés autochtones d'Australie**

#### **Note du Secrétariat**

Suite à la décision prise par l'Instance permanente sur les questions autochtones à sa onzième session (voir E/2012/43, par. 106), M<sup>me</sup> Megan Davis, membre de l'Instance, a effectué une étude sur les retombées de l'essor minier sur les communautés autochtones d'Australie, qu'elle présente ci-après à la douzième session de l'Instance.

---

\* E/C.19/2013/1.



# Étude sur les retombées de l'essor minier sur les communautés autochtones d'Australie

## I. Introduction

1. Comme bon nombre d'États, l'Australie a traversé, au fil des ans, plusieurs périodes d'essor des activités minières, marquées par une augmentation substantielle des investissements et de la production, et elle connaît actuellement une forte expansion des secteurs des ressources minérales et énergétiques<sup>1</sup>. Bien qu'elle ait évité les erreurs commises par d'autres pays souffrant de ce que l'on appelle communément le « paradoxe de l'abondance » ou la « malédiction des ressources », qui voit un recul de l'état de droit et des institutions publiques ou une pauvreté extrême dans des pays ou des régions riches en ressources minérales, l'Australie compte des régions minières, majoritairement peuplées d'aborigènes, dont les données socioéconomiques indiquent une grande pauvreté<sup>2</sup>.

2. En Australie, les peuples autochtones détiennent plus de 20 % du territoire, en vertu de divers régimes d'occupation des terres<sup>3</sup>. Il n'est donc pas surprenant que plus de 60 % des projets miniers se situent à proximité des communautés autochtones<sup>4</sup>, notamment dans la région de Pilbara, en Australie occidentale<sup>5</sup>. L'essor minier que connaît actuellement l'Australie a eu de profondes retombées sur les populations autochtones; la présente étude donne un aperçu de ses aspects positifs et négatifs, en s'appuyant sur les nombreux travaux qui lui ont été consacrés. Au nombre des avantages, on peut citer la conclusion d'accords avec les peuples autochtones, le développement économique et le renforcement des capacités, les possibilités d'emploi et l'amélioration des infrastructures. Les effets négatifs se mesurent par le recul du bien-être culturel et communautaire, les dommages causés à l'environnement et aux lieux sacrés et l'augmentation du coût de la vie, notamment le fait que les peuples autochtones ont plus difficilement accès à des logements et des services de santé abordables.

3. Il convient de noter toutefois qu'on ne dispose pas de suffisamment de données démographiques fiables sur les répercussions des activités minières sur les populations autochtones et que les instruments de mesure de la qualité de vie ou du bien-être ne tiennent compte ni des différences culturelles ni de l'apport des peuples autochtones; les données disponibles ne contribuent donc pas vraiment à donner un

---

<sup>1</sup> Ric Battellino, « Mining boom and the Australian economy », *Bulletin* (Reserve Bank of Australia, 2010).

<sup>2</sup> Marcia Langton et Odette Mazel, « The resource curse compared: Australian Aboriginal participation in the resource extraction industry and distribution of impacts », in *Community Futures, Legal Architecture: Foundations for Indigenous Peoples in the Global Mining Boom*, Marcia Langton et Judy Longbottom, (Oxford, Routledge, 2012).

<sup>3</sup> Marcia Langton et Odette Mazel, « Poverty in the midst of plenty: Aboriginal people, the "resource curse" and Australia's mining boom », *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 26, n° 1 (2008), p. 31 à 65.

<sup>4</sup> Australie, Ministère de l'industrie, du tourisme et des ressources, *Working with Indigenous Communities: Leading Practice Sustainable Development Program for the Mining Industry* (2007), p. 3.

<sup>5</sup> John Taylor et Benedict Scambray, « Indigenous people and the Pilbara mining boom: a baseline for regional participation », compte rendu de recherche, n° 25 (Canberra, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University, 2005).

tableau réaliste de l'effet de l'essor des activités minières<sup>6</sup>. La difficulté qu'il y a à mesurer le bien-être des peuples autochtones a déjà été soulignée par le passé par l'Instance permanente (voir E/C.19/2006/CRP.3).

4. L'auteure de la présente étude se penchera d'abord sur les articles pertinents de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones avant de passer en revue les avantages et les inconvénients de l'essor minier au regard des accords passés, de l'emploi et du tissu social, en tenant compte de facteurs tels que le logement, la santé et le bien-être.

## **II. Dispositions pertinentes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**

5. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones contient un certain nombre de dispositions pertinentes. L'article 3 consacre le droit des peuples autochtones de participer à la prise des décisions et à l'adoption des mesures ayant une incidence sur leurs droits au développement. L'article 8 affirme le droit à une protection égale devant la loi et vise à éliminer et empêcher la discrimination. L'article 10 interdit l'expulsion des terres. L'importance des valeurs culturelles et spirituelles liées à la terre est soulignée dans l'article 25, tandis que l'article 26 traite du droit de posséder et d'occuper les terres conformément aux droits de propriété traditionnels. L'article 28 définit le droit à réparation. L'article 29 consacre le droit d'utiliser, gérer et préserver les ressources et les terres, tandis que l'article 32 confère aux peuples autochtones le droit de participer aux décisions que prennent les États sur les ressources minières ou souterraines en leur possession. L'article 33 traite du droit de décider de sa propre identité et de son appartenance.

## **III. Retombées de l'essor minier**

### **A. Conclusions d'accords**

6. La plupart de l'activité minière en Australie s'exerçant en territoire autochtone, les peuples autochtones qui vivent dans ces zones minières ou à proximité profitent donc de cette expansion. L'une des caractéristiques de cet essor minier est la conclusion d'accords entre les sociétés minières et les peuples autochtones. En effet, on voit s'esquisser à l'heure actuelle de meilleures pratiques en termes d'accords, les sociétés minières adoptant une vision à plus long terme, qui tient compte du bien-être et des handicaps socioéconomiques des peuples autochtones. Les accords portent donc non seulement sur la répartition des recettes, mais aussi sur la lutte contre la pauvreté, l'éducation, la formation, la santé et la culture.

7. En général, le secteur minier est légalement tenu de coopérer avec les peuples autochtones et de conclure des accords avec eux en respectant les cadres juridiques

<sup>6</sup> Jon Altman et David Martin, « Power, culture, economy: indigenous Australians and mining », Research Monograph, n° 30 (Canberra, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University, 2009).

en vigueur tels que la loi de 1993 relative aux droits fonciers des autochtones (*Native Title Act*) et la loi de 1976 relative aux droits fonciers des aborigènes (Territoire du Nord) (*Aboriginal Land Rights*). Il importe de noter qu'il ne suffit pas de vivre près d'une mine pour avoir le droit de conclure des accords ou d'en bénéficier. Les titulaires de droits de propriété, comme les autochtones détenteurs de titres fonciers, sont les principaux concernés. D'ailleurs, on sait que peu de communautés autochtones en Australie auront accès à des revenus miniers<sup>7</sup>.

8. Lorsqu'on parle de l'essor minier, on part du principe que les peuples autochtones pourront tirer des gains importants de l'activité minière s'exerçant dans leurs territoires traditionnels. Dans le Territoire du Nord et dans les régions de Cape York, Pilbara et Kimberley, cette hypothèse se vérifie de plus en plus. Toutefois, comme il ressort des études récentes sur les clauses financières et autres des accords conclus entre peuples autochtones et sociétés minières, bon nombre d'organisations et de communautés autochtones ne sont toujours pas en mesure d'exiger des paiements importants. Pour elles, la question de savoir si les ressources minières sont une malédiction ou une chance n'est, pour l'heure, que purement théorique.

9. De nombreux exemples montrent qu'en raison du caractère confidentiel des accords miniers, il est difficile d'évaluer leur qualité ou les avantages qu'ils présentent : pour bon nombre de communautés autochtones, la conclusion d'accord ne donne pas nécessairement des résultats significatifs ni équitables<sup>2</sup>. De surcroît, l'efficacité d'un accord peut dépendre de l'organisation autochtone qui le gère, de ses compétences et des moyens dont elle dispose. Par conséquent, même si le droit de négocier dans le cadre de la loi relative aux droits fonciers des autochtones ouvre de nouvelles perspectives aux populations autochtones, dans les zones reculées, le faible niveau d'emploi, d'instruction et d'aptitude au travail limite la capacité de l'essor minier à transformer les communautés<sup>2</sup>. Par ailleurs, il est généralement admis que les États australiens, notamment l'Australie occidentale, ont aggravé la situation en prenant des mesures fiscales inéquitables et en s'abstenant de redistribuer les richesses produites dans ces régions<sup>2</sup>.

10. En tout état de cause, l'augmentation du nombre d'accords conclus entre sociétés minières et détenteurs de droits fonciers autochtones est essentiellement le fait des détenteurs de droits, en particulier autochtones. La reconnaissance officielle des droits autochtones a encouragé le secteur minier à revoir son approche et à reconnaître les effets néfastes des activités minières sur les communautés aborigènes, et donc le droit à indemnisation<sup>2</sup>. L'un des grands avantages de la multiplication des accords est que les communautés autochtones ont acquis un savoir-faire, des compétences et de l'expérience en matière de négociations.

11. Les revenus tirés de l'activité minière sont reversés aux communautés autochtones de quatre manières différentes : paiements faits à des particuliers à titre individuel (en espèces ou en nature); prestation de services; investissements dans des entreprises autochtones; et placements à long terme<sup>7</sup>. La constitution d'un grand nombre de fonds en marge de l'essor minier tient à plusieurs raisons, notamment leur capacité à améliorer la gouvernance et la gestion financière. Néanmoins, les difficultés inhérentes à la fiscalité des redevances correspondantes inspirent de l'inquiétude aux communautés autochtones. En outre, plusieurs de ces communautés

---

<sup>7</sup> Ciaran O'Faircheallaigh, « Curse or opportunity? Mineral revenues, rent seeking and development in Aboriginal Australia », in *Community Futures, Legal Architecture*, Langton et Longbottom.

vivent mal le fait que ces fonds soient constitués pour un usage futur. Un autre point jugé préoccupant dans le cadre de cet essor, est la recherche de rente, qui voit privilégiée la course aux ressources existantes et ignore ou minimise la possibilité de créer des ressources nouvelles ou additionnelles<sup>7</sup>. On craint que les bénéficiaires ne préfèrent les paiements individuels à une formule durable telle que l'octroi de redevances à la communauté.

12. Ces difficultés mises à part, l'une des conséquences les plus intéressantes de la phase d'expansion en cours est le partenariat entre les communautés autochtones et les sociétés minières qui investissent dans le développement communautaire et les infrastructures. Il s'agit de faire en sorte que les communautés autochtones tirent des revenus durables de l'essor, au moyen d'un partenariat reposant sur leur autodétermination. En effet, pour nombre de communautés autochtones situées dans les régions minières, ce sont les sociétés minières qui fournissent les infrastructures et les services nécessaires à la place des administrations locales et du gouvernement fédéral.

13. Le groupe Rio Tinto a conclu un partenariat de ce type, au titre duquel il reverse 0,5 % de part de revenus aux communautés autochtones de la région de Pilbara, soit des milliards de dollars sur une quarantaine d'années<sup>8</sup>. Par ailleurs, l'accord sur l'utilisation des terres autochtones conclu par l'Argyle Diamond Mine est considéré comme un exemple de bonne pratique dans ce domaine. Il prévoit deux comptes : 80 % des redevances sont versés sur un fonds de bienfaisance pour le droit et la culture, l'éducation, la formation et les partenariats au titre du développement communautaire, qui ne pourra être exploité qu'en 2018, à la fermeture de la mine; les 20 % restants sont versés sur un compte discrétionnaire et répartis entre sept groupes de propriétaires traditionnels autochtones en vue du renforcement de capacités dans les domaines de la santé, de l'éducation et du développement des entreprises. Cet accord est censé encourager l'initiative privée et la participation économique plutôt que la pratique courante consistant à accumuler et à distribuer des paiements<sup>9</sup>. En outre, l'emploi des populations autochtones a pratiquement atteint la barre des 25 % fixée en 2005, malgré le manque d'aptitude au travail et de formation<sup>9</sup>.

## B. Emploi

14. Les communautés dont les territoires se situent à proximité des activités minières et qui sont touchées par ces activités sont celles qui bénéficient des possibilités d'emploi découlant de l'essor minier. Celui-ci a donné naissance à tout un ensemble de bonnes pratiques en matière de recrutement, d'emploi et de rétention des travailleurs autochtones par les sociétés minières<sup>10</sup>. De nombreux

<sup>8</sup> Karen McNab et Magaly Garcia-Vasquez, « Autonomous and remote operation technologies in Australian mining », rapport du groupe de recherche, n° 2.5 (Brisbane, Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, 2011). Consultable à l'adresse suivante : [www.csr.mq.edu.au/Portals/0/docs/Autonomous-and-Remote-Operation.pdf](http://www.csr.mq.edu.au/Portals/0/docs/Autonomous-and-Remote-Operation.pdf).

<sup>9</sup> Kim Doohan, Marcia Langton et Odette Mazel, « From paternalism to partnership: the Good Neighbour Agreement and the Argyle Diamond Mine Indigenous Land Use Agreement in Western Australia », *Community Futures, Legal Architecture*, Langton et Longbottom (éd.).

<sup>10</sup> Tony Tiplady et Mary Anne Barclay, « Indigenous employment in the Australian minerals industry » (2007). Consultable à l'adresse suivante : [www.csr.mq.edu.au/docs/CSR%20Report\\_FINAL%20TO%20PRINT\\_singles.pdf](http://www.csr.mq.edu.au/docs/CSR%20Report_FINAL%20TO%20PRINT_singles.pdf).

programmes et partenariats visent à donner du travail aux populations autochtones, notamment les initiatives de Rio Tinto, le pacte pour l'emploi du Gouvernement australien, les partenariats entre le gouvernement fédéral et les États et le Queensland Resources Council (Conseil des ressources du Queensland) (auquel participent BHP Billiton, Xstrata et MMG Century) et des programmes autochtones tels que la North West Queensland Indigenous Resources Industry Initiative et le Bowen Basin Indigenous Participation Partnership.

15. Outre les emplois offerts aux communautés qui se trouvent à proximité des concessions minières, des autochtones de la région ou des villes viennent aussi travailler dans les mines par navette aérienne. On remarque toutefois que les lieux d'emploi miniers sont généralement éloignés des communautés autochtones et que leurs membres sont souvent réticents à déménager pour y travailler<sup>11</sup>.

16. Les organisations autochtones et les sociétés minières ont noté que l'emploi dans le secteur minier peut être compromis par le faible niveau d'éducation ou de compétences techniques des peuples autochtones, qui limite leur aptitude au travail<sup>2</sup>. Le faible niveau d'emploi et la piètre participation des peuples autochtones au marché du travail tiennent moins à la demande qu'au fait que souvent les autochtones sont mal équipés pour tirer parti des possibilités d'emploi qualifié, même lorsqu'elles existent<sup>11</sup>. Même pour les accords considérés comme des exemples de bonne pratique en Australie, comme l'accord passé par l'Argyle Diamond Mine sur l'utilisation des terres autochtones, l'aptitude au travail pose problème<sup>9</sup>. Cela dit, l'Argyle Diamond Mine a constaté que 91 % des autochtones parmi ses anciens employés qui avaient suivi son programme de formation avaient pu retrouver du travail<sup>12</sup>.

17. Un autre facteur dont on parle moins mais qui a une incidence sur l'emploi des autochtones est la diminution du nombre des emplois à long terme à mesure que l'activité minière devient automatisée et contrôlée à distance. On estime que l'emploi sur site devrait baisser de 30 % à 40 % à l'avenir<sup>8</sup>. Étant donné que 50 % des employés autochtones occupent des postes semi-qualifiés, cette automatisation à grande échelle aura une incidence considérable sur l'emploi des autochtones<sup>8</sup>. Enfin, la santé, le bien-être, les maladies chroniques, les arrestations et les détentions sont d'autres facteurs qui pèsent sur l'emploi des autochtones dans le secteur minier<sup>13</sup>.

### C. Conséquences sociales

18. Les conséquences sociales de l'essor du secteur minier ont fait l'objet de nombreuses études et de nombreux articles. L'activité minière a une forte incidence sur le tissu social local<sup>14</sup> et les communautés autochtones qui se trouvent à

<sup>11</sup> John Taylor, « Measuring indigenous outcomes from mining agreements in Australia », in *Community Futures, Legal Architecture*, Langton et Longbottom (éd.), p. 60.

<sup>12</sup> Voir l'enquête sur les anciens employés et apprentis aborigènes de la mine de diamants Argyle, réalisée en 2007 par le Centre for Social Responsibility in Mining et consultable à l'adresse suivante : [www.csr.uq.edu.au/docs/Argyle%20former%20employees%20final%20report.pdf](http://www.csr.uq.edu.au/docs/Argyle%20former%20employees%20final%20report.pdf).

<sup>13</sup> John Taylor, « Data mining: indigenous peoples, applied demography and the resource extraction industry », in « Power, culture, economy », Altman et Martin (éd.), p. 69.

<sup>14</sup> Kerry Carrington, Russell Hogg et Alison McIntosh, « The resource boom's underbelly: criminological impacts of mining development », *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, vol. 34, n° 3 (2011), p. 335 et 340.

proximité des exploitations minières ont souvent le sentiment d'être constamment dans la précarité<sup>2</sup>. Même dans la région de Pilbara, où les peuples autochtones sont le plus associés aux profits de l'essor minier, la décision des entreprises d'employer des travailleurs autochtones en application des dispositions sur l'utilisation des terres et d'autres accords n'a pas vraiment amélioré la situation socioéconomique des populations aborigènes qui y vivent<sup>2</sup>.

19. Cette insécurité, une des répercussions de l'essor minier sur le tissu social, est due à diverses raisons, notamment l'arrivée de personnes non autochtones dans les communautés autochtones et la présence de travailleurs itinérants sans attachement à aucun endroit<sup>14</sup>; l'amélioration des routes (davantage de circulation et de tourisme); et les conflits entre communautés autour des perspectives réelles ou supposées de revenus, d'emploi ou d'éducation. Plus particulièrement, l'essor minier a mis en lumière l'absence d'investissements publics dans les services, installations et infrastructures dans les régions minières et la détérioration de la situation économique des aborigènes<sup>2</sup>.

20. Ainsi, l'expansion des activités minières a entraîné une pénurie de logements et l'augmentation du prix des loyers, exerçant une pression supplémentaire sur le parc de logements destinés aux peuples autochtones, qui posait déjà problème. Par ailleurs, la pratique des navettes aériennes a rendu les logements sociaux moins abordables. Ainsi, dans la région de Pilbara, les autorités locales ont vendu des logements publics à une entreprise du bâtiment privée pour qu'elle construise des camps destinés aux travailleurs transportés par navette aérienne. De telles mesures peuvent accroître le nombre de sans-abri parmi les peuples autochtones. De surcroît, les difficultés de logement et le phénomène des sans-abri peuvent perturber la vie des familles ou entraîner leur éclatement et sont associés à d'autres dérives, comme la violence et l'alcoolisme.

21. S'il convient de noter que les sociétés minières ont contribué à améliorer les infrastructures et les services destinés aux communautés autochtones, y compris dans le domaine de la santé, l'essor minier est toutefois lié à de nombreux problèmes de santé. Comme il ressort de l'un des rapports sur la question, l'espérance de vie dans la région de Pilbara se situe entre 52 et 55 ans pour les hommes autochtones et 60 et 63 ans pour les femmes, posant ainsi la question des limites physiques à la pleine participation au marché du travail. D'après les auteurs de ce rapport, « si on ajoute à cela les taux de morbidité relativement élevés chez les autochtones (tant pour les travailleurs dans la force de l'âge que pour les jeunes adultes) par suite de graves contraintes physiques, il est clair que de nombreux autochtones ne peuvent se livrer à une activité économique sérieuse et soutenue<sup>5</sup> ». La crise sanitaire que connaissent actuellement les peuples autochtones en Australie est donc déjà un obstacle à leur participation pleine et entière au marché du travail, sans oublier l'état désastreux de l'infrastructure sanitaire que certaines sociétés minières se sont engagées à améliorer dans le cadre des accords qu'elles ont conclus avec les communautés autochtones.

22. Par ailleurs, on sait que les maladies comme la coqueluche ou la gastroentérite se propagent plus facilement dans les camps de travailleurs transportés par navette aérienne. Les problèmes médicaux ont des répercussions d'une telle ampleur dans ces camps que les services de santé locaux ont du mal à suivre. Avec l'arrivée massive des mineurs dans les villes, on redoute également les problèmes de la toxicomanie et de l'alcoolisme, qui donnent lieu à des comportements antisociaux et

violents. Comme le coût de la vie est généralement élevé dans les régions minières, les denrées alimentaires sont chères, ce qui a une incidence sur l'alimentation des ménages autochtones et leur consommation de fruits et légumes frais. Enfin, bon nombre d'autochtones ont soulevé la question des effets de l'essor minier sur leur culture, les anciens déplorant une perte d'autorité. L'emploi minier peut avoir une incidence sur la préservation du patrimoine culturel.

#### **IV. Conclusions**

23. La présente étude donne une vue d'ensemble des retombées de l'essor minier que connaît actuellement l'Australie sur les peuples autochtones et leurs communautés. Certaines sont positives, d'autres négatives. L'activité minière s'exerce pour l'essentiel dans les territoires autochtones et les études révèlent que les richesses produites par l'essor du secteur minier ne sont pas redistribuées comme il le faudrait aux communautés autochtones<sup>2</sup>. Par ailleurs, il importe que les peuples autochtones préparent bien leur avenir en tirant parti des retombées de l'essor minier en termes d'emploi, de formation, d'éducation, d'investissement des entreprises et de développement communautaire pour ne pas se retrouver dans une situation de précarité quand les mines auront fermé leurs portes ou que l'activité économique aura ralenti au point d'altérer leurs sources de revenus. Certains sont d'avis que les sociétés détentrices de droits fonciers autochtones, les prestataires de services régionaux et les conseils communautaires doivent jouer un rôle de premier plan pour remédier à la répartition inéquitable des avantages et désavantages de l'essor minier, et que les autorités administratives et les responsables autochtones doivent prévoir des programmes de renforcement des capacités et d'encadrement afin d'améliorer les compétences techniques<sup>3</sup>.