

Les propositions de politiques de sauvegarde de la Banque mondiale pour les peuples autochtones soulèvent de vives préoccupations

Nous avons examiné et réfléchi au projet de nouvelle proposition de politiques de sauvegarde environnementales et sociales (ESP et ESS) de la Banque mondiale. Nous sommes consternés par l'affaiblissement général des exigences des politiques en matière de peuples autochtones et par les graves conséquences que cet affaiblissement entraîne, notamment le déni catégorique de l'existence et des droits des peuples autochtones au titre du droit international des droits humains.

Non seulement les normes concernant les peuples autochtones (contenues dans la norme ESS7) ne sont à ce jour pas conformes aux pratiques reconnues sur le plan international et par le droit international des droits humains, mais il semble par ailleurs que même les normes contenues dans la norme ESS7 ne s'appliqueront qu'à un petit nombre de projets affectant les peuples autochtones financés par la Banque mondiale. Selon nous, il est impératif qu'il soit exigé des activités financées par la Banque mondiale, que ce soit directement ou à travers des intermédiaires financiers, qu'elles satisfassent aux normes établies pour les peuples autochtones. Il est tout simplement inacceptable que la mise en œuvre des exigences des politiques en matière de peuples autochtones puisse être « facultative », ou que les emprunteurs puissent utiliser un système d'emprunts ou des lois nationales qui ne sont pas conformes à la reconnaissance des droits des peuples autochtones par les instruments internationaux des droits humains.

Il est urgent que les questions suivantes soient prises en considération et qu'une réponse effective y soit apportée.

1. Les exigences des politiques visant à protéger les droits des peuples autochtones doivent être universellement appliquées à toutes les activités financées par la Banque mondiale qui affectent les peuples autochtones

1.1. Retrait immédiat de la proposition permettant aux gouvernements de pouvoir simplement « se désengager » de l'application des exigences des politiques visant à protéger les peuples autochtones (ESS7)

Dans cette version, la Banque mondiale propose que les emprunteurs (pour la plupart des gouvernements) puissent demander de ne pas appliquer la norme environnementale et sociale 7 sur les peuples autochtones. Les emprunteurs peuvent le demander s'ils considèrent que l'identification des peuples autochtones intensifierait, d'une certaine manière, les tensions ethniques ou exacerberait les conflits, ou si la reconnaissance de groupes culturels distincts est contraire à leurs constitutions nationales¹. Cela sape gravement et directement les droits spécifiques et fondamentaux que les peuples autochtones possèdent sur leurs vies, leurs terres

¹ ESS7, paragraphe 9.

et leurs ressources, et leur propre voie de développement, tels que déjà consacrés par le droit international des droits humains.

L'empiètement sur les terres, ressources et territoires des peuples autochtones a fréquemment lieu avec le consentement implicite ou explicite des gouvernements, dont les décisions nuisent souvent aux peuples autochtones qui occupent ces terres. En effet, les normes juridiques internationales qui protègent les droits des peuples autochtones existent en partie à cause des actions délibérées des gouvernements menées par le passé pour discriminer les peuples autochtones et les priver et les aliéner de leurs terres et de leurs ressources. Si la décision du respect ou non des droits humains internationaux relève uniquement des gouvernements nationaux, alors la Banque mondiale agit en vue de saper les normes internationales des droits humains convenues, protégées par les instruments onusiens et régionaux des droits humains.

1.2. Nécessité d'améliorer le respect des droits fonciers pour protéger les droits des peuples autochtones dans la norme ESS7

Les droits fonciers des peuples autochtones ont été reconnus à maintes reprises par le droit international et régional des droits humains comme étant essentiels à la survie même de ces peuples. Au vu de l'importance de ces droits, il est crucial que les exigences visant à assurer la protection de ces droits soient clairement formulées. À cette fin, le « plan pour la reconnaissance juridique des... droits de gardiennage ou d'utilisation perpétuels ou à long terme renouvelables » requis doit être élaboré en partenariat avec les peuples autochtones, assorti d'échéances spécifiques, et conçu sur la base d'indicateurs clairs, avec des enveloppes budgétaires suffisantes.

1.3. Des exigences en matière de consentement libre, préalable et éclairé inadéquates dans la norme ESS7

L'inclusion d'une exigence concernant l'obtention du consentement libre, préalable et éclairé est bienvenue, mais la formulation de cette exigence revêt une importance fondamentale pour garantir qu'elle permette d'atteindre l'objectif consistant à assurer aux peuples autochtones l'exercice de leur droit à l'auto-détermination et leur statut de partenaires à part entière du processus de développement. Le libellé actuellement proposé aux paragraphes 18 et 19 ne permet pas d'atteindre cet objectif, et il est nécessaire d'apporter au moins les modifications importantes suivantes :

2.1 les accords conclus avec les communautés doivent être définis et vérifiés par la Banque mondiale avec des experts indépendants, notamment les actions assorties d'échéances nécessaires à garantir que les accords soient respectés, et des affectations budgétaires claires pour les actions convenues ;

2.2 dans tous les cas de violation des accords conclus avec les communautés, de non-conformité avec ces accords, ou en cas de violation des exigences de la norme

ESS7, les communautés et peuples affectés doivent pouvoir recourir à un mécanisme de plainte clair et accessible pour obtenir réparation, entre autres un accès direct au Panel d'inspection. Une assistance technique à l'utilisation des mécanismes de plainte et/ou du Panel d'inspection doit être à disposition sur demande ;

2.3 il doit être exigé que la divulgation d'informations se fasse dans une langue et sous des formes convenant aux communautés affectées, qu'elles puissent comprendre pleinement ;

2.4 la participation des organes et organisations représentant les peuples autochtones doit inclure spécifiquement les femmes et les autres membres des communautés, en plus des conseils des anciens, des conseils de village ou des chefs (déjà mentionnés) ;

2.5 le respect des processus de prise de décisions des peuples autochtones devrait être obligatoire (et non pas s'appliquer « le cas échéant »), il doit garantir le respect de processus indépendants, et doit permettre d'assurer que les processus de prise de décisions se déroulent sans intimidations, sans manipulations, et sans aucune forme de pression induite.

1.4. L'utilisation des « systèmes d'emprunteur » ou des lois nationales permet de mettre de côté les exigences des normes ESS, sans processus clair permettant de déterminer la conformité².

Les nouvelles propositions autorisent les emprunteurs à se conformer aux lois nationales lorsque ces dernières « correspondent sensiblement » aux objectifs des normes. Cela implique que la Banque mondiale doit avoir la capacité d'évaluer non seulement toutes les lois et tous les systèmes nationaux concernés, mais aussi les pratiques historiques liées à ces lois et politiques. Néanmoins, tel que souligné dans les commentaires du Vice-président de la Banque mondiale, la manière dont une telle évaluation serait menée, le moment de cette évaluation et le budget à affecter restent à déterminer³.

Pour la norme ESS7 et en particulier pour les exigences concernant les peuples autochtones, cela signifie concrètement que les gouvernements nationaux peuvent encore une fois choisir de ne pas appliquer les exigences relatives aux peuples autochtones telles que consacrées par la norme ESS7, sans que les peuples affectés ne disposent d'un moyen de recours. Dans la politique en vigueur contenue dans la politique opérationnelle OP4.00, l'« équivalence » des lois et processus nationaux par rapport aux politiques de sauvegarde de la Banque mondiale est déterminée au cas par cas pour chaque politique, et « avant de décider de l'utilisation des systèmes d'emprunteur, la Banque mondiale évalue également l'acceptabilité des pratiques

² Cela est en contraste manifeste avec la Banque asiatique de développement, dont une politique entière vise à s'assurer que l'utilisation des systèmes nationaux renforce d'une part les capacités nationales en matière d'évaluation et de gestion des effets environnementaux et sociaux, et se conforme aux normes de la BAD.

³ Memos, Vice-président de la Banque mondiale, mai 2014

de mise en œuvre de l'emprunteur, ses antécédents et ses capacités »⁴. Cela n'apparaît pas dans les nouvelles propositions, qui ne prévoient par ailleurs aucune contribution des peuples autochtones à toute évaluation effectuée, ni à la décision de mettre de côté les exigences de la norme ESS7 qui pourrait en résulter.

De plus, ces propositions ne contiennent aucune exigence spécifique en matière d'évaluation des lois relatives aux droits et aux intérêts des peuples autochtones en particulier. Toute évaluation des lois nationales proposées pour être utilisées en remplacement de la norme ESS7 doit inclure une appréciation de la mesure dans laquelle le cadre juridique national pour la protection des peuples autochtones est conforme aux normes internationales et au droit international en matière de droits humains. Cela n'est pas mentionné dans les exigences des politiques proposées.

1.5. D'autres échappatoires permettent aux emprunteurs de contourner les obligations

Outre les échappatoires et les désengagements décrits précédemment qui sapent le contenu de la norme ESS7 comme norme pour les activités financées par la Banque mondiale affectant les peuples autochtones, il existe d'autres édulcorations de la politique qui signifient que les emprunteurs peuvent éviter d'appliquer la norme ESS7. À cet égard, un point critique est que la norme ESS proposée s'applique UNIQUEMENT aux prêts à l'investissement (*Investment Lending*), et pas aux deux autres instruments de prêt principaux de la Banque mondiale, le Programme pour les résultats (*Programme for Results*) et les prêts au développement (*Development Policy Loans*). Étant donné que (à l'heure actuelle) la moitié des financements de la Banque mondiale sont octroyés à travers des instruments autres que les prêts à l'investissement, ces normes n'offrent aucune cohérence pour les peuples autochtones touchés par les activités financées par la Banque mondiale.

De plus, il n'est pas exigé des projets financés par des intermédiaires financiers qu'ils se conforment aux normes environnementales et sociales pour tout sous-projet, excepté pour les projets appartenant à la catégorie de risque la plus élevée, ce qui signifie que les exigences de la norme ESS7 ne seront pas appliquées à la majorité des sous-projets financés par des intermédiaires financiers⁵. Ces exclusions sont inacceptables, puisqu'elles créent des dispositions discriminatoires en fonction de l'instrument financier utilisé, et sapent le concept même de normes universelles sur lesquelles les normes environnementales et sociales sont fondées.

2. Un accent mis sur la notification volontaire et sur la confiance dans les emprunteurs pour respecter les normes, sans améliorations adéquates des compétences ou exigences de suivi

Un examen des préoccupations plus générales liées au système ESS dans son ensemble permet de constater que le nouvel engagement de la Banque mondiale

⁴ OP4.00

⁵ ESS1, paragraphe 29.

visant à accorder une attention accrue à la mise en œuvre est bienvenu. À ce jour, le bilan de la Banque mondiale en termes de suivi et de supervision de la mise en œuvre de ses projets tout au long du cycle de projet est médiocre. Cela a été abondamment constaté dans les rapports d'évaluation de l'OED (*Operations Evaluation Department* – service d'évaluation des opérations) et du Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque mondiale au cours des 20 dernières années, et souligné en particulier dans l'examen interne des projets appliquant la politique opérationnelle OP4.10 sur les peuples autochtones.

La manière dont le suivi de la Banque mondiale sera amélioré pour répondre à ces nouvelles responsabilités reste à déterminer. Pour la norme ESS7, le suivi de la Banque mondiale doit être associé à des indicateurs clé, inclure des experts indépendants et être accompagné de sanctions claires, connues et applicables en cas de non conformité aux exigences, y compris la suspension des fonds et des compensations pour les dommages subis. La Banque mondiale dispose d'un Organe consultatif indépendant sur les peuples autochtones qui devrait jouer un rôle important dans la surveillance de la conformité aux normes établies pour les peuples autochtones.

3. Le rôle du Panel d'inspection n'est pas clair et rendu plus difficile

Le rôle et le mandat du Panel d'inspection est remis en question avec la nouvelle structure, dans laquelle les exigences de la Banque mondiale se limitent en grande partie à la diligence requise et au suivi figurant dans la proposition de politique environnementale et sociale de la Banque mondiale. Dans les différents cas où il est proposé que la norme ESS ne s'applique pas (par exemple lorsque les cadres nationaux doivent être appliqués, ou lorsqu'un intermédiaire financier met en œuvre des projets appartenant à une catégorie à risque modéré ou à faible risque), le rôle du Panel d'inspection est là encore incertain.

La proposition de nouvelle politique environnementale et sociale adopte également un grand nombre d'expressions qui servent à édulcorer et obscurcir les engagements ou exigences solides pour lesquels la Banque mondiale peut être tenue pour responsable. Des expressions telles que « dans un délai acceptable pour la Banque mondiale », « le cas échéant », « lorsque cela est financièrement possible », « correspondant sensiblement aux objectifs », « peut » plutôt que « doit », contribuent toutes à affaiblir les normes effectives sur la base desquelles les emprunteurs sont censés agir et être tenus pour responsables, et rendent la tâche du Panel d'inspection difficile, voire impossible.

4. Absence de normes significatives sur la gouvernance foncière et non-application des exigences de la norme ESS5 aux projets d'attribution de titres fonciers et d'administration des terres

Malgré les engagements du Président de la Banque mondiale pris lors de la période de consultation, les nouvelles normes sur la terre (intégrées dans la norme ESS5 et s'ajoutant aux normes existantes sur les réinstallations involontaires) ne respectent

pas les normes comprises dans les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts de la FAO. En particulier, les exigences de la norme ESS5 ne prévoient pas une protection suffisante contre les menaces réelles (et croissantes) de l'accaparement des terres à grande échelle pour l'agro-industrie mentionnées spécifiquement dans les Directives volontaires. De plus, la liste d'exclusion comprise dans la norme ESS5 (pour les activités qui ne sont PAS couvertes par la politique) constitue une limite significative à la portée de la politique de réinstallations involontaires en vigueur de la Banque mondiale. En excluant les processus d'attribution de titres fonciers et de régularisation foncière, la Banque mondiale risque d'exclure les effets des réinstallations durables et à grande échelle de la politique conçue justement pour faire face à ces effets.

5. Informations critiques absentes du projet

Les informations fournies au Comité pour l'efficacité du développement (CODE) pour examen présentent des lacunes importantes. Le document proposé pour consultation publique ne comprend aucun plan de mise en œuvre, aucune référence ou engagement budgétaire, aucun débat sur les compétences du personnel pour rendre compte des rôles changeants du personnel de la Banque mondiale envisagés dans les nouvelles propositions, et aucun plan pour le déploiement de la politique à travers la formation du personnel. Par ailleurs, il ne contient aucune information concernant les réformes des mesures d'incitation au personnel et des procédures de mise en œuvre des politiques de sauvegarde requises pour améliorer radicalement les résultats de la Banque mondiale en matière de respect de ses engagements sociaux et environnementaux. Nous estimons que le CODE doit demander à la Banque mondiale d'offrir un processus de mise en œuvre clair, structuré, et accompagné d'une estimation des coûts pour les nouvelles normes proposées, puisque les évaluer en l'absence d'engagements de mise en œuvre adéquats de la part de la Banque mondiale est impossible.