

2.2 Le Groupe de la banque mondiale

En réponse à de sévères critiques internationales sur l'impacte destructif de ses projets sur les peuples autochtones pendant les années 1960 et 1970,⁵² la Banque mondiale fut la première banque multilatérale de développement à adopter une politique sur les peuples 'tribaux' en 1982. Connue sous le nom de *Operational Manual Statement 2.34 (OMS 2.34)*, cette politique exigeait que le personnel de la Banque comprenne des mesures pour protéger les droits fonciers, la santé et l'intégrité culturelle des peuples touchés et d'assurer leur participation dans la planification et la mise en œuvre du projet.

Malgré l'adoption de la politique de 1982, l'impacte sévère des projets de la Banque mondiale sur les peuples autochtones a continué,⁵³ mais la Banque mondiale a nié l'existence de problèmes majeurs jusqu'en 1987 lorsque son Président a finalement admis que beaucoup des projets de la Banque mondiale avaient manqué de prendre en compte les questions sociales et environnementales. Du nouveau personnel ayant une expertise dans les sciences sociales fut recruté et une révision fut entreprise pour établir la mesure dans laquelle le personnel adhérerait à la politique sur les 'peuples tribaux'. Cette première révision interne a trouvé que d'un petit échantillon de 33 projets de la Banque mondiale estimés toucher les peuples autochtones depuis l'adoption de la politique, seuls 15 avaient observé la politique – *c'est-à-dire moins de la moitié*. De plus, de ces 15 seuls deux projets avaient observé les quatre éléments principaux de la politique de la Banque mondiale. La révision a également trouvé que les éléments relatifs à la démarcation des terres dans les composants autochtones des projets furent « sérieusement retardés ou décalés par rapport au projet en général ».⁵⁴

Résultant de cette révision et de consultations approfondies *au sein* de la Banque mondiale, une nouvelle politique fut adoptée en 1991 avec comme objectif de donner des instructions plus claires au personnel. Cette politique intitulée 'Peuples autochtones' et appelée 'Directive opérationnelle 4.20' (encadré 9) passe couramment sous revue, mais reste en vigueur au début de 2003. DO 4.20 est une des dix dites politiques de « sauvegarde » qui sont supposées protéger l'environnement et les groupes sociaux vulnérables des impacts négatifs des opérations financées par la Banque. La politique vise à assurer que les opérations de prêt de la Banque 'ne font pas de tort' ou 'minimisent le tort'. L'approche de la politique en est une d'*atténuation, participation et partage des bénéfices*. Lorsque l'OD 4.20 était en développement, les organisations autochtones se sont plaintes que l'OD 4.20 fut développée et finalisée *sans* la participation des peuples autochtones. Les organisations autochtones telles que la COICA ont fait des recommandations claires à la Banque mondiale en 1990 exigeant une politique qui comprenne :

- la reconnaissance des droits des peuples autochtones tels qu'ils sont établis dans le droit international
- des consultations directes avec les peuples autochtones lors de l'élaboration de la politique
- pas de projets de développement dans les zones autochtones sans le consentement informé des peuples touchés
- la participation des organisations autochtones, qui représentent les peuples touchés, tout au long du cycle du projet

52 : Davis (1977), Bel;lo et al (1982), Drucker (1984), Colchester (1986,1,b,c), Rich (1986, 1994), Treece (1987) et Albert (1990)

53 : Colchester (1986a,b,c), Treece (1987), Morse et Berger (1992), Rich (1986, 1994)

54 : Banque mondiale (1987), Davis (1993:16)

- l'établissement de commissions tripartites, comprenant les gouvernements, les bailleurs de fonds et les peuples touchés, pour surveiller la mise en œuvre du projet donner la priorité aux alternatives autochtones pour le développement.⁵⁵

Bien que la politique de 1991 présente des insuffisances significatives telles que le manque de faire référence explicite à la Convention 169 de l'OIT et son inobservation du droit au consentement préalable informé, la plupart des commentateurs autochtones conviennent que, si mise en œuvre de manière appropriée, elle pourrait aider à sauvegarder les droits des communautés autochtones touchées par les projets de la Banque mondiale.

Les forces de OD 4.20 :

- contient des lignes directrices opérationnelles détaillées qui sont obligatoires pour le personnel de la Banque et les gérants des projets comprend des références pour établir les circonstances dans lesquelles la Banque ne financera pas les projets;
- exige un engagement à respecter la politique de la part du gouvernement emprunteur énonce le besoin pour une analyse du cadre légal;
- comprend des exigences pour des études de base détaillées;
- exige des mécanismes pour assurer la participation dans le cycle du projet entier;
- contient des dispositions pour assurer la reconnaissance légale des droits fonciers et des droits aux ressources des peuples autochtones;
- comprend des composants relatifs aux services médicaux, à l'éducation, à l'assistance légale et au renforcement des institutions;
- fournit de la capacitation à l'agence gouvernementale traitant des peuples autochtones;
- établit un programme, avec un budget clair et adéquat, pour des actions pertinentes ayant rapport avec les peuples autochtones dans le projet dans son ensemble les contrats et les déboursements sont conditionnels sur la conformité du gouvernement emprunteur avec ces mesures des lignes spécifiques de responsabilité pour la mise en œuvre de la politique

Faiblesses de DO 4.20:

- manque de conformité avec les normes internationales sur les droits des peuples autochtones, tels que ceux établis dans la Convention 169 de l'OIT;
- reste en arrière des normes internationales telles qu'elles ont évolué depuis 1991;
- n'adopte pas une approche basée dans les droits;
- inobservation du droit au libre consentement préalable informé;
- manque d'interdire la relocation forcée;
- contient un langage peu clair par rapport aux droits;
- ne s'applique pas aux prêts d'ajustement et programmatiques de la Banque;
- pas de liens explicites à un mécanisme de reddition des comptes formel et facilement accessible;
- ne contient aucune disposition pour le recours, la résolution de disputes et de compensation

Révision de mise en œuvre

Bien que la DO 4.20 contienne des exigences utiles, la qualité de la mise en œuvre de la politique dans les années 90 fut malheureusement inégale et parfois mauvaise. Une étude de la Banque de 1999 de la mise en œuvre de la politique de 1991 sur les peuples autochtones en Amérique latine entre 1992 et 1997 a trouvé que plus d'un tiers des projets touchant les

⁵⁵ IWGIA, Rapport annuel 1990

peuples autochtones avait manqué d'inclure un Composant sur les peuples autochtones ou un Plan pour le développement des peuples autochtones (PDPA) tel qu'il est exigé dans la DO 4.20 (para 13).⁵⁶

Des cas d'étude de projets la Banque mondiale en Amérique latine, Afrique et Asie réalisés par les peuples autochtones eux-mêmes ont également trouvé que la conformité à la DO 4.20 est souvent faible et parfois largement insuffisante, surtout quant aux besoins critiques de la participation et la sécurité foncière des peuples autochtones. La conformité est souvent très variable au sein des projets ainsi que de par les projets dans un même pays. Les tendances répétées de faible obéissance comprennent :

- pas d'harmonisation des politiques de l'emprunteur avec les normes internationales et les politiques de la Banque
- études de base superficielles ou absentes de la préparation du projet
- réformes légales nécessaires omises
- omissions procédurales lors de l'évaluation
- les droits fonciers et les droits aux ressources des peuples autochtones non assurés
- le Plan exigé pour le développement des peuples autochtones omis
- une participation insuffisante
- une surveillance inefficace
- des actions correctives retardées ou absentes
- manque d'application des accords relatifs à l'emprunt.⁵⁷

Une mauvaise conformité signifie que les peuples autochtones se retrouvent parfois moins bien lotis après des projets de la Banque. Même des emprunts supposément 'anodins' et les projets visant les peuples autochtones dits 'positifs' peuvent engendrer des dommages sévères si les politiques sociales et environnementales ne sont pas appliquées adéquatement. Par exemple, si des projets d'octroi de titre des terres ne sont pas conçues dès le départ avec les organisations autochtones, il y a un risque que le projet ou programme n'assure pas l'entière des territoires autochtones. ⁵⁸ De même, des projets de conservation qui financent l'établissement des aires protégées peuvent diminuer les droits aux ressources traditionnelles des communautés autochtones. Dans le pire des cas les projets de conservation peuvent aboutir à la relocation forcée.⁵⁹

⁵⁶

Swartz, K et Uquillas, J.E. (1999) *Aplicación de la Política del Banco sobre Poblaciones Indígenas (OD 4.20) en América Latina (1992-97)*. Oficina regional de América Latina y el Caribe, The World Bank, <http://www.worldbank.org>

⁵⁷

Griffiths, T et Colchester M (2000) Les Peuples Autochtones, les Forêts et la Banque mondiale FPP, Moreton-in-Marsh. Voir également Fox, J et Gershman, J (2000) « The World Bank and social capital : lessons from ten rural development projects in the Philippines and Mexico » (« *La Banque mondiale et le capital social : leçons de dix projets de développement rural dans les Philippines et le Mexique* ») *Policy Sciences* 33 (2000) :399-419

⁵⁸

Griffiths (1999), (2001). Voir également Leonard et Narintarakul Na Ayutthya (2002).

⁵⁹

Griffiths et Colchester (2000), Griffiths (2002)

Encadré 9 : La Banque mondiale

Titre de la politique : *Directive Opérationnelle 4.20 : les peuples autochtones* (septembre 1991)

Source des normes : pas explicite

Approche : vérification systématique ; études de base ; participation ; atténuation ; partage des bénéfices

Certaines dispositions importantes [emphasis rajoutée] :

Envergure et portée de la politique :

> « S'applique entièrement sur les projets d'investissement et les prêts d'assistance technique et partiellement au Travail économique et de secteur. Ne s'applique pas aux prêts d'ajustement et programmatiques [paragraphe 1, 10, 11 et 12]

> Pour la mise en œuvre de la politique, des critères généraux sont appliqués afin d'inclure les groupes marginaux et vulnérables [paragraphe 2, 3 + 5]

Etudes de base et évaluations d'impacte :

> Les projets... doivent être soigneusement vérifiés... les questions relatives aux peuples autochtones sont habituellement identifiées au travers d'évaluations environnementales ou de procédés d'évaluation d'impacte social et des mesures appropriées doivent être prises par le biais d'actions d'atténuation environnementale (voir PO 4.10, Evaluation environnementale) [para 10]

> Le plan de développement des peuples autochtones (PDPA) « ... doit comprendre une évaluation... du statut légal des groupes... » [para 15a]

> Des études de base sur le terrain sont comprises dans un PDPA ou un composant de projet sur les peuples autochtones [para 15b]

Dialogue de politique avec les pays emprunteurs :

> « ... la Banque ne prisera pas de projets tant que des plans adéquats ne sont pas développés par l'emprunteur et révisés par la Banque » [para 9]

> « Des questions concernant les peuples autochtones doivent être adressées de manière explicite dans le travail de secteur et de sub-secteur et doivent être comprises dans le dialogue entre la Banque et les pays... » [para 11]

> L'engagement de l'emprunteur pour la mise en œuvre du PDPA « ... doit être reflété dans les documents de prêt ; des dispositions légales doivent pourvoir au personnel de la Banque des valeurs de référence claires pouvant être contrôlés durant la supervision. [para 20]

Droits fonciers et droits aux ressources :

> « Lorsque les investissements de la Banque touchent peuples autochtones, tribus, minorités ethniques ou d'autres groupes dont le statut social et économique reflète leur capacité d'affirmer leurs intérêts et droits à la terre et autres ressources productives, des actions spéciales sont requises. » [para 2]

> « Lorsque la législation locale requiert du renforcement, la Banque doit s'offrir de conseiller et assister l'emprunteur à établir une reconnaissance juridique formelle des systèmes coutumiers d'utilisation foncière ... des dispositions doivent être prises pour leur accorder des droits de gestion et d'utilisation renouvelables à long terme. Ces mesures doivent être prises avant le commencement des autres mesures de planification qui puissent dépendre de la reconnaissance de titres fonciers. » [para 15c]

> « ... Dans un projet qui implique les droits fonciers des peuples autochtones, la Banque doit travailler avec l'emprunteur pour mettre au point les démarches nécessaires pour assurer une tenure foncière en règle le plus tôt possible... » [para 17]

Partage des bénéfices et atténuation :

> « ... une série d'actions positives de la part de l'emprunteur doit assurer que les peuples autochtones bénéficient des investissements de développement » [para 9]

> « Pour un projet d'investissement qui touche les peuples autochtones, l'emprunteur doit préparer un *plan de développement des peuples autochtones* qui soit consistant avec la politique de la Banque. Des composants ou dispositions qui incorporent un tel plan doivent être inclus dans *tout* projet qui touche les peuples autochtones... » [para 13]

Participation et reddition des comptes :

> « ... les questions se rapportant aux peuples autochtones doivent être basées sur la *participation informée* des peuples autochtones eux-mêmes. De cette manière, l'identification de préférences locales au travers de consultation directe, l'incorporation des connaissances autochtones dans les démarches du projet... sont des activités essentielles pour tout projet qui touche les peuples autochtones et leurs droits aux ressources naturelles et économiques » [para 8]

- > « L'étape principale dans la conception du projet est la préparation d'un plan de développement culturellement approprié basé sur la pleine considération des options préférés des peuples autochtones touchés par le projet » [para 14a]
- > « Des mécanismes pour la participation des peuples autochtones dans la prise de décisions au travers de la planification, la mise en œuvre et l'évaluation du projet doivent être conçus et maintenus... » [para 15d]
- > La surveillance de la part des organisations propres des peuples autochtones est « encouragée par la Banque ». « ... des formats et des programmes de rapport appropriés aux besoins du projet doivent être établis. » « ... les rapports d'évaluation doivent être rendus disponibles au publique. » [para 15h]
- > Le programme doit comprendre des appréciations détaillées du coût pour les activités et investissements. Les appréciations doivent être dissociés en unités de coût pour chaque année du projet et liés à un plan financier... » [para 15]

Instructions pour le personnel de la Banque et chefs d'équipe du projet

Identification :

- > Lors de l'identification du projet, l'emprunteur doit être informé de la politique sur les peuples autochtones de la Banque [para 16]
- > Les chefs d'équipe du projet doivent (i) « ... vérifier les agences gouvernementales pertinentes, et leurs politiques, procédés, programmes, et plans pour les peuples autochtones touchés par le projet ... » (ii) « ... initier les études anthropologiques nécessaires pour identifier les besoins et préférences locaux » (iii) inclure les questions des peuples autochtones et la stratégie d'ensemble du projet dans le Résumé Exécutif Initial du Projet (REIP) [para 16]

Préparation :

- « S'il est convenu à la réunion du REIP qu'une action spéciale est requise, le plan de développement sur, ou le composant de projet des peuples autochtones doit être développé pendant la préparation du projet... » [para 17]

Evaluation :

- > « La plan pour le composant de développement pour les peuples autochtones doit être soumis à la Banque avec le rapport d'ensemble sur la faisabilité du projet, avant l'évaluation de celui-ci. L'évaluation doit vérifier la compétence du plan... Les équipes d'évaluation doivent être satisfaits que les peuples autochtones aient participé de manière significative au développement du plan... Il est particulièrement important d'évaluer les propositions pour la mise en règle de l'accès et l'utilisation des terres » [para 18]
- > « Les engagements de l'emprunteur pour la mise œuvre du plan pour le développement des peuples autochtones doivent être établis dans les documents de prêt ; les dispositions juridiques doivent pourvoir au personnel de la Banque des valeurs de référence qui peuvent être contrôlés durant la surveillance du projet... » [para 20]
- > Le document d'évaluation du projet (Project Appraisal Document – PAD) « ... et le mémorandum et recommandations du président doivent résumer les dispositions du plan ou projet » [para 20]

Exécution :

- > La planification de la surveillance doit prendre des dispositions pour ... des visites sur le terrain par les chefs d'équipe du projet et les spécialistes ... Les évaluations à mi-terme et finales doivent vérifier le progrès et recommander des actions correctrices si nécessaire. [para 19]

Le modèle des normes : *Règles opérationnelles obligatoires* internes qui établissent les standards et procédés minimums qui doivent être suivis par le personnel de la Banque dans tous les projets dans la portée de la politique. La politique contient aussi des dispositions non obligatoires qui pourvoient conseils et guidance facultatifs pour le personnel et les gérants des projets.

Mécanisme de reddition des comptes : informelle, au travers des gérants des projets et équipes d'évaluation. Au travers de procédés locaux de surveillance s'ils existent. Formellement, au travers du Panel d'inspection de la Banque mondiale. <http://wbln0018.worldbank.org/ipn/ipnweb.nsf/> (pour les prêts de la BIRD et de l'ADI). Voir aussi <http://www.cao-ombudsman.org/ev.php> (pour les prêts de la SFI et de l'AMGI)

Révisions de l'exécution : Une révision de bureau sur la mise en œuvre en Amérique Latine fût réalisée en 1997 – voir Swartz K.J. et Uquillas J.E. (1999). Suivant une grande pression de la part des peuples autochtones et ONG, en 2001-02, le Département d'évaluation des Opérations semi indépendant a réalisé une révision d'exécution comprehensive comportant une étude de bureau de 234 projets et une évaluation participative sur le terrain de 15 projets dans 12 pays ou la DO4.20 fût déclenchée dans des opérations de prêt de la Banque entre 1992 et 2001. Voir <http://www.worldbank.org/oed/indigenousepeople/>

Aussi bien les études de la Banque que les études indépendantes démontrent qu'une faible mise en œuvre est souvent due aux structures institutionnelles et de motivation dans le Groupe de la Banque mondiale qui sont conçues pour déplacer les fonds pour satisfaire les objectifs annuels de prêts.⁶⁰ Une performance acceptable a également été entravée pas une mauvaise allocation de fonds pour satisfaire les 'coûts de transaction' impliqués dans la planification et la surveillance des projets. La conformité a tendance à être améliorée dans les projets qui visent les peuples autochtones. Les cas d'étude révèlent qu'une mise en œuvre efficace de la DO 4.20 est l'aboutissement de longues périodes de préparation pour le projet, d'apports intensifs du personnel, d'une volonté de payer des coûts de transaction inhabituellement importants, d'engagements robustes pour la réforme de la part des emprunteurs et de prises de décision sincèrement participatives aussi bien dans la préparation que dans la mise en œuvre du projet. ; Des exemples de mise en œuvre de haute qualité se retrouvent dans le *Mexico Community Forestry Project* (Projet de gestion forestière communautaire au Mexique) comprenant une évaluation approfondie d'impacte social et la *Natural Resource Management Project* (Projet de gestion des ressources naturelles) en Colombie où un programme réussi pour l'octroi de titre des terres des peuples autochtones et des Afrocolombiens fut soutenue par la Banque dans des circonstances locales complexes et difficiles. Les participants dans ce dernier projet signalent que son succès relatif était dû aux procédés inclusifs pour une conception, une mise en œuvre et une surveillance participatives.⁶¹

La révision de mise en œuvre du OED (1992-2001)

En décembre 2002, le Département d'évaluation des opérations (OED) semi indépendante de la Banque a conclu une révision de deux ans de la mise en œuvre (de la DO 4.20) pendant la période 1992-2001. Cette révision récente a confirmé la variabilité dans la mise en œuvre de la politique trouvée dans les études indépendantes. La première phase (une étude théorique) de la révision a été publiée en janvier 2003, tandis que la deuxième phase sera publiée en avril 2003. Le rapport de la I^{ère} phase révèle que des 89 projets terminés qui ont touché les peuples autochtones, seuls 62 pour cent avaient appliqué la DO et que seuls 12 projets (14 pour cent) avaient des Plans autonomes pour le développement des peuples autochtones tels qu'ils sont exigés par DO 4.20. L'évaluation montre que seulement 22 pour cent des documents de prêt avaient inclus des clauses sur l'engagement de l'emprunteur de mettre en oeuvre DO 4.20. La même révision trouve que la participation des peuples autochtones dans les prises de décisions dans les projets de la Banque les touchant étaient « pauvres » et que seuls 20 pour cent des projets avaient compris des critères pour la surveillance pour mesurer les impacts sur les communautés autochtones.⁶²

D'intérêt particulier à cette évaluation est la découverte qu'une bonne mise en œuvre générale de la politique spécifique était associée à des impacts de réduction de la pauvreté améliorés. Il est également remarquable que les projets qui ont inclus et mis en œuvre les plans ou

60 : Wapenhams, WA (1992) *Effective implementation: key to development impact* Portfolio Management Task Force, World Bank, Washington, DC. Rich B (199) "The Emperor's New Clothes: the World Bank and environmental reform" *World Policy Journal*, Spring 1990:305-329

61 : Ng'weno B (2000) *On titling Collective property, participation and natural resource management – implementing indigenous and Afro-colombian demands: a review of Bank experience in Colombia* unpublished document, World Bank, Washington, DC September 2000. Il est important de signaler que depuis l'achèvement du projet, agitations civiles et conflit ont miné la sécurité foncière et engendré des disputes concernant les terres dans la zone du projet.

62 : Evaluations - OED (2003) *Implementation of Operational Directive 4.20* aux paragraphes 3.12, 3.1.3, 3.20, 3.6, 3.7, 4.2

[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsDocUNIDViewForJavaSearch/472DE0AEA1BA73A085256CAD005CF102/\\$file/IP_evaluation.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsDocUNIDViewForJavaSearch/472DE0AEA1BA73A085256CAD005CF102/$file/IP_evaluation.pdf) 49

composants autonomes pour les peuples autochtones avaient des impacts de développement meilleurs que ceux qui manquaient de telles mesures.⁶³

Politiques, projets et programmes de la Banque touchant les peuples autochtones :

Ces dernières années la Banque a développé et soutenu des projets et programmes spécifiques qui ‘font du bien’ visant les peuples autochtones, et ceux-ci ont impliqué des initiatives d’octroi de titre des terres, gestion des ressources naturelles, capacitation, éducation, santé et réduction de la pauvreté.⁶⁴ La plupart de ces prêts ciblés ont été dirigés aux peuples autochtones en Amérique latine où des études de la Banque ont confirmé que les peuples autochtones souffrent de hauts niveaux de pauvreté – telle qu’elle est définie par des mesures de pauvreté basés sur le revenu et l’accès au services de base.⁶⁵ Ces projets de la Banque mondiale ont employé une approche basée sur l’ethnodéveloppement, qui vise à construire sur les aspirations autochtones et institutions sociales traditionnelles locales.⁶⁶ Ces nouvelles approches ont eu des résultats mixtes et les critiques soutiennent qu’elles causent des divisions dans les mouvements autochtones nationaux et locaux, qu’elles manquent d’adresser les causes structurelles sous-jacentes de la pauvreté autochtone et jusqu’à présent n’ont pas été très efficaces dans leur abord de la politique et les problèmes pratiques qui minent la sécurité autochtone foncière et la sécurité des ressources.⁶⁷

Bien qu’il ne soient pas exempts de problèmes tels que ceux notés ci-dessus, les organisations autochtones reconnaissent que certains projets d’ethnodéveloppement et de gestion des ressources naturelles de la Banque ont apporté des bénéfices. Néanmoins, les organisations autochtones et groupes de la société civile surveillant la Banque mondiale soulignent que la majorité des activités de la Banque continuent de promouvoir directement ou indirectement le développement directif non durable basé sur l’investissement étranger directe, la croissance basée sur les exports, l’ajustement structurel et l’extraction industrielle des ressources naturelles. Ils se plaignent que ces interventions de développement en grande partie privé de rendu compte continuent d’avoir des conséquences négatives graves pour les peuples autochtones et leurs territoires de par le monde.⁶⁸ Face au déplacement de la Banque vers une augmentation des prêts d’ajustement et programmatiques qui maintenant représentent entre un tiers et la moitié de son volume annuel de prêt, les peuples autochtones et les groupes de la société civile ont dans les années récentes requis à la Banque de modifier ses sauvegardes afin de couvrir ces opérations pour assurer une participation efficace dans l’établissement des politiques macro-économiques et le respect pour les droits autochtones.

Des mécanismes de reddition des comptes inefficaces :

Des évaluations indépendantes de l’utilité du Panel d’inspection ont démontré que bien que celui-ci ait eu un succès relatif à souligner les problèmes de conformité aux politiques, son procédé de plaintes centralisé est encombrant pour les communautés à la base et n’a jusqu’à présent que démontré une capacité limitée pour la stimulation d’action correctives adéquates

63 : Ibid. à paragraphes 4.1 et 4.2

64 : Pour une liste des projets courants de la Banque mondiale ciblant directement les peuples autochtones, voir : <http://lnweb18.worldbank.org/essd/essd.nsf/28354584d9d97c29852567cc00780e2a/529a277b1d68810d852567cc0077fad3?OpenDocument>

65 : Psacharopoulos and Patrinos (1994a,b). Des programmes de réduction de la pauvreté ciblant les peuples autochtones ont été réalisés en Ecuador (1997-2001) et sont en cours en Bolivie. Si bien des projets que des programmes pilotes à grande échelle de réduction de la pauvreté sont planifiés au Pérou. Voir World Bank (1997; 2000; 2001) et Servindi (2002).

66 : Concernant la base conceptuelle de la Banque mondiale pour l’ethnodéveloppement et son application dans les portefeuilles de la Banque, voir Roper et al (1996), Partridge et al (1996) et Nieuwkoop et Uquillas (1999).

67 : Voir par exemple Macas (2001), Assies et al (2001) et van den Berg (2002).

68 : Corpuz (1997), Treacle (1998), Gray (1998), Griffiths (1999), WRM (2000; 2001), Tebtebba (2001).

pour adresser les doléances locales.⁶⁹ Des premières preuves indiquent également que le Bureau centralisé du 'Compliance Ombudsman (CAO) de la SFI et de l'AMGI souffre de problèmes semblables étant donné son approche très technique, sa base distante à Washington et sa dépendance sur des « missions » sur le terrain peu fréquentes.

Etant donné ces problèmes avec les mécanismes existants de reddition des comptes, la société civile et les organisations des peuples autochtones font appel à la Banque et à d'autres IFI depuis un certain temps pour l'adoption de mécanismes de reddition des comptes plus efficaces et accessibles pour leurs opérations de développement (sections 2.3 et 2.4).⁷⁰ Le département d'évaluation de la Banque a identifié de même le besoin pour de nouvelles structures de reddition des comptes pour améliorer la mise en œuvre des politiques sociales et environnementales et pour améliorer l'efficacité du développement :

« En général, la performance dans le domaine des sauvegardes a été seulement partiellement satisfaisante. Une réforme fondamentale des procédés de mise en œuvre et de reddition des comptes est critique. »⁷¹

Révision de la politique de la Banque mondiale sur les peuples autochtones :

Depuis la moitié des années 90, la DO 4.20 et d'autres politiques de sauvegarde subissent un processus de révision faisant partie d'un processus de « conversion » à l'échelle de la Banque qui entend standardiser les politiques dans un nouveau format à trois niveaux : Politique opérationnelle (PO), Procédés de la Banque (PB) et Bonne Pratique (Sourcebook). Les deux premiers documents (PO et PB) sont habituellement des documents brefs traçant les règles obligatoires et les exigences sous des thèmes et sujets spécifiques (NB : le projet PO 4.10 est formé de deux parties : Partie I est obligatoire tandis que Partie II représente la bonne pratique optionnelle qui n'est pas exigée). Le Sourcebook est un guide plus détaillé concernant la bonne pratique non obligatoire.

Soucis concernant la révision de la politique :

La Banque soutient que la simplification et la rationalisation de ses politiques est nécessaire parce qu'une gouvernance plus claire améliorera la qualité de la conformité avec les dispositions de la sauvegarde. Cependant, le processus général de conversion a été entouré de controverse vu que les ONG et les universitaires ont détecté que des forces rétrogrades forment la rédaction des politiques afin de minimiser les règles obligatoires et de limiter le traitement des dispositions des politiques. Les ONG craignent que les politiques sont rendues « résistantes au panel » afin de limiter les bases pour les demandes faites au Panel d'inspection. La révision de la Politique sur les peuples autochtones de la Banque a été au centre de cette controverse depuis plusieurs années.

Lors du premier tours de consultations publiques de la Banque sur la révision de la politique tenue en 1998, les organisations des peuples autochtones ont envoyé un message robuste à la Banque soutenant que toute nouvelle politiques devrait être *plus forte* que la politique existante, particulièrement en ce qui concerne ses dispositions concernant la sécurité foncière

69 : Fox, Clark et Treakle (2003).

70 : Voir, par exemples, Griffiths et Colchester (2000), Griffiths (2002) et La Déclaration des peuples autochtones (2002e).

71 : OED (2002) à page 21. Voir également OED (2000).

et des ressources.⁷² Lorsque la Banque mondiale a finalement sorti son projet de politique révisée en mars 2001, les peuples autochtones ont été consternés de voir qu'elle est en réalité plus faible que la politique existante et qu'elle n'a tenu aucun compte de la plupart des recommandations autochtones principales faites à la Banque lors de sa consultation publique de 1998/99. Les critiques autochtones principales du projet de la politique révisée sont qu'elle :

- ne reconnaît pas le droit du libre consentement préalable informé⁷³
- ne précise plus les conditions préalables devant être atteintes pour l'autorisation du projet
- n'exige pas du personnel de la Banque et des emprunteurs de prendre des mesures pour sauvegarder les droits des peuples autochtones de posséder, contrôler, et gérer leurs terres (les emprunteurs sont simplement demandés de prêter « attention » à ces questions)
- reste en arrière des normes internationales sur les droits de l'homme des peuples autochtones
- manque d'interdire la relocation forcée des peuples autochtones
- ne s'applique pas aux pleins prêts d'ajustement structurel
- ne contient pas de condition pour un suivi autochtone des opérations de la Banque mondiale
- manque d'une condition générale d'études de base détaillées pour déterminer les préférences et soucis des peuples autochtones
- exige uniquement une évaluation sociale lorsque le personnel de la Banque décide que l'opération de développement pourrait avoir des impacts négatifs⁷⁴

Lors du second tour de consultations publiques tenue en été et hiver de 2001, les organisations

des peuples autochtones ont rejeté la politique comme étant un pas en arrière qui n'avancera pas les droits des peuples autochtones dans le développement. Le processus de consultation a également été condamné sans exception pour avoir été précipité et exécuté sans participation autochtone informée et représentative. En général il y a un sentiment dans le mouvement autochtone que la Banque mondiale a erré loin de l'établissement des normes et que ses politiques *se trouvent à un point inacceptable en arrière des normes internationales*.⁷⁵

En octobre 2002, 15 représentants autochtones se sont réunis avec les gérants et le personnel chargé de formuler les politiques de la Banque mondiale pour exposer une fois de plus leurs soucis lors d'un dialogue en face-à-face. Ils ont critiqué la Banque pour avoir manqué d'exiger la sauvegarde des droits fonciers autochtones et pour avoir manqué d'assurer que la

72 : Voir les multiples recommandations des peuples autochtones au Groupe de la Banque mondiale faites entre 1998-2002 relatives à la révision de sa Politique sur les peuples autochtones (Banque mondiale 1999, 2002)

73 : Malgré le manque de reconnaissance du droit de consentement préalable en ce qui concerne la terre et les ressources physiques, le projet PO 4.10 reconnaît ce droit de consentement en relation à la connaissance autochtones et aux 'ressources culturelles' (paragraphe 16). Il est également notable que la SFI, un membre du Groupe de la Banque mondiale, met déjà en œuvre la norme du CPI dans ses Procédés de révision sociale et environnementale (ESRP), qui empêchent le microfinancement de la SFI pour « *la production ou les activités qui enfreignent sur les terres possédées, ou revendiquées sous adjudication, par les peuples autochtones, sans le plein consentement documenté de ces peuples* » (traduction non-officielle) (Table 4 : ESRP Annex G – voir : <http://www.ifc.org/enviro/EnvSoc/ESRP/AnnexG/annexg.htm>)

74 : Pour un résumé compréhensif des problèmes avec le procédé de révision de la Banque et du projet de politique révisée de mars 2001, voir FPP (2002a,b,c,d,e,f) et McKay (2002a). Voir également CDES (2001a), AITPN (2002) et Downing et Moles (2002).

75 : Tebteba Foundation (2001 a,b), Transparencia (2001), Selverston-Scher (2001), Sulyandziga (2001), CONAIE (2001), CORE, Déclaration des peuples autochtones (2001), CDES (2001a,b), AITPN (2002).

politique soit consistante avec les droits des peuples autochtones garantis sous le droit international. Les organisations autochtones et de soutien soutiennent que la Banque mondiale n'a pas toute liberté d'action et a des devoirs et obligations de faire respecter les droits des peuples autochtones en tant que sujet du droit international coutumier.⁷⁶ Lors de la table ronde, les participants autochtones ont également pressé la Banque à engager son département légal à une autre discussion ciblée avec les experts des droits autochtones concernant les droits des peuples autochtones dans le droit international et leur relation aux normes comprises dans les politiques internes de la Banque. En résultat de la réunion en table ronde d'octobre 2002, la Banque a accepté de différer la finalisation de sa politique et de réécrire le projet. On s'attend au lancement du projet final dans le domaine public pour commentaires en mai 2003.

Depuis la réunion en table ronde, le document de projet de politique est entré dans un trou noir pendant plus d'un an durant lequel cela a été sujet à « une nouvelle rédaction » par les techniciens de la Banque.

En mai 2003 le rapport final de l'Instance permanente sur les peuples autochtones des Nations Unies a recommandé que « ...*la Banque : Continue de traiter les questions qui sont toujours d'actualité et notamment respecte le droit coutumier international et les règles en la matière, en particulier les instruments relatifs aux droits de l'homme, reconnaisse pleinement les droits coutumiers des peuples autochtones applicables aux terres et aux ressources, le droit des populations autochtones de donner librement leur consentement en toute connaissance de cause concernant les projets de développement qui les touchent, et interdise la réinstallation forcée de populations autochtones.* » [au paragraphe 33(a)]

Plus de cinquante activistes autochtones présents au Congrès mondial sur les aires protégées en septembre 2003 ont envoyé une lettre au Président de la Banque mondiale qui faisait appel à une consultation publique pleine et efficace réalisée en bonne foi. La lettre faisait également appel à une dissémination *préalable* à temps du deuxième document de projet de la politique et des documents d'accompagnement, dans les langues correctes, afin que les peuples autochtones puissent faire une *évaluation informée* du prochain projet pour juger l'étendue de sa conformité avec leurs recommandations.

En Octobre 2003, après de nombreuses protestations répétées de la part des peuples autochtones concernant la nature rétrograde de la nouvelle politique proposée sur les peuples autochtones de la Banque, le Personnage éminent de la EIR, le Professeur Emil Salim a écrit une lettre personnelle au Président de la Banque mondiale demandant que la Banque s'abstienne de finaliser PO/PB 4.20 jusqu'à ce que ce document soit révisé de manière acceptable aux peuples autochtones eux-mêmes. Le rapport final de la EIR, sorti à la fin de novembre 2003, recommande au Groupe de la Banque mondiale que le GBM devrait s'abstenir d'approuver le projet actuel du PO 4.10 avant que n'aient eu lieu des discussions à haut niveau avec les peuples autochtones, y compris une discussion légale en table ronde entre les avocats du GBM, les représentants autochtones et les experts légaux concernant la consistance de la politique avec les droits de l'homme garantis au niveau international et que

76

Déclaration des peuples autochtones à une discussion en table ronde sur la révision de la politique de la Banque mondiale sur les peuples autochtones, 18 octobre 2002, Washington, DC. Voir spécifiquement la transcription de la réunion dans World Bank (2003). Voir également McKay (2002a), BIC et al (2002) et Salomon et Sengupta (2003) à pages 41-43.

cette discussion ait lieu dans l'année qui suit la soumission du rapport final de la EIR

En réponse à cette lettre d'octobre, la Banque a accepté de remettre la finalisation de la politique jusqu'à ce qu'elle ait considéré les recommandations du rapport de la EIR. La Banque a également finalement consenti à une discussion légale concentrée sur les droits des peuples autochtones et le droit international. Il est anticipé que cette discussion prenne lieu durant la première moitié de 2004 et après cela la politique révisée de la Banque sera finalisée.

Lors de la fermeture du procès de la EIR à la fin de 2003, le Personnage éminent Emil Salim a déclaré qu'il considère la formulation d'une politique acceptable relative aux peuples autochtones est un cas d'essai pour l'engagement de la Banque au développement durable.

Source :

Un briefing du Forest Peoples Programme

PAS DE COMPTES À RENDRE!

Les peuples autochtones, les droits de l'homme et les normes des agences de développement :

Un outil de référence et une étude comparative

Tom Griffiths Décembre 2003