



Conseil économique et social

Distr. générale
20 février 2013
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Douzième session

New York, 20-31 mai 2013

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Dialogue général avec les organismes et fonds des Nations Unies

Examen des politiques opérationnelles de la Banque mondiale

Note du secrétariat

Conformément à la décision prise par l'Instance permanente sur les questions autochtones à sa onzième session (voir E/2012/43, par. 102), Eva Biaudet¹, membre de l'Instance, a été chargée d'examiner les politiques opérationnelles de la Banque mondiale, d'analyser les mécanismes de participation concernant les peuples autochtones et de déterminer dans quelle mesure ces politiques respectent la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones; cet examen est présenté ci-après à l'Instance, à sa douzième session.

* E/C.19/2013/1.

¹ L'auteur adresse ses remerciements au Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones James Anaya, à Mattias Ahren et à Dalee Sambo Dorough, membre permanent de l'Instance, pour leurs observations et leurs suggestions. Navin K. Rai, Conseiller de la Banque mondiale pour les peuples autochtones de 2000 à 2012, a fourni des éclaircissements sur la politique actuelle de la Banque, Populations autochtones (PO 4.10). L'auteur exprime également sa gratitude à Tove Holmström pour son aide durant la préparation du présent rapport.



I. Introduction

1. La présente étude a pour objet d'examiner la politique opérationnelle adoptée par la Banque mondiale en faveur des peuples autochtones (PO 4.10, Populations autochtones) ainsi que ses pratiques compte tenu des normes énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration). Il est indéniable que les activités de développement menées par la Banque influent considérablement sur les droits et les moyens de subsistance des peuples autochtones qui continuent de compter parmi les plus démunis au monde, d'afficher les taux de pauvreté les plus élevés et les niveaux d'éducation les plus bas, et d'être davantage exposés aux maladies et aux discriminations que d'autres groupes². L'Instance permanente sur les questions autochtones³, les peuples autochtones⁴ et les organisations de la société civile⁵ ont demandé instamment à la

² L'étude publiée par la Banque mondiale sur les peuples autochtones, la pauvreté et le développement offre une sorte d'« instantané mondial » des indicateurs socioéconomiques se rapportant aux populations autochtones par rapport aux moyennes démographiques nationales. Elle constate que la communauté internationale ne peut pas se permettre d'ignorer les souffrances de ces peuples au moment même où elle cherche des moyens d'atteindre l'un des objectifs du Millénaire pour le développement, à savoir réduire de moitié le nombre de pauvres par rapport au niveau de 1990, d'ici à 2015. Bien qu'ils ne représentent que 4,4 % de la population mondiale, les peuples autochtones comptent pour environ 10 % des pauvres, dont près de 80 % vivent en Asie.

³ Voir E/2012/43-E/C.19/2012/13, par. 40, disponible à l'adresse suivante : <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/UNPFIISessions/Eleventh.aspx>, et E/2009/43-E/C.19/2009/14, par. 6, disponible à l'adresse suivante : http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2009_14_fr.pdf.

⁴ Voir lettre adressée conjointement par les peuples autochtones à Jim Yong Kim, Président de la Banque mondiale (19 septembre 2012), p. 2 (archivée par l'auteur); déclaration des peuples autochtones d'Abya Yala invitant la Banque mondiale à mettre à jour sa politique en faveur des peuples autochtones en se fondant sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (24 août 2012), disponible à l'adresse suivante : <http://bit.ly/VQMfmT>; lettre adressée conjointement par les peuples autochtones à Jim Yong Kim, Président entrant de la Banque mondiale (23 juin 2012), p. 2 (archivée par l'auteur); lettre adressée conjointement par les peuples autochtones à Robert Zoellick, ancien Président de la Banque mondiale (17 octobre 2011), p. 1 (archivée par l'auteur); déclaration liminaire des peuples autochtones à l'occasion de leur dialogue direct de haut niveau avec la Banque mondiale (15 novembre 2010), disponible à l'adresse suivante : <http://bit.ly/WRw6vf>; rapport établi par l'organisation Unissons-nous pour la promotion des Batwa et le Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique sur le dialogue entre la Banque mondiale et les peuples autochtones d'Afrique centrale et de l'Est sur le Fonds de partenariat de carbone forestier : consultations sur les activités visant à réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation de la terre (13 mars 2008), disponible à l'adresse suivante : http://www.ipacc.org.za/uploads/docs/World_Bank_Redd_Report_french.pdf.

⁵ Voir observations communes des organisations de la société civile sur l'examen des sauvegardes de la Banque mondiale (10 octobre 2012), p. 7 (archivée par l'auteur); lettre ouverte adressée par les organisations de la société civile au futur Président de la Banque mondiale (9 avril 2012), disponible à l'adresse suivante : <http://www.bicusa.org/en/Article.12616.aspx>; lettre adressée conjointement par les organisations de la société civile à Robert Zoellick, ancien Président de la Banque mondiale (31 août 2011), p. 1 (archivée par l'auteur); Forest Peoples Programme, Submission to Independent Evaluation Group Regarding the World Bank Group Safeguard and Sustainability Frameworks, disponible à l'adresse suivante : <http://www.forestpeoples.org/topics/safeguard-accountability-issues/publication/2012/fpp-submission-independent-evaluation-group> (pas disponible en français); rapport établi par International Forum on Globalization et la Fondation Tebtebba à l'issue de la réunion sur la

Banque mondiale de réexaminer ses politiques afin de les mettre en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme, telles qu'énoncées dans la Déclaration.

2. La Banque mondiale a récemment commencé d'examiner et de réformer ses politiques de sauvegarde sociales et environnementales⁶ qui adhèrent au principe « de ne pas nuire ». Ces politiques, dont celle en faveur des populations autochtones, visent à fournir une protection essentielle aux peuples autochtones et autres groupes pouvant être négativement affectés par des projets financés par la Banque. Aucune de ces politiques n'a encore été révisée de façon à prendre en compte les articles de la Déclaration. Le processus d'examen constitue justement une occasion unique de mettre les politiques et pratiques de la Banque en conformité avec les normes énoncées dans la Déclaration. En évitant, dans un premier temps, de nuire aux communautés touchées par les activités de la Banque mondiale ou par celles d'organismes de développement et d'institutions de financement de la lutte contre les changements climatiques ayant souscrit aux mesures de sauvegarde de la Banque⁷, il sera ensuite possible de progresser vers une plus grande intégration des droits de l'homme dans toutes les activités. Les États, les organisations intergouvernementales et une large gamme d'acteurs internationaux tels que les entreprises commerciales cherchent des voies et des moyens d'associer à toutes leurs activités un plus grand respect et une reconnaissance accrue des droits de l'homme.

3. Le présent rapport examine, à la lumière des normes énoncées dans la Déclaration et des récentes évolutions du système international des droits de l'homme, quelques domaines de préoccupation s'agissant de l'approche en faveur des peuples autochtones adoptée par la Banque mondiale. Il met l'accent sur un nombre limité de droits intrinsèques et de garanties judiciaires essentiels énoncés dans la Déclaration, tels que les droits de propriété des peuples autochtones sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources naturelles, desquels découlent les principes du consentement préalable libre et éclairé et du partage des bénéfices. L'auteur donne la priorité à quelques questions importantes soulevées par les peuples autochtones, les organisations de la société civile et les mécanismes et experts du système des Nations Unies.

4. Ce rapport peut également contribuer à favoriser la coopération de la Banque mondiale avec l'Instance permanente et les peuples autochtones dans le cadre de sa mission de promotion du développement économique sur le long terme et de

stratégie à adopter pour la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (27-28 octobre 2008), p. 15 et 22, disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.ifg.org/pdf/UNDRIP%20Report-English.pdf>.

⁶ Politiques de sauvegarde de la Banque mondiale – projet d'examen et de mise à jour – document de cadrage (10 octobre 2012), disponible à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFEPOL/Resources/584434-1306431390058/SafeguardsReviewApproachFRENCH.pdf>.

⁷ Ainsi, les mesures de sauvegarde servent à fixer le seuil de défaillance appliqué aux organismes du système des Nations Unies et aux banques régionales de développement mettant en œuvre des programmes dans le cadre du Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier. Voir Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier, Approche commune en matière de sauvegardes environnementales et sociales pour les partenaires multiples à la mise en œuvre, disponible à l'adresse suivante : http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jun2011/Fr.%20Common%20Approach_06142011.pdf.

réduction durable de la pauvreté. À la suite d'une recommandation formulée par l'Instance permanente à sa onzième session en 2012 (voir E/2012/43-E/C.19/2012/13, par. 119), la Banque a été invitée à participer à une demi-journée de réflexion avec l'Instance, qui doit se tenir lors de sa douzième session en mai 2013.

5. La section II du rapport traite de la nécessité d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme pour appliquer aux activités de développement les principes énoncés dans la Déclaration. La section III fournit une brève analyse de la politique de la Banque mondiale en faveur des populations autochtones, sur la base des normes énoncées dans la Déclaration en matière de droits sur les terres, les territoires et les ressources naturelles, ainsi que de partage des bénéfices. La section IV se penche sur le consentement préalable libre et éclairé. La section V étudie les mécanismes de participation et examine la question de la participation des peuples autochtones à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des projets. Se fondant sur les problèmes mis en évidence, la section VI présente une liste de recommandations.

II. Mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : adopter une approche axée sur les droits de l'homme dans les activités de développement

6. La Déclaration est l'expression la plus importante du « consensus international qui existe sur les droits individuels et collectifs des peuples autochtones »⁸ et elle « offre un cadre d'action pour la pleine protection et la mise en œuvre intégrale de ces droits »⁸. Elle fournit un cadre normatif aux échanges entre les peuples autochtones et les États, et entre le secteur privé et le système des Nations Unies.

7. En outre, les articles 41, 42 et 43 de la Déclaration donnent des orientations à tous les organes et institutions spécialisées du système des Nations Unies, y compris la Banque mondiale, insistant sur leur devoir de contribuer à la pleine application des dispositions de la Déclaration et de respecter les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones. La Déclaration devrait servir de base et de cadre à toute révision de la politique de la Banque mondiale en faveur des peuples autochtones, ainsi qu'à toute politique de sauvegarde en faveur des peuples autochtones en vigueur ou nouvelle⁹.

8. Appliquer les normes énoncées dans la Déclaration aux activités de développement implique d'adopter une approche du développement axée sur les droits de l'homme. Les normes relatives aux droits de l'homme sont largement considérées comme une composante fondamentale du développement étant donné que leurs violations constituent dans de nombreux cas les causes structurelles de la

⁸ Voir le rapport établi par le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya (A/66/288, par. 69).

⁹ Les politiques de sauvegarde concernées, outre celle en faveur des peuples autochtones (PO 4.10), sont les suivantes : Réinstallation involontaire de personnes (PO 4.12), Forêts (PO 4.36), Habitats naturels (PO 4.04) et Patrimoine culturel (PO 4.11) (non disponible en français).

pauvreté, que ce soit à travers la discrimination, l'absence de responsabilité et de transparence ou les abus du pouvoir central¹⁰.

9. L'approche du développement axée sur les droits de l'homme a été adoptée par un nombre croissant d'institutions œuvrant dans ce domaine. Il convient de porter une attention particulière au Mémorandum d'accord commun sur les approches de coopération et de programmation en matière de développement fondées sur les droits de l'homme, adopté par l'ONU en 2003¹¹, et aux Lignes directrices sur les questions relatives aux peuples autochtones du Groupe des Nations Unies pour le développement élaborées en 2008, qui définissent les mesures et le cadre opérationnel permettant de mettre en œuvre une approche du développement axée sur les droits de l'homme et respectueuse de la culture, au bénéfice des peuples autochtones et avec leur participation¹². Le Groupe des Nations Unies pour le développement, plusieurs organismes donateurs publics¹³ et l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)¹⁰ ont approuvé cette approche.

10. Bien que la communauté internationale ait largement approuvé l'approche du développement axée sur les droits de l'homme, la Banque mondiale s'est montrée plus réticente. Elle n'a pas institué de politique opérationnelle globale des droits de l'homme et ceux-ci ne sont pas systématiquement intégrés aux décisions prises au quotidien par le personnel ni dûment pris en considération dans les opérations de prêt¹⁴. Toutefois, il convient de noter que la place marginale accordée aux droits de l'homme dans les activités de la Banque contraste avec les déclarations officielles, notamment le document intitulé « Legal opinion on the human rights and the work of the World Bank » (Avis juridique sur les droits de l'homme et les travaux de la Banque mondiale) publié par l'ancien Conseiller général Roberto Dañino. Les obstacles bureaucratiques, y compris la divergence de vues quant à l'interprétation et à l'application des normes relatives aux droits de l'homme, expliquent en grande partie que les tentatives internes de faire adopter et mettre en œuvre par la Banque un programme en la matière se soient soldées par des échecs. En outre, les mesures incitatives prises par la Banque favorisent les objectifs quantifiables plutôt que les

¹⁰ Voir Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, document d'orientation du CAD sur l'action à mener dans le domaine des droits de l'homme et du développement, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/fr/developpement/gouvernance-developpement/43490791.pdf>.

¹¹ Voir <http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer> (dernière consultation le 9 novembre 2011).

¹² Voir http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDG_training_16FR.pdf.

¹³ Voir Agence suédoise de coopération internationale au développement, <http://www.sida.se/English/Partners/Gamla-versioner/Sida-Partnership-Forum/Sida-Partnership-Forum1/Courses-2012/Courses-Autumn-2011/RBA112/> (dernière consultation le 28 septembre 2012); Ministère britannique du développement international, http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/human_rights_tsp.pdf; Agence norvégienne de coopération pour le développement, <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/evaluations/publication?key=385467> (dernière consultation le 7 novembre 2011).

¹⁴ Voir Galit A. Sarfaty, « Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank », *American Journal of International Law*, vol. 103 (2009), p. 648.

résultats obtenus sur le long terme ou le respect de ses politiques de sauvegarde sociales et environnementales¹⁵.

11. L'auteur note avec satisfaction que la Banque mondiale a annoncé qu'elle considérerait les droits de l'homme comme une « problématique naissante » dans le cadre de son examen¹⁶. L'évaluation des répercussions sur les droits de l'homme et des risques associés est essentielle pour garantir un développement effectif et prévenir la violation des droits protégés par la Déclaration. La Banque est donc invitée à faire de cette évaluation une prescription s'appliquant à toutes les activités qu'elle financera. Une telle initiative serait en conformité avec l'article 42 de la Déclaration qui invite non seulement à favoriser le respect et la pleine application de ses dispositions mais aussi à en assurer l'efficacité.

III. Banque mondiale et droits intrinsèques

12. La Déclaration garantit divers droits intrinsèques visant à protéger les individus et les collectivités autochtones contre la discrimination (art. 2 et 21, par. 1) ou l'assimilation forcée (art. 8). Par ailleurs, elle souligne la nécessité de porter une attention particulière aux droits et aux besoins spécifiques des anciens, des femmes, des jeunes, des enfants et des personnes handicapées autochtones (art. 21, par. 12 et 22, par. 1). Les droits à l'autodétermination (art. 3), au gouvernement autonome (art. 4), à la propriété collective des terres, des territoires et des ressources (art. 26, par. 2), au développement (art. 23) et au partage des bénéfices visent tous à protéger les peuples autochtones en tant que populations distinctes vivant au sein d'États-nations.

A. Droit de propriété sur les terres, les territoires et les ressources

13. Le régime coutumier d'occupation des terres est l'un des traits qui caractérisent la plupart des autochtones partout dans le monde et est également un élément fondamental de la reconnaissance internationale des droits de ces peuples¹⁷. Les peuples autochtones entretiennent des liens spirituels particuliers avec les terres qu'ils possèdent et les ressources naturelles qui s'y trouvent. Selon les normes et la pratique internationales, les peuples autochtones ont un « droit [...] de propriété collective sur les terres, territoires et ressources naturelles qu'ils occupent ou utilisent traditionnellement [...], conformément à leur modèle culturel distinct d'occupation et d'exploitation »¹⁸.

¹⁵ Pour une analyse de l'approche des droits de l'homme par la Banque mondiale, voir Galit A. Sarfaty, *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank*, Stanford Studies in Human Rights (Palo Alto, Californie, Stanford University Press, 2012).

¹⁶ Voir Politiques de sauvegarde de la Banque mondiale – projet d'examen et de mise à jour – document de cadrage (10 octobre 2012), par. 35 (Problématiques naissantes). La Banque mondiale a annoncé qu'elle examinerait notamment, outre les droits de l'homme, le consentement préalable libre et éclairé, le régime foncier et les ressources naturelles des peuples autochtones.

¹⁷ Voir le rapport du Rapporteur spécial James Anaya, A/HRC/15/37, par. 57.

¹⁸ *Ibid.*, par. 54.

14. La Déclaration reconnaît le droit des peuples autochtones de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres et les territoires qu'ils possèdent et précise clairement que ce droit s'exerce aussi sur les ressources des terres et territoires qui leur appartiennent traditionnellement¹⁹. Étant donné qu'elle mène de plus en plus d'activités dans le domaine de l'industrie extractive et que les terres et territoires appartenant traditionnellement aux peuples autochtones servent souvent de sites à des projets de développement qui se traduisent par des activités d'exploitation des ressources naturelles de grande ampleur, la Banque mondiale est instamment priée de s'assurer que les droits fonciers des peuples autochtones, y compris ceux qu'ils exercent sur les ressources présentes sur leurs terres, sont pleinement reconnus et protégés.

15. La protection du droit des peuples autochtones de posséder et d'exploiter les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent traditionnellement est étroitement liée à la nécessité de préserver leur intégrité sociale, culturelle et économique. Si les droits de propriété des peuples autochtones ne sont pas garantis, leurs moyens de subsistance sont sévèrement menacés. Pour les peuples autochtones, la perte des terres, des territoires et des ressources naturelles qu'ils possèdent et utilisent traditionnellement ou qu'ils ont acquis et dont ils dépendent entraîne « la privation des moyens de base nécessaires à la vie et au maintien de conditions de vie adéquates »²⁰. Quand leurs droits sur les terres, territoires et ressources naturelles ne sont pas reconnus et respectés, les efforts réalisés pour réduire la pauvreté et parvenir au développement durable sont compromis et les communautés autochtones resteront défavorisées dans le processus de développement.

16. L'identification et la reconnaissance des formes autochtones de propriété foncière et d'utilisation des terres, des territoires et des richesses naturelles sont d'une importance fondamentale pour l'exercice effectif des droits de l'homme par les peuples autochtones (voir A/HRC/15/37, par. 53) et constituent l'un des éléments essentiels du présent rapport.

17. Le droit des peuples autochtones à leurs terres, territoires et ressources naturelles donne lieu à l'application du principe de consentement préalable, libre et éclairé. Ce consentement n'est pas un simple objectif : il doit être obtenu chaque fois que des projets et des activités de développement ont une incidence sur les droits de propriété des peuples autochtones et que sont menés des projets d'exploitation commerciale des ressources naturelles situées sur des terres ou des territoires que les peuples autochtones possèdent traditionnellement ou utilisent habituellement.

18. Le droit des peuples autochtones au partage des bénéfices (examiné plus loin) découle de leurs droits de propriété et de l'obtention de leur consentement préalable, libre et éclairé quand ces droits sont touchés. Dans le cadre des activités et des mécanismes de développement qui ont une incidence sur les terres, les territoires et

¹⁹ Voir art. 26 2) : « Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et *ressources* qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis » (non souligné dans le texte).

²⁰ Banque mondiale, Rapport final de la Revue des industries extractives, Vers un nouvel équilibre, vol. I (2003), p. 48. Le Rapport est disponible dans son intégralité à l'adresse suivante : [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF600684C58/\\$File/volume1french.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF600684C58/$File/volume1french.pdf) (dernière consultation : janvier 2013).

les ressources des peuples autochtones, le partage obligatoire des bénéfices résultera d'un accord entre la communauté autochtone concernée et l'auteur du projet.

19. La Déclaration reconnaît le droit des peuples autochtones de posséder et de contrôler les terres, territoires et ressources naturelles qui leur appartiennent traditionnellement et qu'ils ont acquis (art. 26). De nombreux organes compétents en matière de droits de l'homme ont affirmé l'importance de ce droit dans leurs études et leurs décisions²¹.

20. Si l'on examine la politique en faveur des peuples autochtones à la lumière de l'article 26 de la Déclaration, il semblerait qu'elle n'exige pas de la Banque mondiale, dans les activités qu'elle finance, qu'elle reconnaisse juridiquement les droits de propriété des peuples autochtones sur leurs terres, territoires et ressources naturelles. Les emprunteurs doivent s'assurer que les terres dont l'utilisation ou l'occupation par les autochtones est consacrée par la coutume sont légalement reconnues uniquement lorsque le projet prévoit la délivrance de titres fonciers ou l'achat des terres concernées (voir par. 17 de la politique). Par conséquent, la politique définit une norme qui n'est pas conforme à la Déclaration et qui permet à la Banque mondiale et aux emprunteurs d'agir au mépris du droit de propriété légitimement exercé par les peuples autochtones sur leurs terres, territoires et ressources et des droits associés d'usufruit ou d'exploitation et/ou d'assigner des terres communes à des particuliers (ibid.).

21. La condition de reconnaissance juridique des terres posée par la politique s'applique uniquement aux terres qui sont la propriété traditionnelle des peuples autochtones ou dont l'utilisation ou l'occupation sont consacrées par la coutume. Aucune mention n'est faite du statut des terres acquises par les peuples autochtones autrement que par occupation ou utilisation traditionnelle ou coutumière. Bien souvent, les peuples autochtones ont été dépossédés illégalement de leurs terres traditionnelles et ont acquis par d'autres moyens celles sur lesquelles ils vivent et dont ils dépendent désormais. Les terres acquises autrement, par occupation ou utilisation traditionnelle ou coutumière, devraient aussi faire l'objet de garanties, en application de l'article 26 2) de la Déclaration relatif aux droits de propriété des peuples autochtones.

22. Par ailleurs, le mécanisme de réparation prévu dans la Déclaration concernant les terres, les territoires et les ressources naturelles des peuples autochtones n'a pas été entériné dans la politique actuelle. En vertu de la Déclaration, les peuples autochtones ont droit à une réparation lorsque des projets de développement ont des

²¹ Voir *Sawhoyamaya Indigenous Community c. Paraguay*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Series C n° 146, par. 222, arrêt du 29 mars 2006 (par lequel la Cour a conclu que la méconnaissance des droits fonciers des Sawhoyamaya était contraire aux valeurs de la communauté); *Yakye Axa Indigenous Community c. Paraguay*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Series C n° 125, par. 157 et 158, arrêt du 17 juin 2005 (par lequel la Cour a fait observer que le droit de vivre sur des terres ancestrales découle du droit à la vie); *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Series C n° 79, par. 104 et 139, arrêt du 31 août 2001 (par lequel la Cour a accueilli l'argument de la Commission interaméricaine des droits de l'homme selon lequel le fait de ne pas avoir pris de mesures pour protéger la terre et les ressources des Awas Tingni constituait une violation de leurs droits de propriété collectifs). Voir aussi, dans l'affaire du *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council c. the Republic of Kenya*, la décision rendue par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en mai 2009, entérinée par l'Union africaine le 4 février 2010.

effets néfastes sur leurs terres, leurs territoires ou leurs ressources [art. 32 3)], par le biais, notamment, de la restitution et/ou d'une indemnisation pour les terres, territoires et ressources qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause [art. 28 1)]. Plus important encore, la Déclaration prévoit dans ce cas une indemnisation particulière « sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique » [art. 28 2)]. Un tel mécanisme d'indemnisation n'est pas prévu dans la politique, qui lui préfère des stratégies de réinstallation cadrant avec les préférences culturelles des peuples autochtones et des communautés locales et établies dans le cadre de consultations avec la Banque (voir par. 20 de la politique).

23. À l'issue d'une étude menée sur l'application de la politique en faveur des peuples autochtones, la reconnaissance des droits sur les terres et les ressources est l'indicateur d'évaluation qui a obtenu le plus mauvais résultat²². L'étude a conclu que la mauvaise application de la politique concernant la protection ou la promotion des droits sur les terres et les ressources et la mise en place d'un mécanisme de réclamation était l'élément le plus préoccupant. Tout en reconnaissant la nature politiquement sensible des droits des peuples autochtones dans de nombreux pays, il est particulièrement inquiétant de constater que les projets qui ont des conséquences pour les droits sur les terres et sur l'eau et qui pourraient contribuer à protéger et promouvoir l'application de ces droits n'ont pas prévu de mesures de protection des droits sur les terres et les ressources alors que bien souvent, ces mesures sont indispensables au bien-être à long terme et à la viabilité des sociétés et des cultures autochtones²³.

24. Le Panel d'inspection de la Banque mondiale²⁴ a relevé plusieurs cas importants de non-respect de la politique, en particulier pour ce qui est de la sécurité des droits fonciers des peuples autochtones concernés. En septembre 2010, il a publié son rapport d'enquête en réponse à une demande présentée par des membres des peuples autochtones Naso et Ngäbe au Panama²⁵. Le rapport met en évidence la complexité et la très grande importance des questions relatives aux peuples autochtones dans le cadre de projets de développement. Le Panel y répond à des

²² « Implementation of the World Bank's Indigenous Peoples Policy: A Learning Review » (FY 2006-2008), document d'orientation, Politiques opérationnelles et services aux pays (août 2011), par. 46, disponible en anglais à l'adresse suivante : http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/Resources/Indigenous_peoples_review_august_2011.pdf.

²³ Ibid., par. 81.

²⁴ Le Panel d'inspection est un mécanisme indépendant permettant à ceux qui estiment qu'ils ont été ou risquent d'être lésés par un projet financé par la Banque mondiale d'exposer leurs doléances. Il examine la mesure dans laquelle la Banque mondiale se conforme à ses propres politiques et à ses procédures et fait part de ses conclusions au Conseil des administrateurs qui, sur la base de ces conclusions et des réponses fournies par la Direction, décide de la suite à donner. Le Panel d'inspection a reçu des demandes et mené des enquêtes portant précisément sur les peuples autochtones (comme le Land Administration Project, mené au Panama en 2009 et le projet d'appui transitoire à une opération de crédit au redressement économique et projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale, de 2005, tous deux examinés dans la présente étude).

²⁵ Voir le rapport d'enquête du Panel d'Inspection n° 56565-PA sur le projet d'administration des terres au Panama, disponible en anglais à l'adresse suivante : http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Investigation_Report_full_September_16.pdf.

préoccupations fondamentales et à de graves inquiétudes concernant les droits fonciers et la sécurité des terres des Naso et des Ngäbe.

25. Il convient toutefois de noter qu'à propos des Naso et des Ngäbe, le Panel d'inspection a conclu, sans pour autant minimiser les problèmes importants soulevés par plusieurs de ses conclusions, que les dirigeants de la Banque mondiale avaient joué un rôle de premier plan en s'efforçant, dans le cadre de ce projet, de faire respecter les droits fonciers des peuples autochtones²⁶. Il a également constaté qu'après qu'il a reçu la demande, la Banque mondiale avait collaboré étroitement et de façon constructive avec les demandeurs et les communautés concernées afin de mieux comprendre les problèmes qu'ils avaient soulevés et d'aider à les régler²⁶. Les demandeurs (les communautés autochtones concernées) continuaient de se demander si leurs droits seraient respectés, mais étaient reconnaissants aux dirigeants de la Banque de leur action et espéraient que celle-ci continuerait de rechercher des moyens de faire respecter les droits fonciers des peuples autochtones dans le pays.

26. Bien que l'application de la politique laisse à désirer, en particulier pour ce qui est des droits des peuples autochtones à la sécurité de leurs terres, les efforts réalisés par les dirigeants de la Banque mondiale ne sont pas négligeables. Pour ce qui est des peuples Naso et Ngäbe, la Banque a joué un rôle majeur en s'efforçant de faire respecter les droits des peuples autochtones à leurs terres. La Banque mondiale est encouragée à continuer de faire respecter les droits des peuples autochtones à leurs terres, territoires et ressources et d'assurer la sécurité du régime foncier dans le cadre d'une action directe et concrète en matière de droits fonciers dans les États Membres et les pays emprunteurs, en collaboration avec les peuples autochtones concernés et avec leur participation.

B. Partage des bénéfices

27. Le principe selon lequel les peuples autochtones devraient partager les bénéfices générés par la mise en valeur de leurs terres, territoires et ressources découle de la reconnaissance, dans la Déclaration, du droit de propriété des peuples autochtones sur leurs terres, territoires et ressources ainsi que de leurs droits au savoir traditionnel (art. 31). Le partage des bénéfices n'est pas un droit autonome, sinon le résultat de l'exercice, par les peuples autochtones, de leurs droits de propriété et de l'obtention du consentement préalable, libre et éclairé de la communauté autochtone lorsqu'un projet a une incidence sur leurs terres, territoires et ressources. Lorsqu'un projet de développement se déroule ou est mené à des fins commerciales sur les terres, territoires et ressources naturelles de peuples autochtones, son auteur devrait chercher à obtenir le consentement de la communauté autochtone concernée en vue de conclure un accord garantissant que celle-ci tirera parti des bénéfices générés par le projet.

28. La politique a été conçue de manière à ce que les communautés autochtones concernées tirent des avantages adaptés culturellement. Les conditions posées par la politique concernant le partage des bénéfices sont utiles, mais des progrès restent à faire tant pour ce qui est des dispositions elles-mêmes que de leur respect, comme exposé ci-dessous.

²⁶ Ibid., Overview, p. vii.

29. La politique n'a pas établi, comme elle aurait dû le faire, que chaque fois que les terres, territoires et ressources naturelles ou culturelles des peuples autochtones sont touchées, les bénéfices devraient être partagés équitablement avec ces derniers, en vertu des droits de propriété dont ils jouissent. Elle prévoit un partage des bénéfices dans trois situations : a) la mise en valeur commerciale des ressources naturelles (voir par. 18); b) la mise en valeur commerciale des connaissances ou des ressources culturelles des peuples autochtones (voir par. 19); et c) la réinstallation physique et le déplacement économique à la suite de la création de parcs ou aires protégées sur les terres et territoires autochtones (voir par. 21). En son état actuel, la politique ne prévoit pas d'examen ni de vérification par un tiers des accords sur le partage des bénéfices, ce qui est préoccupant.

30. Une étude récente sur la mise en œuvre de la politique²⁷ a révélé que l'application des deux critères (du consentement et du partage des bénéfices) dans le cadre de la mise en valeur commerciale des ressources naturelles et culturelles n'était guère satisfaisante²⁸. Les accords sur le partage des bénéfices se rapportant aux connaissances des peuples autochtones n'étaient guère mieux appliqués²⁹.

31. Il est vivement recommandé à la Banque mondiale d'exiger que, chaque fois qu'un projet a une incidence sur les terres, territoires et ressources des peuples autochtones, les bénéfices soient partagés équitablement avec ces derniers, en vertu des droits de propriété dont ils jouissent, et que les accords relatifs au partage des bénéfices soient soumis à un examen et une vérification par un tiers.

IV. Banque mondiale et garanties procédurales

Consentement préalable, libre et éclairé

32. La Déclaration fait du consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones un critère essentiel qui devrait s'appliquer à tous les projets de développement ayant des conséquences pour les communautés autochtones et leur environnement.

33. Le critère du consentement préalable, libre et éclairé ne devrait pas être considéré comme un droit autonome ou une fin en soi³⁰, mais comme une garantie essentielle contre toute mesure qui pourrait avoir une incidence sur les droits intrinsèques des peuples autochtones, comme le droit à la propriété et le droit à la non-discrimination en ce qui concerne les terres, territoires et ressources naturelles. Le consentement préalable, libre et éclairé qui s'applique précisément aux peuples autochtones se justifie d'autant plus que les peuples autochtones sont de façon générale marginalisés sur le plan politique et est un moyen de donner effet à leurs droits³¹.

34. Le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones a proposé que l'obligation d'obtenir le consentement dépende de l'incidence potentielle de la

²⁷ Voir document d'orientation, Politiques opérationnelles et services aux pays.

²⁸ Ibid., par. 46.

²⁹ Ibid., par. 8.

³⁰ Pour un examen des critères de consultation et du consentement préalable, libre et éclairé, voir le rapport du Rapporteur spécial James Anaya, A/HRC/21/47.

³¹ Ibid., par. 51.

mesure proposée sur la vie et les territoires des peuples autochtones, sachant que, si les effets de la mesure sont importants et directs, il est présumé que le consentement est requis³². Le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones devrait avant tout être obtenu pour les projets qui ont une incidence sur leurs terres, territoires et ressources.

35. Reconnaître que le consentement préalable, libre et éclairé n'est pas seulement un objectif mais qu'il doit être obtenu pour tout projet ayant une incidence sur les terres, territoires et autres ressources des peuples autochtones, et que le critère de consultation s'applique quant à lui à la prise de décisions et de mesures législatives sans conséquence directe pour les droits de propriété des peuples autochtones est une façon de voir satisfaisante. Autrement dit, le consentement des peuples autochtones est requis pour toutes les questions ayant une incidence sur les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils utilisent ou ont acquis par d'autres moyens. Pour ce qui est de la prise de décisions et des questions qui sont sans incidence directe sur leurs terres, territoires et ressources, les peuples autochtones ont tout de même le droit d'être consultés.

36. Approuver des activités de développement portant sur les terres, territoires et ressources naturelles de peuples autochtones ou ayant des conséquences pour eux sans obtenir le consentement préalable, libre et éclairé de la communauté concernée risque d'être source de conflit et de compromettre les possibilités de développement et de réduction de la pauvreté.

37. L'Instance permanente a examiné la question du consentement préalable, libre et éclairé dans de nombreux rapports et à l'occasion de nombreux ateliers³³. Le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones est par ailleurs revenu sur sa signification et a consacré beaucoup de temps et d'énergie à donner des précisions et des orientations y relatives³⁴.

38. La Banque mondiale a fait réaliser des études, en particulier la Revue des industries extractives³⁵, à l'occasion desquelles le critère du consentement préalable, libre et éclairé a été examiné et son incorporation recommandée dans la politique et la pratique de la Banque mondiale, avec une référence particulière aux peuples autochtones³⁶. La Revue des industries extractives (créée en 2001 en

³² Voir rapport du Rapporteur spécial James Anaya, A/HRC/12/34, par. 47 [mentionné par J. Gilbert et C. Doyle, dans « A new dawn over the land: Shedding light on collective ownership and consent », dans *Reflections on the UN Declaration on the rights of indigenous peoples* (2011)].

³³ Voir le rapport sur les travaux de l'Atelier international sur le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones, E/C.19/2005/3, disponible à l'adresse suivante : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/243/27/PDF/N0524327.pdf?OpenElement>.

³⁴ Voir les rapports du Rapporteur spécial James Anaya, A/HRC/21/47 et A/66/288 (y compris les études spéciales sur la Déclaration, le devoir de l'État de consulter les peuples autochtones et d'obtenir leur consentement avant d'adopter des mesures ayant des conséquences pour eux; la responsabilité des entreprises de respecter les droits des peuples autochtones; et les questions relatives aux industries extractives).

³⁵ Voir Revue des industries extractives de la Banque mondiale : Vers un nouvel équilibre, vol. I (2003).

³⁶ La Commission mondiale sur les barrages, deuxième étude notable que la Banque a fait réaliser, a également formulé des recommandations détaillées concernant le consentement préalable, libre et éclairé (voir *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, rapport de la Commission mondiale sur les barrages (publication conjointe Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et États-Unis d'Amérique, Earthscan Publications, 2000).

réponse aux critiques formulées par la société civile contre la participation de la Banque mondiale aux industries extractives) s'est penchée sur la vulnérabilité particulière des peuples autochtones et a mis en lumière les conséquences préoccupantes des industries extractives sur les peuples autochtones et les communautés locales.

39. Il ressort de la Revue des industries extractives que, pour les peuples autochtones, la réduction de la pauvreté et le développement durable peuvent donner lieu à des interprétations et à l'imposition de conditions supplémentaires ou nuancées et doivent comporter des garanties efficaces pour préserver les droits fonciers et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes³⁷. La Revue a conclu que la Banque mondiale devrait incorporer le consentement préalable, libre et éclairé dans ses politiques de sauvegarde et dans les instruments se rapportant aux projets; veiller à ce que les clients et les emprunteurs sollicitent le consentement des peuples autochtones directement concernés par les projets menés dans le domaine des industries extractives et s'abstiennent de soutenir les projets qui ne garantissent pas la reconnaissance préalable et la sauvegarde effective du droit des peuples autochtones de posséder, contrôler et gérer leurs terres, territoires et ressources³⁸.

40. Dans les cas où les peuples autochtones et leurs communautés n'ont pas eu le droit de participer aux projets et aux décisions de développement, de peser sur les décisions et d'en partager la maîtrise, on a souvent abouti à des conflits persistants qui ont porté préjudice à tous les intéressés³⁹. La Revue conclut que « les peuples autochtones [...] ont le droit de participer au processus de prise de décisions et de donner leur consentement libre, préalable et éclairé pour toutes les phases du déroulement d'un projet »⁴⁰, ajoutant que « [c]e consentement doit être considéré comme le principal déterminant de l'existence d'un permis social d'exploitation, ce qui en fait un outil essentiel dans la décision d'accorder un appui à une opération »⁴⁰.

41. Le consentement préalable, libre et éclairé est particulièrement important en cas de réinstallation des peuples autochtones : une réinstallation non volontaire peut avoir des conséquences catastrophiques en les privant de la relation qu'ils ont avec leurs terres ancestrales. En aucun cas des peuples autochtones ne devraient être réinstallés sans qu'ils aient donné au préalable leur consentement libre et éclairé.

42. À l'heure actuelle, la politique en faveur des peuples autochtones ne fait pas du consentement préalable, libre et éclairé une condition *sine qua non* du financement d'activités menées sur ou concernant les terres, territoires ou ressources des peuples autochtones. Elle prévoit un système de consultation préalable, libre et éclairée aboutissant à un soutien massif de la communauté concernée⁴¹. Le débat sur l'interprétation du critère actuel de consultation préalable, libre et éclairée aboutissant à un soutien massif de la communauté, arrêté dans la politique en faveur des peuples autochtones, ainsi que du critère du consentement préalable, libre et

³⁷ Voir Revue des industries extractives de la Banque mondiale : Vers un nouvel équilibre, vol. I, p. 4.

³⁸ Ibid., conclusions et recommandations.

³⁹ Ibid., p. 21.

⁴⁰ Ibid., p. 24.

⁴¹ À titre de comparaison, la politique (par. 19) exige le consentement préalable des peuples autochtones pour les projets d'exploitation commerciale des ressources naturelles, mais pas pour les autres types de projet de développement.

éclairé a essentiellement porté sur ce qui les différençiait. En pratique, l'application de la politique, dans sa version actuelle, n'a pas donné les résultats escomptés lorsque le critère de consultation a été le seul à être appliqué et que l'on n'a pas cherché à obtenir le soutien massif de la communauté concernée.

43. Dans les projets où la politique est appliquée, on s'est attaché essentiellement à la consultation et non à l'obtention du soutien massif de la communauté. Une étude réalisée en 2011 sur la mise en œuvre de la politique en faveur des peuples autochtones (concernant 132 cas dans lesquels celle-ci a été appliquée entre 2006 et 2009)⁴² l'a confirmé et a montré, conformément aux critères fixés, que le niveau de consultation avait été relativement bon, mais que les projets n'avaient pas recueilli le soutien massif de la communauté⁴³. Dans l'ensemble, l'étude n'a pas permis de recenser des exemples clairs et avérés dans lesquels la communauté autochtone avait témoigné un soutien massif au projet (il est précisé qu'au vu des informations disponibles, ce soutien a été difficile à évaluer)⁴⁴.

44. Il ressort également de cette étude que, depuis l'entrée en vigueur de la politique (PO. 4.10) en juillet 2005, de nouveaux instruments importants de gouvernance sur les peuples autochtones, y compris le principe du consentement préalable, libre et éclairé, ont été adoptés au niveau international, et que plusieurs institutions financières internationales ont adopté des politiques en faveur des peuples autochtones qui exigent l'obtention de ce consentement⁴⁵. Au moment où le présent rapport est établi, toutes les banques multilatérales de développement (à l'exception de la Banque africaine de développement) ont adopté le critère du consentement préalable, libre et éclairé. La Société financière internationale (branche privée de la Banque mondiale) l'a adopté en 2011. La Banque mondiale est la dernière à ne pas céder sur ce droit procédural.

45. Compte tenu de l'évolution des droits des peuples autochtones au sein du système international des droits de l'homme, y compris du principe de consentement préalable, libre et éclairé, et du fait que la majorité des banques multilatérales de développement ont déjà adopté ce principe en tant que norme, il est vivement recommandé à la Banque mondiale de faire de même lors de l'actualisation de sa politique pour faire en sorte que le principe soit respecté et que l'accent soit mis sur la consultation plutôt que sur le soutien de la communauté. Dans sa version actualisée, la politique devrait aussi établir des mécanismes permettant aux peuples autochtones de contester les situations dans lesquelles le principe du consentement préalable, libre et éclairé n'a pas été dûment respecté, reconnu et utilisé.

46. La révision et l'actualisation des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale devraient avoir pour objectif de mieux tenir compte des droits, conditions, besoins et ressources des peuples autochtones. Affaiblir la capacité de subsistance des peuples autochtones ne présente aucun intérêt économique. L'application des articles de la Déclaration qui garantissent expressément le principe du consentement préalable, libre et éclairé contribuera à la réalisation de l'objectif de la Banque

⁴² Les 132 projets qui ont entraîné l'application de la politique PO 4.10 durant les exercices fiscaux 2006-2009 représentent environ 12 % du nombre total de projets approuvés par la Banque mondiale durant la même période (document d'orientation, Politiques opérationnelles et services aux pays, résumé analytique, p. vi).

⁴³ Document d'orientation, Politiques opérationnelles et services aux pays, par. 45.

⁴⁴ Ibid., par. 50.

⁴⁵ Ibid., annexe 9.

mondiale et garantira qu'elle est informée des questions nouvelles relatives aux droits des peuples autochtones et qu'elle peut contribuer à dégager des solutions en cas d'intérêts conflictuels.

47. Le principe du consentement préalable, libre et éclairé est progressivement incorporé dans les politiques et les normes de développement et devrait être considéré comme essentiel à l'efficacité des activités de développement, au même titre que la consultation et la participation⁴⁶. En tant que garantie essentielle pour protéger les droits des peuples autochtones internationalement reconnus, le principe du consentement préalable, libre et éclairé devrait être incorporé dans les objectifs fondamentaux de la Banque mondiale et intégré dans ses activités. La Banque mondiale devrait respecter ce principe tant pour ce qui est de ses politiques opérationnelles que de ses relations avec les pays emprunteurs et les clients.

V. Participation des peuples autochtones

48. La Déclaration établit que la participation directe est un élément décisif affirmant le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits (art. 18) et le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes économiques et sociaux les concernant (art. 23). La participation des peuples autochtones est indispensable à l'efficacité du développement et à la bonne gouvernance. Selon le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, les problèmes découlant des projets de développement concernant les peuples autochtones sont souvent liés à l'absence de mécanismes appropriés garantissant la participation à la conception et à la mise en œuvre du projet ainsi qu'à l'absence de partage des bénéfices générés par les projets de développement⁴⁷.

A. Participation à l'élaboration des politiques

49. L'engagement accru de la Banque mondiale auprès des peuples autochtones a connu une évolution salubre ces dernières années. Elle leur a fourni un appui lors de l'examen des politiques, d'examen sectoriels, et a contribué à l'organisation de dialogues et de réunions. En 2010, la Banque a lancé un dialogue de haut niveau avec les peuples autochtones pour trouver des moyens d'améliorer la participation et la collaboration avec les peuples autochtones. Un statut d'observateur pour les peuples autochtones a pu être mis en place au sein de certains des conseils de la Banque chargés des politiques, y compris le Comité des participants du Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier. La Banque a également tenu des consultations avec les peuples autochtones pendant la révision de sa politique en faveur des peuples autochtones de 1998 à 2005 et, dans une certaine mesure, pendant la révision de la politique de réinstallation involontaire (2001) et de celle de sa stratégie sur les forêts ainsi que de sa politique en faveur des forêts (2002).

⁴⁶ F. MacKay, *Indigenous Peoples' Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank's Extractive Industries Review*, p. 40, disponible en anglais à l'adresse suivante : www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/10/eiripsfpicjun04eng.pdf.

⁴⁷ Voir le rapport du Rapporteur spécial, James Anaya, A/65/264.

50. Alors que cette évolution est encourageante, l'engagement de la Banque auprès des peuples autochtones soulève quelques inquiétudes, notamment le fait que les processus de consultation ne sont pas organisés de manière à permettre leur participation effective. Au cours de l'élaboration de la politique actuelle en faveur des peuples autochtones, tant les processus que l'efficacité des réunions et des consultations ont laissé à désirer. Certains ont fait remarquer que la Banque n'avait pas annoncé de manière suffisamment large et à l'avance les réunions de consultation et qu'elle n'avait pas non plus prévu assez de temps pour les réunions ou la distribution à l'avance de la documentation. Le niveau insuffisant des services de modération et de traduction ont également suscité des mécontentements⁴⁸. Les processus de consultation s'effectuent et continuent de s'effectuer essentiellement grâce à des méthodes de consultation en ligne et électroniques plutôt qu'à l'aide de réunions traditionnelles⁴⁹.

51. Alors que la révision des garanties de la Banque mondiale est déjà en cours, il est important de veiller à ce que les peuples autochtones puissent largement accéder aux consultations en cours et qu'il soit tenu compte de leurs contributions dans les conclusions finales. Plus important encore, la Banque doit s'assurer de la mise en place des procédures et moyens techniques nécessaires pour garantir que les peuples autochtones participent à la prise de décisions pour toutes les questions concernant leurs droits, grâce à des représentants qu'ils auront choisis eux-mêmes conformément à leurs propres procédures, comme prévu à l'article 18 de la Déclaration.

B. Participation aux activités liées aux projets

52. La participation effective des peuples autochtones aux activités de la Banque mondiale exige qu'ils soient intégrés à toutes les étapes à savoir, conception, mise en œuvre, conformité et bénéfices. Lorsqu'une proposition de projet a une incidence sur les terres, territoires et ressources des peuples autochtones, leur consentement préalable, libre et éclairé doit être obtenu. Cela étant, dans de tels cas, il ne s'agit pas d'une question de consultation ou de simple participation des peuples autochtones, mais d'une participation pleinement libre, éclairée et consensuelle à un projet qui a été accepté par la communauté concernée grâce au processus de consentement préalable, libre et éclairé. Pour ce qui est de la participation des peuples autochtones aux projets financés par des banques, ce processus devrait être le principe directeur des projets qui ont une incidence sur leurs terres, territoires et ressources.

⁴⁸ Voir Forest Peoples' Programme, *Indigenous Peoples and the World Bank: experiences with participation* (juillet 2005), p. 4 à 8.

⁴⁹ Voir World Bank *Consultations with Civil Society: A Sourcebook* (février, 2007), p. 4 et 34, accessible à l'adresse suivante : http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/ConsultationsSourcebook_Feb2007.pdf. La révision de la réforme de 2012 de la Banque sur les prêts d'investissement a en grande partie été réalisée à l'aide de consultations en ligne; les quelques consultations de personne à personne qui ont été organisées n'ont retenu l'attention que de quelques participants. Voir la liste de tous les participants à l'adresse ci-après : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:23206064~printPK:4365~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>.

53. En termes de conception, la politique en faveur des peuples autochtones exige ou encourage les consultations avec ces derniers ou les communautés concernées par les pays emprunteurs lors de l'établissement des divers plans et évaluations relatives au projet (voir par. 6 à 9 de la politique) et des possibilités de consultation doivent exister à toutes les étapes de la préparation et de la mise en œuvre du projet (voir par. 10).

54. Des dispositions sur la participation des peuples autochtones à la mise en œuvre des projets financés par la Banque mondiale figurent notamment dans les projets relevant de la finance carbone. La politique en faveur des peuples autochtones, par exemple, prévoit la participation de ceux-ci à la mise en œuvre de plans de gestion des parcs et des zones protégés (voir par. 21). De même, les dispositions relatives à la participation directe des peuples autochtones aux activités de respect des critères sont en général axées sur les projets de conservation et les plans de réinstallation. En outre, les communautés autochtones concernées participent au respect de ces critères par l'intermédiaire du Panel d'inspection et des mécanismes d'examen des plaintes relatives aux projets (voir annexe B, par. 2).

55. La participation des peuples autochtones aux bénéfices générés par les projets est encouragée dans plusieurs dispositions de la politique sur les peuples autochtones (voir par. 12, 18 et 19). Il est important de noter que la Banque finance des projets qui sont spécifiquement réservés aux peuples autochtones ainsi que le renforcement des capacités dans le cadre de programmes d'investissements climatiques⁵⁰.

56. L'expérience du Panel d'inspection montre que dans certains cas, les peuples autochtones n'ont pas été identifiés en tant que titulaires de droits dans certains projets de la Banque mondiale, ce qui signifie que les concepteurs du projet n'ont pas identifié les peuples autochtones et les incidences pour leurs droits. La nécessité d'un examen plus rigoureux en vue de déterminer si la politique en faveur des peuples autochtones doit être engagée a été soulignée par les deux examens de mise en œuvre⁵¹ et le Panel d'inspection. Il ressort des affaires examinées par le Panel d'inspection que l'un des problèmes récurrents concerne la date d'application de la politique en faveur des peuples autochtones. Un projet forestier de la Banque en République démocratique du Congo en est l'un des meilleurs exemples, car il n'avait pas identifié les peuples autochtones en tant que communauté concernée et par conséquent la politique en leur faveur n'avait jamais été mise en œuvre⁵².

57. Toutefois, le Panel d'inspection a également constaté des progrès importants dans la gestion de la Banque mondiale qui, pendant l'enquête du Panel, a mis en place un protocole de consultations et engagé un anthropologue pour l'appliquer. Un objectif clef consistait à améliorer la divulgation d'informations et la participation des peuples autochtones concernés au processus de révision des droits sur les concessions d'exploitation forestière. Alors que ces résultats et le processus ont finalement été jugés comme inappropriés par les peuples autochtones concernés, il a

⁵⁰ Voir Banque mondiale, *Funding to Indigenous Peoples Organizations*, disponible à l'adresse <http://go.worldbank.org/TMBIL1E8V0> (dernière consultation 15 octobre 2012).

⁵¹ Voir document de travail *Politique opérationnelle et services aux pays*, par. 40.

⁵² Rapport d'enquête du Panel d'inspection : République démocratique du Congo : appui transitoire à une opération de crédit au redressement économique (TSERO) (don IDA n° H 1920-DRC) et Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES) (crédit n° 3824-DRC et don n° H 064-DRC) (2007), p. xv à xvii.

été décidé qu'il s'agissait d'une bonne pratique qui devrait être conservée et améliorée.

58. Le rapport d'enquête du Panel d'inspection a également mis en lumière l'importance de procéder à une évaluation sociale pertinente et d'établir et de mettre en œuvre un plan de développement pour les peuples autochtones conforme à la politique, avec la pleine participation des communautés autochtones concernées, pour identifier et protéger les droits et les intérêts de ces communautés.

59. Alors que cette affaire met en avant de graves problèmes de non-respect, elle met également l'accent sur certaines bonnes pratiques et expériences (telles que la cartographie participative et l'importance de l'engagement de la Banque mondiale) sur lesquelles les responsables de la Banque peuvent s'appuyer pour les prochains projets. La Banque est encouragée à réaliser une évaluation indépendante de l'application de la politique en faveur des peuples autochtones afin d'inclure des études de cas (telles que les peuples autochtones en République démocratique du Congo et les Naso et Ngäbe au Panama). Cela contribuera à identifier les leçons et les lacunes qui devraient être prises en compte lors de l'examen de fond détaillé et de l'actualisation de la politique en faveur des peuples autochtones.

60. Il a été constaté avec préoccupation que bien souvent l'information n'est pas divulguée de manière accessible pour les peuples autochtones. L'impossibilité d'accéder à l'information a été citée dans plusieurs enquêtes du Panel d'inspection, alors qu'une étude effectuée sur des projets concernant les peuples autochtones a conclu que seulement un quart de ceux-ci avaient été divulgués de manière appropriée en termes culturels ou linguistiques⁵³. Des informations détaillées sur les conséquences sociales et environnementales des projets et la question du respect sont rarement recueillies ou diffusées⁵⁴. L'insuffisance d'informations sur l'existence du Panel d'inspection est également un facteur qui entrave son efficacité en tant que mécanisme de recours pour les peuples autochtones⁵⁵.

61. La participation et la consultation des peuples autochtones sont souvent limitées et tardives. Dans de nombreux cas, les peuples autochtones ne sont pas consultés à partir de la base sur la conception et l'approbation du projet lui-même, ainsi que sur l'évaluation des conséquences ou leur atténuation⁵⁶. Les processus de consultation ont été critiqués comme étant mal adaptés aux peuples autochtones. Alors que la politique en faveur des peuples autochtones indique que les méthodes de consultation concernant des projets devraient être adaptées aux valeurs sociales

⁵³ Rapport du Panel d'inspection : Ghana: West African Gas Pipeline Project (garantie IDA n° B-006-0-GH), p. 65 et 66 (2008); rapport du Panel d'inspection : État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée : Smallholder Agriculture Development Project (crédit IDA n° 4374-PNG), p. 151; et rapport du Panel d'inspection : République démocratique du Congo : appui transitoire à une opération de crédit au redressement économique (TSERO) (don IDA n° H 1920-DRC) et Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES) (crédit n° 3824-DRC et don n° H 064-DRC), p. xxv.

⁵⁴ Voir document de travail Politiques opérationnelles et services aux pays, par. 51 (même s'il est de règle d'avoir un système de suivi et d'évaluation pour les projets financés par la Banque, très peu comprennent des indicateurs concernant spécifiquement les peuples autochtones ou ventilés par groupe ethnique, politique ou social).

⁵⁵ Banque mondiale, *Accountability at the World Bank: Inspection Panel at 15 Years Report* (Washington, 2009), p. 15, 48, 56 et 57.

⁵⁶ La politique en faveur des peuples autochtones n'exige pas clairement la participation des peuples autochtones à la phase de conception du projet.

et culturelles des peuples autochtones concernés (voir par. 9 de la politique), elle ne précise pas qu'ils devraient participer à l'établissement du processus approprié de consultation. En outre, tout processus de consultation doit respecter le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, à des institutions représentatives et à des processus de décision comme stipulé aux articles 3 et 18 de la Déclaration. Le Panel d'inspection a également relevé des cas où les consultations avaient été entravées par des actes d'intimidation, ce qui est également très préoccupant⁵⁷.

VI. Conclusion et recommandations

62. Les efforts déployés par la Banque mondiale pour examiner et mettre à jour ses procédures et règles concernant les droits des peuples autochtones sont extrêmement utiles dans le cadre des mesures publiques et privées prises au niveau international pour tenir compte des droits de l'homme dans les activités de développement économique. Un dialogue est nécessaire avec les mécanismes de l'Organisation des Nations Unies qui s'occupent particulièrement des droits des peuples autochtones. Les sessions de l'Instance permanente sur les questions autochtones qui rassemble les peuples autochtones de toutes les régions du monde, les États, les organismes et institutions spécialisées des Nations Unies offrent une occasion unique pour le processus d'examen de la Banque de passer à l'étape supérieure.

63. Le processus actuel d'examen des politiques de la Banque mondiale est l'occasion ou jamais d'aligner les politiques et pratiques de la Banque pour qu'elles tiennent compte des droits des peuples autochtones et encouragent leur respect. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones offre un cadre utile à la Banque pour examiner plus avant les règles minimales nécessaires pour préserver les droits de l'homme des peuples autochtones dans le cadre de ses objectifs d'ensemble. La Déclaration devrait guider l'examen par la Banque de toutes les politiques de sauvegarde qui concernent directement ou indirectement les peuples autochtones et leurs droits, leur vie ainsi que leurs terres, territoires et ressources.

Recommandations

64. La Banque mondiale est instamment priée d'élaborer ses politiques et procédures de manière à prendre en considération et à respecter pleinement les droits individuels et collectifs des peuples autochtones.

65. La Banque devrait maintenir la reconnaissance juridique de la propriété collective des peuples autochtones pour ce qui est de leurs terres, territoires et ressources naturelles, y compris ceux acquis par des moyens autres que l'occupation ou l'exploitation traditionnelle ou coutumière. En outre, la Banque devrait promouvoir des mesures appropriées de partage des bénéfices avec les peuples autochtones conformément à leurs droits de propriété.

⁵⁷ Voir Banque mondiale, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel 10 Years On* (Washington, 2003), p. 23, 24 et 75 (2003) (examen des violations des droits de l'homme en rapport avec le projet d'oléoduc au Tchad).

66. La Banque devrait intégrer le consentement préalable, libre et éclairé dans ses principes de sauvegarde et instruments relatifs aux projets. Elle devrait également garantir que ses clients et emprunteurs participent à des procédures de consentement avec les peuples autochtones directement concernés par des projets financés par la Banque et ne devrait pas soutenir les projets qui ne respectent pas les droits des peuples autochtones à posséder, contrôler et gérer leurs terres, territoires et ressources.
