



Conseil économique et social

Distr. générale
11 mars 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

Informations reçues d'organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social

Indian Law Resource Center

I. Introduction

1. Le Indian Law Resource Center¹ communique les informations ci-après, à titre de contribution aux notes du Secrétariat consacrées respectivement à l'étude sur les droits et les garanties assurés aux peuples autochtones dans les projets liés à la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (E/C.19/2013/7) et à l'examen des politiques opérationnelles de la Banque mondiale (E/C.19/2013/15), lesquelles ont été présentées à l'Instance permanente sur les questions autochtones à sa douzième session. Dans le présent document, le Indian Law Resource Center recense les problèmes d'une importance cruciale pour les peuples autochtones, qui ont trait aux processus politiques de sauvegarde en cours à la Banque mondiale et au sein des institutions participant à des initiatives (REDD+) visant à réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement.

* E/C.19/2013/1.

¹ Le Indian Law Resource Center est une organisation juridique et de plaidoyer à but non lucratif dotée du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, créée et dirigée par des Indiens d'Amérique (www.indianlaw.org).



2. Les initiatives en faveur du développement et de la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD+) peuvent aussi bien nuire aux peuples autochtones que leur être bénéfiques. Tout dépend de la mesure dans laquelle les pratiques et politiques suivies dans le cadre de ces efforts tiennent compte des droits des peuples susmentionnés. Il ne suffit pas d'adopter des politiques de sauvegarde. Il faut aussi que celles-ci intègrent une approche davantage axée sur les droits de l'homme.

II. Les garanties et la Banque mondiale

3. La Banque mondiale est en train d'examiner et de reformuler ses politiques de gestion des risques et impacts sociaux et environnementaux, notamment les politiques de sauvegarde qui s'appliquent aux peuples autochtones, aux évaluations environnementales et aux réinstallations involontaires².

4. Bien qu'elles contribuent pour une part importante à l'atténuation des impacts, les politiques de sauvegarde ne sont pas suffisantes pour empêcher les dommages qui peuvent être causés aux peuples autochtones et à leur environnement. Dans les zones critiques, elles sont loin de satisfaire aux normes énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. En outre, les communautés touchées et certaines études indépendantes ont confirmé que leur application avait posé des problèmes non négligeables³. Enfin, la Banque mondiale tend de plus en plus à exempter les mécanismes de financement de l'obligation de se conformer aux normes qu'elles prescrivent.

5. En 2012, la Banque mondiale a entrepris de réexaminer 8 de ses 10 politiques de sauvegarde, ainsi que la politique qu'elle suit en matière de recours au système de l'emprunteur (politique autorisant dans certains cas les pays à utiliser leurs propres systèmes de réglementation à la place des garanties), en vue d'établir un nouveau cadre intégré. Ce réexamen d'une ampleur sans précédent suppose une refonte de l'approche de l'ensemble du problème de la protection sociale et environnementale, au sein de la Banque mondiale.

6. Le réexamen susmentionné, qui devrait durer jusqu'en juin 2014, pourrait avoir des conséquences importantes pour les peuples autochtones. Vu que des politiques de sauvegarde ont également été adoptées par d'autres banques multilatérales de développement, des organismes nationaux de développement, des institutions financières privées et des instances qui s'occupent des questions climatiques, elles ont la possibilité non seulement de peser sur l'impact des projets financés par la Banque mondiale, mais aussi de définir des normes mondiales pour le financement du développement et des activités en rapport avec le climat.

² Pour des informations relatives aux politiques de sauvegarde de la Banque mondiale, voir <http://go.worldbank.org/WTA1ODE7T0>; les données relatives aux banques multilatérales de développement fournies par le Indian Law Resource Center peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.indianlaw.org/mdb.

³ « Implementation of the World Bank's indigenous peoples policy: a learning review (FY 2006-2008) », Operations Policy and Country Services Working Paper (Banque mondiale, août 2011). Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/Resources/Indigenous_peoples_review_august_2011.pdf. Voir également les conclusions du Panel d'inspection de la Banque mondiale (<http://go.worldbank.org/7RCPYOF0C0>).

III. Les garanties et les initiatives REDD+

7. Étant donné que les initiatives REDD+ concernent directement les droits de propriété et l'accès aux terres et aux ressources des peuples autochtones, il est impératif que les politiques de sauvegarde qui les concernent soient efficaces⁴. Les politiques de ce type, actuellement élaborées par des entités telles que le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (programme ONU-REDD), le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier de la Banque mondiale ainsi que certains organismes et accords bilatéraux de défense de l'environnement, sont très différentes les unes des autres. Bien que les institutions qui se consacrent à la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement reconnaissent de plus en plus les droits des peuples autochtones, il arrive souvent que leurs politiques tiennent peu compte de ces droits.

IV. Obligations en matière de droits de l'homme

8. Les États sont tenus, en vertu du droit international, de respecter les droits de l'homme et d'en prévenir et réprimer les violations, y compris lorsqu'ils agissent collectivement par la voie d'entités comme les banques multilatérales de développement, le programme ONU-REDD et le Fonds pour l'environnement mondial. Les organisations internationales intergouvernementales qui exécutent des projets de développement ou des projets REDD+ doivent respecter les droits de l'homme et éviter de se rendre complices des manquements des pays hôtes aux obligations leur incombant sur le plan international⁴.

9. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dispose que les organes et les institutions spécialisées des Nations Unies (par exemple la Banque mondiale) et d'autres organisations intergouvernementales contribuent à la pleine réalisation des droits énoncés dans la Déclaration (art. 41). En outre, la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est convenue, dans sa décision 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1), que les droits de l'homme devaient être respectés dans toutes les activités ayant trait aux changements climatiques et les mesures de sauvegarde établies pour les activités REDD+; elle a aussi décidé que les activités devaient être compatibles avec les objectifs des accords internationaux et respecter les droits et les connaissances des peuples autochtones. De nombreuses entités REDD+, dont le programme ONU-REDD, le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier et le Fonds pour l'environnement mondial, se sont dotées de politiques internes imposant le respect des droits des peuples autochtones ainsi que des obligations contractées au plan international.

⁴ Voir Leonardo A. Crippa et Gretchen Gordon, *International Law Principles for Redd+: the Rights of Indigenous Peoples and the Legal Obligations of REDD+ Actors* (Washington, Indian Law Resource Center, 2012). Document pouvant être consulté à l'adresse suivante : http://www.indianlaw.org/sites/default/files/Indian%20Law%20Resource%20Center_REDD+%20Principles.pdf.

V. Une approche axée sur les droits de l'homme

10. Plusieurs entités REDD+, y compris le programme ONU-REDD et le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier ont adopté des lignes directrices sur les modalités de coopération avec les peuples autochtones. Les deux instances affirment qu'elles ont pour politique de faire en sorte que ces lignes directrices soient compatibles avec l'obligation faite à la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, de respecter les droits des peuples autochtones. Ce sont là des intentions louables, mais il ne suffit pas de prétendre que des politiques sont cohérentes pour qu'elles le deviennent. Par exemple, le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier affirme à tort que sa politique de « vaste soutien communautaire » est pour l'essentiel similaire au principe du consentement préalable, libre et éclairé. Même lorsque les déclarations relatives aux politiques sont conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme, ces politiques ne peuvent être considérées comme suffisamment protectrices des droits de l'homme si elles n'ont pas force obligatoire et exécutoire.

11. Même si les institutions qui s'occupent du développement et de la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement dont le programme ONU-REDD sont de plus en plus conscientes des obligations leur incombant en matière de droits de l'homme, la Banque mondiale se montre plus réticente à cet égard. Elle pratique une politique des deux poids, deux mesures. En effet, si elle interdit le financement de projets contrevenant aux obligations incombant aux pays emprunteurs en vertu d'accords internationaux sur l'environnement, elle agit tout autrement lorsque lesdites obligations découlent d'instruments relatifs aux droits de l'homme (voir la politique opérationnelle de la Banque sur les évaluations environnementales). En outre, et comme nous l'expliquons ci-après, les politiques de sauvegarde de la Banque laissent encore beaucoup à désirer en ce qui concerne bon nombre d'aspects essentiels des droits de l'homme comme l'autodétermination, le droit à la terre, aux territoires et aux ressources et le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

VI. Autodétermination et autonomie

12. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît le droit des peuples autochtones à l'autodétermination (art. 3) et à l'autonomie (art. 4). Elle stipule aussi que ceux-ci ont le droit de conserver et de développer leurs systèmes ou institutions politiques, économiques et sociaux (art. 5 et 20), de prendre des décisions au sujet de leurs terres et de leurs ressources (art. 26 et 32), de recevoir une indemnisation juste et équitable s'ils sont privés de leurs moyens de subsistance (art. 20), et aussi d'être activement associés à l'élaboration et à la définition de programmes économiques et sociaux les concernant, et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions (art. 23).

13. Alors que les États tendent de plus en plus à reconnaître les gouvernements autochtones, il n'en va pas de même pour la Banque mondiale et pour la plupart des institutions REDD+. Si les peuples autochtones sont parfois consultés au sujet des mesures d'atténuation et des dispositions relatives aux avantages, il est rare qu'on leur donne les moyens d'articuler ou de gérer des plans de développement ou de

REDD+ qui leur soient propres et concordent avec leurs priorités. Les projets peuvent difficilement respecter les systèmes de prise de décisions et de gouvernance des peuples autochtones lorsqu'ils imposent des processus de consultation et des stratégies de gestion des ressources venus de l'extérieur.

VII. Terres, territoires et ressources

14. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît les droits de propriété traditionnels, y compris de propriété collective des peuples autochtones ainsi que leur 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 (art. 26). La Déclaration dispose aussi que les États ont le devoir de reconnaître et de protéger ces terres, territoires, ressources et milieux environnementaux (art. 26, 27 et 29) et prévoit des réparations pour les terres, territoires et ressources qui ont été pris, exploités ou dégradés sans consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (art. 28).

15. La politique opérationnelle de la Banque mondiale qui s'applique aux peuples autochtones n'exige pas la reconnaissance du droit des peuples autochtones à la pleine propriété collective de leurs terres, territoires et ressources. Au lieu de cela, les emprunteurs ne sont tenus de s'assurer de la reconnaissance juridique des terres des peuples autochtones que si un projet implique l'acquisition de terrains ou la délivrance de titres de propriété. Cette politique permet à la Banque et aux emprunteurs de réduire les droits de propriété collective à de simples droits d'utilisation et de diviser les terres communales. On a constaté que le volet de cette politique dont la mise en œuvre avait été la plus décevante était celui qui portait sur la reconnaissance du droit aux terres et aux ressources³. De la même façon, alors que les politiques de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD+) reconnaissent qu'il est important de garantir le régime de propriété foncière, rares sont celles qui exigent la reconnaissance de tous les droits de propriété des peuples autochtones.

VIII. Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause

16. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones définit le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause comme un des principaux critères juridiques qui régit les projets intéressant les communautés autochtones et leur environnement. En outre, tous les projets ayant des impacts non négligeables sur les terres, les territoires et les ressources des peuples autochtones, relèvent de l'article 26 de la Déclaration, qui dispose que les peuples autochtones ont le droit de régir et de gérer leurs terres, territoires et ressources.

17. La politique opérationnelle de la Banque mondiale relative aux peuples autochtones ne fait pas du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause une condition préalable du financement des activités concernant ou mettant en jeu des terres ou des ressources appartenant aux peuples autochtones. Au lieu de cela, elle applique le principe de « consultation libre, préalable et en connaissance de cause » qui se traduit par « un vaste soutien

communautaire ». Cette démarche impose des processus externes et des évaluations du soutien ou de l'opposition au projet qui portent atteinte aux droits qu'ont les peuples autochtones de prendre leurs propres décisions en matière de développement et de créer et conserver à cet effet des institutions qui leur soient spécifiques. En outre, la politique opérationnelle de la Banque mondiale ne permet pas aux peuples autochtones de retirer leur consentement si les circonstances changent, pas plus qu'elle n'exige de vérification indépendante.

18. Bien que plusieurs mesures de sauvegarde REDD+ soient assorties de certaines conditions en matière de consentement, préalable, donné librement et en connaissance de cause, ces dispositions sont souvent inefficaces et ne parviennent pas à garantir le droit qu'ont les peuples autochtones de donner ou de refuser leur consentement (elles ne fournissent pas d'informations suffisantes pour s'assurer que le consentement est bel et bien donné en connaissance de cause) et de définir eux-mêmes les processus au moyen desquels ils entendent prendre des décisions et exprimer leur consentement.

IX. Recommandations

19. La Banque mondiale et les institutions REDD+ devraient respecter les droits des peuples autochtones et ce, en prenant les mesures ci-après :

a) Interdire le financement d'activités qui portent atteinte aux droits de l'homme ou contribuent aux violations de ces droits, notamment les projets susceptibles d'affecter des peuples autochtones en situation d'isolement « volontaire »;

b) Veiller à ce que les politiques satisfassent à des normes internationales minimales en matière de droits de l'homme;

c) Lorsque les lois du pays hôte ne sont pas conformes aux normes internationales minimales en matière de droits de l'homme, s'assurer que les projets exécutés soient accompagnés de mesures adéquates garantissant des protections conformes à ces normes;

d) Créer des mécanismes qui permettent aux peuples autochtones de formuler, par le biais de systèmes de prise de décisions et de gouvernance qui leur sont propres, des propositions relatives aux projets et de prendre librement des décisions à ce sujet, notamment en ce qui concerne la modification et le rejet desdits projets;

e) Financer des activités qui renforcent l'autonomie et l'aptitude des peuples autochtones à gérer leurs territoires et faire en sorte que ces peuples puissent concevoir et gérer des projets qui mettent en jeu leurs terres ou leurs ressources;

f) Exiger la reconnaissance juridique du droit de propriété collective pleine et entière qu'exercent les peuples autochtones sur les terres et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement, y compris les terres qu'ils ont acquises par des moyens autres que l'occupation ou l'utilisation traditionnelle ou coutumière, et s'assurer que le partage des bénéfices avec les peuples autochtones est conforme aux droits de propriété;

g) En cas d'atteinte aux droits des peuples autochtones sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources, veiller à ce que l'indemnisation se fasse sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique, ou de toute autre réparation conforme au droit international;

h) Interdire la réinstallation involontaire des peuples autochtones ainsi que l'imposition de restrictions involontaires aux activités de subsistance ou à l'accès aux ressources naturelles;

i) Veiller à ce que les partisans des projets obtiennent le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones, et à ce que tous ceux qui concernent ou mettent en jeu des terres, territoires ou ressources appartenant à des peuples autochtones, ou qui sont susceptibles d'affecter lourdement les terres, territoires, ressources ou droits humains de ces peuples, fassent l'objet de vérifications par des tierces parties;

j) S'assurer que les protocoles relatifs au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause comprennent un accord entre les communautés autochtones et l'État qui prévoit des mesures de réparation et des processus de retrait en bonne et due forme;

k) Exiger des études d'impact sur les droits de l'homme pour identifier les titulaires de ces droits, et les risques qui pèsent sur lesdits droits, empêcher que les projets ne donnent lieu à des violations de ce type et prévoir des réparations le cas échéant;

20. L'Instance permanente devrait prendre les mesures suivantes :

a) Promouvoir la réforme des politiques et pratiques suivies en matière de financement international en vue d'amener les banques de développement et les institutions REDD+ à se conformer à la Déclaration, notamment en fournissant une assistance technique, en soumettant des recommandations d'experts et en participant activement au réexamen des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale;

b) Aider à s'assurer que les processus de consultation en cours à la Banque mondiale et au sein des institutions REDD+ sont représentatifs et permettent une participation pleine et effective des peuples autochtones.