

Premières observations des organisations de la société civile sur l'examen et la mise à jour des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale

Décembre 2012

Le présent document est une déclaration préliminaire des observations et points de vue d'une coalition d'organisations de la société civile destinée à contribuer au processus d'examen et de mise à jour des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale. Étant donné que le document aborde un large éventail de questions, certaines sections dépassent le cadre du mandat ou des compétences des organisations qui y adhèrent. Par conséquent, l'adhésion au document dans son ensemble n'implique pas nécessairement l'approbation pleine et entière des conclusions et recommandations de chaque section thématique. Le document n'empêche en rien les organisations y adhérant de présenter des observations et éclaircissements supplémentaires ou autres communications.

Table des matières

Aperçu général	4
Considérations d'ordre général	5
Le processus d'examen	7
Première partie : Politiques de sauvegarde	8
Évaluation sociale et environnementale :	8
Droits humains	9
Discrimination.....	9
Peuples autochtones	10
Réinstallation involontaire	10
Droits fonciers.....	11
Droits des travailleurs et travailleuses	12
L'égalité entre les sexes et les droits des femmes	12
Droits des enfants.....	13
Droits des personnes handicapées.....	13
Projets dans les zones en litige.....	14
Adaptation aux changements climatiques et atténuation de leurs effets	14
Habitats naturels.....	15
Forêts	16
Sécurité des barrages.....	16
Systèmes Nationaux.....	17
Deuxième partie : Mise en oeuvre	18
Transparence.....	18
Examen des projets et évaluation économique	18
Responsabilisation à l'égard des résultats et surveillance des activités	19
Sauvegardes et structures d'incitation de banque.....	19
Annexe : Collaborations et appuis	21

Aperçu général

Nous, membres d'organisations de la société civile du monde entier, accueillons favorablement l'examen et la mise à jour des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale. Si elles sont conçues avec soin, les politiques de sauvegarde permettront à la Banque de contribuer au développement de manière à éviter les préjudices sociaux et environnementaux. Nos observations sont accompagnées de recommandations quant aux moyens que la Banque peut mettre en œuvre pour faire face aux nouveaux enjeux et aligner ses politiques de sauvegarde sur les obligations internationales des États membres et des clients de la Banque en matière de droits humains, tout en s'acquittant de ses propres responsabilités internationales. Notre intention est d'engager un débat large et ouvert sur les améliorations à apporter aux mesures de sauvegarde et à leur cadre de mise en œuvre afin de mieux répondre à l'engagement de la Banque en matière de réduction de la pauvreté et produire des résultats de développement durable.

Au cours des trente dernières années, la Banque mondiale et d'autres institutions financières publiques et privées ont élaboré des règles ou « sauvegardes » obligatoires, destinées à protéger les communautés et leur environnement de tout préjudice. Ces sauvegardes ont vu le jour en grande partie à la suite de pressions exercées par les communautés ayant subi les impacts sociaux et environnementaux négatifs des projets et programmes financés par la Banque mondiale et autres institutions financières internationales.

Les sauvegardes ont un visage humain. Elles sont inextricablement liées à la réduction de la pauvreté, car elles confèrent une protection aux populations et à leur environnement. Une analyse du Groupe d'évaluation indépendant (GEI) de la Banque a reconnu le rôle des sauvegardes pour ce qui est d'aider « à éviter ou atténuer les risques sociaux et environnementaux à grande échelle dans les projets financés par le [groupe de la Banque mondiale]. »¹ Bien conçues et correctement appliquées, les sauvegardes permettent d'améliorer l'examen en amont des impacts potentiels, de mettre en œuvre des processus de planification participative et d'obtenir de meilleurs résultats pour un grand nombre de personnes marginalisées, appauvries et vulnérables – en d'autres termes, d'accroître l'efficacité du développement.

Bien que nous saluions l'attachement renouvelé de la Banque à sa mission d'élimination la pauvreté, certains éléments laissent déjà entrevoir que la Banque pourrait chercher à affaiblir les mesures de sauvegarde dans le cadre du prochain processus d'examen et de mise à jour, en les remplaçant éventuellement par des principes vagues et des normes de mise en œuvre « flexibles » et facultatives. Nous trouvons encourageante la récente déclaration du président de la Banque mondiale, Jim Yong Kim, selon laquelle la Banque mondiale n'a « absolument aucune intention de diluer les sauvegardes. »² Nous craignons toutefois que l'intention du président d'accélérer le processus d'examen des sauvegardes afin de « mener le processus à bien de façon plus efficace et plus efficace » risque d'affaiblir les normes.³ La vigilance et la collaboration entre le personnel de la Banque, les gouvernements et la société civile seront de mise pour faire en sorte que l'engagement du Président Kim à ne permettre « aucune dilution » des sauvegardes soit respecté et que les normes et procédures de mise en œuvre soient améliorées dans le cadre de ce processus d'examen et de mise à jour.

Il est essentiel de renforcer les systèmes des pays emprunteurs visant à protéger les populations, leurs droits et l'environnement, notamment en apportant un appui aux emprunteurs pour leur permettre de

¹ Groupe d'évaluation indépendant, « Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World- An Independent Evaluation of the World Bank Group Experience », 2010, p. xiii.

<http://go.worldbank.org/ZA4YFV9OL0> (ci-après « Évaluation des sauvegardes du GEI »)

² Allocution du président de la Banque mondiale Jim Yong Kim au Forum public des OSC, Assemblée générale de la Banque mondiale, 10 octobre 2012.

³ Ibid.

s'acquitter de leurs obligations internationales. Toutefois, cela ne doit pas se faire au prix d'une dilution de la responsabilité de la Banque à l'égard des activités qu'elle finance. Ceci est d'autant plus important que la Banque se prépare à s'engager dans des activités plus risquées, telles que celles entraînant une réinstallation involontaire ou des impacts négatifs sur les habitats naturels essentiels.

L'approche fondée sur les risques qui est proposée pour la gestion de son portefeuille doit d'abord tenir compte des populations les plus exposées aux risques. Parmi celles-ci se trouvent les millions de personnes déplacées de force ou pour des raisons économiques pour faire place à des projets d'infrastructure ou à la suite d'autres politiques et projets de développement et qui se retrouvent ainsi extrêmement appauvries ou dépendantes des programmes d'aide sociale. Les plantations industrielles, les industries extractives, les grands projets d'infrastructure énergétique et autres initiatives à haut risque obligent souvent les populations locales et autochtones à quitter leurs terres, saccageant leur environnement et les privant de leurs moyens de subsistance. De telles situations font peser un lourd fardeau sur les femmes, les personnes handicapées, les peuples autochtones, les minorités ethniques et autres populations marginalisées ou vulnérables. De plus, si des mesures ne sont pas prises sans tarder pour mettre le développement à l'abri des changements climatiques et rétablir les services écosystémiques, ce sont les populations démunies qui en subiront le plus les conséquences.

Considérations d'ordre général

Le visage humain des sauvegardes devrait guider l'examen des sauvegardes de la Banque mondiale. Plusieurs dispositions des sauvegardes déjà en place doivent être mises à jour pour rendre compte des connaissances et innovations méthodologiques actuelles qui permettraient de mieux protéger les populations, leurs droits et l'environnement. Cela serait conforme aux recommandations du GEI.⁴ Alors que la Banque procède à la première phase de consultations relatives à l'examen des sauvegardes, nous tenons à souligner les points suivants, qui sont essentiels pour assurer la protection des populations, de leurs droits et de l'environnement et en fin de compte la pérennité des activités de la Banque :

- **Aucune dilution :** Compte tenu de l'importance fondamentale des sauvegardes dans le modèle de développement de la Banque, nous croyons que l'examen devrait en privilégier le visage humain, permettant ainsi de renforcer plutôt que d'affaiblir les garanties prévues dans les politiques de sauvegarde pour populations touchées et l'environnement. À ce titre, il ne doit y avoir aucune dilution des clauses de sauvegarde de la Banque.
- **Harmonisation vers le haut :** Les politiques et procédures de sauvegarde en place doivent être renforcées afin les rendre à tout le moins conformes aux lois internationales et aux normes les plus strictes.
- **Comblent les lacunes :** il faut élargir la portée des sauvegardes de la Banque afin de remédier aux lacunes du cadre actuel. Il est notamment nécessaire d'élaborer des normes de sauvegarde supplémentaires portant sur les droits humains, dont les droits des travailleurs et travailleuses, les droits des femmes, les droits des enfants, les droits des personnes handicapées et les droits fonciers, les écosystèmes et leurs valeurs, l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets.
- **Application intégrale :** Le nouveau cadre de sauvegarde doit s'appliquer à tous les types d'activités financées par la Banque, notamment les prêts d'appui aux politiques de développement (PPD), le prêt-programme pour les résultats (P4R), les prêts aux intermédiaires financiers, l'assistance technique et autres services consultatifs, et l'utilisation des systèmes nationaux, ainsi que le large éventail d'activités financées par la Banque, y compris les mécanismes et les frais de fonctionnement y afférents.⁵ L'examen des sauvegardes devrait se traduire par une gestion

⁴ Évaluation des sauvegardes du GEI.

⁵ L'évolution du portefeuille de prêts de la Banque montre que les prêts d'investissement, qui sont complètement couverts par les sauvegardes, pourraient tomber à moins de 50 % du volume de prêts du groupe

intégrale, efficace et cohérente des risques à toutes les étapes du cycle de prêt, renforçant ainsi la pertinence d'une plus grande diversification du portefeuille de prêts de la Banque mondiale.

- **Pleine mise en œuvre :** Conformément aux rapports du GEI, la Banque devrait réformer ses systèmes d'incitation du personnel et de la direction, fournir un financement suffisant pour assurer la mise en œuvre effective des sauvegardes et remédier aux faiblesses de longue date en matière de suivi, d'évaluation et de surveillance. La Banque doit préciser en détail les procédures relatives au devoir de vigilance afin d'assurer le plein respect des exigences des sauvegardes de la part des promoteurs de projets.
- **Viser la responsabilisation :** L'examen des sauvegardes doit donner lieu à un renforcement de la responsabilité publique de la Banque. Les populations touchées par tous les types d'investissement de la Banque devraient avoir plein accès à l'information, participer à la prise de décisions et avoir accès à des voies de recours. Avant toute décision concernant des investissements, la Banque doit veiller à ce que tous ceux qui interviennent dans la mise en œuvre de l'investissement soient conscients de la responsabilité qui leur incombe de respecter les droits humains et l'environnement. Les politiques définitives devraient être suffisamment détaillées pour permettre au Panel d'inspection d'en évaluer le respect et assurer une réparation significative aux communautés touchées.

de la Banque mondiale au cours des dix prochaines années. Les politiques formulées séparément pour les nouveaux instruments ne sont pas à la hauteur des exigences de la PO 4.01 et des autres politiques de sauvegarde de la Banque et laissent entrevoir une fragmentation des normes de sauvegarde. Voir également les recommandations du GEI, Banque mondiale, « External Review of the Oversight and Accountability Units of the World Bank Group » COGAM2011-0014, 9 juin 2011, p. 21. Le GEI a examiné les obstacles à la bonne application des sauvegardes pour les prêts-programmes, en particulier en ce qui a trait à la transparence et la surveillance des sous-projets.

Le processus d'examen

Nous demandons à la Banque mondiale d'assurer un processus de consultation transparent, efficace et intégrateur, qui soit sensible et attentif aux communautés touchées par les opérations de prêt de la Banque mondiale, notamment les groupes sociaux qui ne sont souvent pas pris en compte dans les processus décisionnels, comme les femmes, les peuples autochtones, les minorités ethniques et religieuses, les personnes handicapées et tous les autres groupes marginalisés ou vulnérables.

Le processus de consultation devrait viser tout particulièrement à rejoindre les communautés qui ont été touchées par les activités de la Banque par le passé et celles qui sont susceptibles d'être les plus touchées à l'avenir. Des consultations utiles et ciblées devraient être menées à l'échelle mondiale, régionale, nationale et locale, s'étendant à tous les coins du monde. Un financement suffisant devrait être prévu à cette fin. La Banque doit s'assurer que toutes les informations nécessaires au sujet de l'examen sont disponibles et facilement accessibles pour tous, y compris ceux qui ne sont pas au courant des activités de la Banque, bien avant le début des consultations. La Banque devrait veiller à ce que toutes les consultations soient menées de façon accessible et culturellement appropriée pour permettre aux populations les plus vulnérables et marginalisées de participer activement et apporter leur point de vue en connaissance de cause.

Afin d'assurer un processus de consultation utile, la Banque mondiale devrait :

- Publier un budget détaillé du processus de consultation, afin de montrer que la Banque y consacre les ressources nécessaires.
- Divulguer les informations pertinentes en temps opportun, en veillant à ce qu'elles soit présentées sous une forme accessible, notamment en traduisant ces informations dans les langues nationales des pays clients de la Banque et en particulier du pays où se déroule la consultation.
- Publier et diffuser largement un préavis de l'heure et du lieu des consultations, en veillant à ce que les invitations soient ouvertes.
- Soumettre les programmes des consultations aux commentaires du public avant les réunions.
- Tenir des consultations ciblées auprès de groupes spécifiques, notamment les femmes et les peuples autochtones.
- Permettre aux participants de contribuer anonymement dans les pays où ils peuvent subir des conséquences du fait de critiquer leur gouvernement ou la Banque mondiale.
- Organiser des consultations focalisées sur des thématiques clés (par ex. sur la réinstallation, l'acquisition de terres) et veiller à y faire participer aussi bien des experts que les populations touchées.
- À l'issue des réunions de consultation, distribuer le projet de procès-verbal aux participants et prévoir un délai pour l'envoi de commentaires (suggestion : 30 jours) de façon à reproduire fidèlement leurs points de vue. Publier le procès-verbal approuvé sur le site Web de la Banque concernant l'examen des sauvegardes.
- Informer les ayants droit et les parties prenantes externes de la manière dont leurs observations et contributions ont été prises en compte dans le projet de propositions de mise à jour des sauvegardes de la Banque (dans le cadre du deuxième tour de consultations publiques sur les politiques révisées qui est proposé).

Première partie : Politiques de sauvegarde

Évaluation sociale et environnementale :

L'évaluation environnementale est la pierre angulaire du cadre de sauvegarde de la Banque mondiale. Néanmoins, la Politique opérationnelle et la Procédure de la Banque en matière d'évaluation environnementale (PO/PB 4.01) et les directives s'y rattachant n'ont pas été entièrement révisées depuis leur dernière reformulation en 1989 et ne contiennent pas d'exigences précises en matière d'évaluation sociale.⁶ Le GEI a décelé de nombreuses failles dans la politique d'évaluation environnementale de la Banque. Deux des failles recensées par le GEI sont : que les politiques d'évaluation environnementale sont de plus en plus déphasées par rapport au portefeuille de la Banque et à l'évolution des exigences de ses clients; et que la surveillance des sauvegardes et la responsabilité des résultats en matière de sauvegarde sociale et environnementale sont systématiquement négligées.⁷

La Banque doit renforcer les exigences en matière d'évaluation des risques environnementaux et sociaux. Voici quelques-unes des lacunes devant être corrigées : une catégorisation plus rigoureuse des risques, en partie par une harmonisation vers le haut entre la Banque et la SFI; un processus d'évaluation sociale et environnementale (ESE) plus robuste, notamment le contrôle de la qualité des évaluations d'impact environnemental (EIE) par l'introduction de paramètres sociaux, écologiques et climatiques, tenant compte du coût de tous les effets externes pertinents; une norme plus claire concernant le consentement des communautés touchées; des mesures visant à protéger les services écosystémiques et à promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources; l'utilisation systématique de garanties de bonne exécution environnementale; des règles simplifiées permettant de cerner facilement les impacts de haut niveau; et l'alignement sur les principes internationaux des meilleures pratiques en matière d'évaluation des impacts sociaux, environnementaux et culturels (par ex. Lignes directrices Akwé : Kon).⁸

La Banque devrait renforcer et préciser les seuils et les exigences permettant de passer à une évaluation des risques en amont – notamment en explicitant les exigences et directives relatives à l'Analyse environnementale nationale, à l'Évaluation sociale et environnementale stratégique et à l'évaluation des impacts cumulatifs – et en accordant une plus grande attention aux impacts indirects et à ceux de l'évolution des approvisionnements, sans que cela ne se substitue à une EIE de qualité.⁹ Comme on le verra plus loin, il est également essentiel d'évaluer les impacts que pourraient avoir les projets sur le plan des droits humains, des rapports hommes-femmes, des changements climatiques ainsi que leurs impacts en aval, ce qui pourrait être intégré dans les processus d'ESE. Il convient de préciser les critères et les options d'évaluation permettant de combler les lacunes sur le plan des capacités institutionnelles et de veiller à ce que les exigences d'information relatives aux ESE garantissent que les communautés touchées seront pleinement informées, en temps opportun et sous une forme compréhensible, des coûts et des avantages d'une activité proposée et mise en œuvre.

⁶ Les politiques et procédures d'évaluation environnementale ont été introduites par la Banque en 1989, mises à jour et rebaptisées Directive opérationnelle 4.01 en 1991 et à nouveau en 1999 pour devenir la PO/PB 4.01. En plus d'une série de mises à jour du Manuel d'évaluation environnementale de 1993, la révision la plus récente de la PO 4.01 s'est effectuée en février 2011, moment où a été ajouté le concept d'ESES. Voir groupe de la Banque mondiale, « Politiques opérationnelles de la Banque mondiale : L'évaluation environnementale », <http://go.worldbank.org/OSARUT0MP0> (consulté le 4 octobre 2012).

⁷ Groupe d'évaluation indépendant, « Evaluative Directions for the World Bank Group's Safeguards and Sustainability Policies » Evaluation Brief No. 15, 2011, p. 20. (ci-après « GEI Evaluative Directions »)

⁸ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. (2004) « Lignes directrices facultatives Akwé: Kon pour la conduite d'études sur les impacts culturels, environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales. », <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-fr.pdf> (consulté le 4 octobre 2012).

⁹ Voir Robert Goodland, « WRI's Informative Memo for Access Law & Practice: Environmental and Social Assessment », <http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/ESAMemo.pdf> (consulté le 4 octobre 2012), Mises à jour 4 (Sectoral EA), 15 (Regional EA), 26 (Public Consultation – A Strategic Approach).

De plus, le nouveau cadre des politiques de sauvegarde devrait garantir une classification efficace et uniforme des risques pour tous les instruments de la Banque (P4R, PPD, l'utilisation des systèmes nationaux et fonds d'affectation spéciale) au titre de la PO 4.01 ou d'une politique unique équivalente. Si nécessaire, la politique en matière d'ESE devrait prévoir la conception de nouveaux instruments d'ESE afin d'atteindre l'objectif mentionné plus haut (par ex. une « EE programmatique » couvrant les programmes financés au titre du Prêt-Programme pour les résultats – P4R).

Droits humains

La Banque mondiale devrait adopter des politiques de sauvegarde alignées sur les obligations internationales de ses États membres et clients en matière de droits humains. L'intégration de garanties en matière de droits humains permettra à la Banque de s'aligner sur les derniers développements intervenus aux Nations Unies, d'aider les États membres à s'acquitter de leurs obligations en matière de droits humains et d'améliorer les résultats du développement en assurant le respect des droits de ceux que la Banque vise à aider.

La Banque mondiale doit agir en conformité avec la Charte des Nations Unies, qui exige le « respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. »¹⁰ La Banque devrait aider les États membres à s'acquitter de leur obligation de protection contre les violations des droits humains, qui peuvent se produire dans le cadre des programmes de la Banque. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC) a également déclaré que la Banque mondiale (entre autres organismes internationaux) doit « appuyer les projets et les méthodes qui contribuent non seulement à la croissance économique ou à la réalisation d'objectifs plus larges, mais également au plein exercice de la totalité des droits de l'homme. »¹¹

Un principe fondamental des politiques devrait être une exigence voulant que la Banque s'engage et demande aux emprunteurs de s'engager à exercer le devoir de vigilance en matière de droits humains – à identifier tous les impacts potentiels de chacun des projets et des programmes financés par la Banque sur le plan des droits humains et à prendre toutes les mesures nécessaires pour contrer les impacts négatifs. Il faut une politique globale en matière des droits humains, qui couvre la totalité des questions relatives aux droits humains, dont, entre autres, les droits des travailleurs et travailleuses, la non-discrimination, les droits des personnes handicapées et les droits des femmes. La Banque devrait également veiller à ce que sa réponse aux constatations faites par ses mécanismes de responsabilisation propose des mesures de réparation concrètes aux communautés et des recours adéquats contre toute violation des droits humains découlant de ses activités.

Discrimination

L'exclusion et la discrimination restent au rang des principaux facteurs qui engendrent et aggravent la pauvreté. Les initiatives de développement économique qui n'intègrent pas des obligations et principes relatifs aux droits humains peuvent renforcer la marginalisation, la discrimination et l'injustice.¹² La Banque mondiale devrait adopter expressément une sauvegarde protégeant le principe de non-discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'âge, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance, un handicap ou tout autre motif. Les activités de la Banque mondiale ne doivent exercer aucune discrimination pour des motifs illicites dans leur conception ou leur mise en œuvre, qu'il s'agisse, par exemple, de nuire à un groupe donné ou d'empêcher un groupe donné d'en retirer les bénéfices. La Banque devrait renouveler avec force son engagement à faire en sorte que l'aide au développement parvienne et profite aux membres les plus vulnérables et les plus marginalisés de la société.

¹⁰ Charte des Nations Unies, Art. 55.

¹¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, Observation générale No. 2 (1990), paragraphes 6 et 8 (d).

¹² Voir, par exemple, Human Rights Watch, « Development without Freedom: How Aid Underwrites Repression in Ethiopia », 9 octobre 2010, <http://www.hrw.org/reports/2010/10/19/development-without-freedom-0> (consulté le 4 octobre 2012).

Peuples autochtones

La Banque mondiale devrait aligner ses sauvegardes concernant les peuples autochtones (PO/PB 4.10) sur les normes internationales applicables en matière de droits humains, de droits sociaux et d'environnement, notamment la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.¹³ Cette déclaration énonce les normes minimales convenues pour la reconnaissance et le respect des droits des peuples autochtones. Les peuples autochtones ont demandé à maintes reprises à la Banque mondiale de :

- Renforcer la PO/PB 4.10, tout en la maintenant comme une politique autonome.
- Mettre en place des mécanismes plus efficaces de consultation et de participation.
- Adopter des normes relatives au consentement libre, préalable et éclairé pour les projets ayant une incidence sur les peuples autochtones.
- Pour les peuples autochtones en général, et en prêtant une attention particulière aux besoins et aux intérêts des peuples en situation d'isolement volontaire, renforcer les mesures de protection des droits des peuples autochtones sur les terres et les ressources;
- Interdire expressément le déplacement forcé des peuples autochtones de leurs terres ou territoires conformément au droit international.

Les peuples autochtones ont mené une réflexion sur les conséquences négatives de la non-mise en œuvre des normes existantes et celles découlant des faiblesses inhérentes à ces normes. Des examens internes de la Banque mondiale viennent confirmer ces observations. Il est nécessaire d'améliorer les deux normes relatives aux peuples autochtones, en conformité avec la DDPA et autres normes applicables, et de renforcer considérablement les mécanismes de mise en œuvre de cette politique. L'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones a également à demander à la Banque mondiale (entre autres organismes spécialisés des Nations Unies) d'adopter une approche du développement fondée sur les droits.

Réinstallation involontaire

La réinstallation involontaire expose les populations touchées à des risques considérables et irréversibles d'appauvrissement, à moins qu'elle ne se fasse dans le respect des normes internationales relatives aux droits humains. La PO/PB 4.12 demeure une sauvegarde essentielle dans de nombreux pays en voie de développement où les cadres juridiques et réglementaires sont incomplets ou inadéquats. Toutefois, certains éléments portent à croire que la politique ne remplit généralement pas son

¹³ Pour en savoir plus, voir la Lettre ouverte au président de la Banque mondiale (en anglais), Indian Law Resource Center, 11 juillet 2011, <http://www.indianlaw.org/sites/default/files/07%2011%202011%20Indian%20Law%20Resource%20Center%20Ltr%20to%20Pres%20%20Zoellick.pdf>; Lettre ouverte des peuples autochtones au président de la Banque mondiale (signée par 98 organisations de peuples autochtones et 43 ONG), 23 juin 2012 (en anglais), <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/06/indigenous-peoples-letter-incoming-president-world-bank-english.pdf>; et Lettre ouverte au vice-président du département Politique opérationnelle et services aux pays (OPCS) de la Banque mondiale (signée par 130 organisations de peuples autochtones et ONG), 18 octobre 2011 (en anglais). <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/10/indigenous-peoples-letter-2011-october.pdf>.

Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, Rapport de la dixième Session, paragraphe 39 mentionne : « l'Instance permanente engage tous les organismes des Nations Unies et tous les organismes intergouvernementaux à mettre en œuvre des politiques, des procédures et des mécanismes qui garantissent le droit des peuples autochtones au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause conformément à leur droit à l'autodétermination tel qu'il est reconnu dans l'article 1 commun au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui fait référence à la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. » Une autre communication en cours d'élaboration par des organisations autochtones et devant être présentée prochainement apportera de plus amples précisions au sujet des demandes spécifiques faites par les peuples autochtones dans le cadre de ce processus d'examen des sauvegardes.

principal objectif, qui est d'éviter ou d'atténuer les impacts négatifs du déplacement, et que les projets de la Banque ont souvent entraîné des violations des droits humains. Les problèmes liés à la réinstallation involontaire constituent le troisième motif de plainte le plus souvent invoqué dans les dossiers portés à l'attention du Panel d'Inspection, tandis que le GEI estime qu'environ 30 % des projets de la Banque mondiale induisent l'application de la PO 4.12¹⁴, et à tout moment, plus d'un million de personnes sont touchées par la réinstallation involontaire dans les projets en cours financés par la Banque.¹⁵

L'examen de la PO/PB 4.12 devrait être l'occasion de cerner et renforcer les aspects où la politique ne satisfait pas aux normes internationales relatives aux droits humains, dont, en particulier, les Principes de base et directives des Nations Unies concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, ainsi que les normes politiques et de performance d'autres institutions financières et de développement. Entre autres principes essentiels, la politique devrait interdire les expulsions forcées en violation du droit international et, tout au moins et sans discrimination, garantir que les personnes ou groupes faisant l'objet d'expulsions, en particulier ceux qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins, ont un accès sûr : (a) à des denrées alimentaires de première nécessité, à l'eau potable et à l'assainissement; (b) à un abri ou un logement; (c) à des vêtements appropriés; (d) à des services médicaux essentiels; (e) à des moyens de subsistance; (f) à du fourrage pour le bétail et aux ressources foncières collectives dont ils dépendaient auparavant; et (g) à l'éducation des enfants et à des structures d'accueil pour les enfants.¹⁶ En outre, la politique devrait viser explicitement à améliorer les conditions de vie des populations touchées, en particulier des groupes vulnérables.

Nous constatons que peu de données et d'informations consolidées sont rendues publiques concernant les réinstallations involontaires résultant des projets financés par la Banque. Nous recommandons vivement à la Banque de commander une étude indépendante sur les résultats et les enseignements tirés de la mise en œuvre de la PO/PB 4.12 depuis son adoption en 2001. En l'absence d'une telle évaluation, il ne peut pas y avoir de consultation utile ni de véritable examen de cette importante politique de sauvegarde de la Banque mondiale.

Droits fonciers

Les pressions commerciales sur les terres dans le monde se font de plus en plus fortes.¹⁷ Rien n'indique vraiment que ces acquisitions de terres se font de façon équitable et responsable, et bien qu'on ait beaucoup insisté sur le fait que l'acquisition de terres à grande échelle apportait les investissements qui font cruellement défaut dans le secteur agricole des pays en voie de développement, on assiste dans les faits à une pratique généralisée « d'accaparement des terres ».¹⁸ Dans plusieurs cas, il n'existe pas de réglementation ni de garanties pour empêcher l'accaparement

¹⁴ Évaluation des sauvegardes du GEI, p.84.

¹⁵ Ibid., p.20.

¹⁶ Principes de base et directives des Nations Unies concernant les expulsions et les déplacements liés au développement, A/HRC/6/L.11/Add.1, 19 décembre 2007, paragraphe 52.

¹⁷ Bien que dans plusieurs cas il soit impossible d'obtenir des informations complètes ou fiables sur les transactions foncières internationales, selon les dernières estimations vérifiées par le Land Matrix Partnership, sur plus de 76 millions d'hectares de terres qui ont été acquises de puis l'an 2000, 48 % auraient été acquis en Afrique et 79 % des terres acquises correspondent à 10 % des investisseurs.

¹⁸ « L'accaparement des terres à grande échelle » a été défini comme suit : « acquisitions ou concessions qui présentent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : (i) qui sont contraires aux droits de l'homme et en particulier aux droits des femmes à un traitement équitable; (ii) qui ne reposent pas sur le consentement préalable, libre et éclairé des usagers affectés; (iii) qui ne reposent pas sur une évaluation minutieuse, ou ne tiennent pas compte des impacts sociaux, économiques et environnementaux (y compris sur les aspects du genre); (iv) qui ne font pas l'objet de procédures transparentes définissant des engagements clairs et contraignants en ce qui concerne les activités, l'emploi et le partage des bénéfices; et (v) qui ne reposent pas sur une planification démocratique efficace, une surveillance indépendante et une participation significative. » Déclaration de Tirana, signée par l'Assemblée des membres de la Coalition internationale pour l'accès à la terre, à laquelle assistaient des organisations de la société civile et des organisations internationales, dont la Banque mondiale, le 27 mai 2011.

des terres ou encore, là où elles existent, elles n'assurent pas la protection des communautés vulnérables.

Nous saluons le fait que la Banque reconnaisse que la question des terres et des ressources naturelles constitue un nouvel enjeu dans l'évolution des sauvegardes qui mérite une attention particulière pendant le processus d'examen et de mise à jour.

Les questions concrètes touchant à la terre figureront en tête de liste lors de l'examen de la PO/PB 4.12 concernant la réinstallation involontaire. Cependant, compte tenu de l'expansion rapide des acquisitions de terres et des effets néfastes de ce phénomène sur la sécurité alimentaire, la Banque devrait élaborer et adopter de nouvelles normes de sauvegarde concernant l'acquisition de terres et donner la priorité à d'autres dispositions concernant les investissements fonciers reposant sur l'amélioration de la sécurité foncière, la transparence et les consultations communautaires.

La Banque devrait élaborer une liste d'exclusion concernant notamment le financement de projets d'accaparement de grandes terres agricoles, dont les terres domaniales ou publiques exploitées par des paysans à des fins de production agricole familiale, les terres coutumières des peuples autochtones et les terres assujetties aux lois sur la réforme agraire du gouvernement.

Droits des travailleurs et travailleuses

Étant donné que la Banque mondiale est une institution spécialisée des Nations Unies, il est d'autant plus important qu'elle se conforme aux normes des Nations Unies, notamment les conventions fondamentales l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant les droits des travailleurs et travailleuses. La Banque mondiale tire de l'arrière en ce qui concerne l'adoption de normes du travail dans le cadre des conditions de prêt, qui ont été adoptées par la SFI (2006) et la BERD (2008); intégrées aux conditions du contrat de construction harmonisé des BMD (2010); et sont en cours d'élaboration à la BAfD. Cette lacune dans la politique a été relevée par les syndicats, d'autres groupes de la société civile et le GEI.¹⁹

La Banque mondiale devrait élaborer une sauvegarde relative au travail exigeant le respect des quatre normes fondamentales du travail définies par l'OIT (ce qui est une condition d'adhésion à l'OIT). Les normes fondamentales du travail concernent notamment l'élimination du travail forcé et obligatoire (Conventions 29 et 105), l'abolition du travail des enfants (Conventions 138 et 182), l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession (Conventions 100 et 111) et la liberté d'association et la négociation collective (Conventions 87 et 98). La sauvegarde relative au travail devrait également comporter des exigences adaptées de celles contenues dans la Norme de performance 2 de la SFI concernant d'autres conditions de travail essentielles, notamment la fourniture d'informations aux travailleurs sur les conditions d'emploi, les procédures de licenciement, les mécanismes de règlement des griefs, les mesures de protection des travailleurs migrants, les normes de santé et sécurité au travail et les normes relatives à la chaîne d'approvisionnement.

L'égalité entre les sexes et les droits des femmes

Le Rapport de la Banque sur le développement dans le monde 2012 signale que la prise en compte des questions sexospécifiques dans l'octroi de prêts de la Banque est fondamentale pour atteindre les principaux objectifs de développement, notamment l'égalité entre les sexes. Pourtant, les femmes subissent souvent de manière disproportionnée les impacts négatifs des projets de développement, dont le déplacement, l'augmentation des cas de violence à l'égard des femmes, le VIH/sida, les maladies transmissibles sexuellement, la perte de moyens de subsistance, de terres et de revenus, la pollution et la dégradation de l'environnement. Les nouvelles sauvegardes de la Banque devraient protéger expressément les droits des femmes et promouvoir l'égalité entre les sexes à toutes les étapes des activités de la Banque et mesurer l'incidence des résultats sur les hommes et les femmes. Il arrive trop souvent que la Banque ne tienne pas compte des questions sexospécifiques dans la conception des projets, la préparation et l'analyse des résultats des évaluations sociales et environnementales, et

¹⁹ Évaluation des sauvegardes du GEI.

dans le développement de programmes et l'élaboration de politiques. La Banque omet fréquemment de promouvoir activement la participation des femmes aux décisions qui ont une influence et un impact sur leur vie, leurs familles et leurs communautés.

Afin de respecter son engagement à protéger les populations et leur environnement de tout préjudice et à promouvoir l'égalité entre les sexes, les sauvegardes de la Banque mondiale devraient prévoir des mesures obligatoires précises visant à :

- Mener des évaluations des impacts et des risques que pourraient présenter pour les hommes et les femmes d'éventuels changements dans les moyens de subsistance et l'environnement, et une augmentation de la violence découlant directement ou indirectement des projets, programmes et politiques;
- Assurer la participation des femmes à la prise de décisions dans toutes les activités financées par la Banque;
- Recueillir des données ventilées par sexe afin de mesurer les impacts de tous les investissements sur les hommes et les femmes;
- Fournir aux femmes des informations complètes sur les projets, programmes et politiques dans une langue, sous une forme et par des moyens qu'elles comprennent; et
- Mettre en place des mécanismes de règlements des griefs tenant compte des sexospécificités au niveau des projets et des programmes.

Droits des enfants

Les enfants comptent parmi les groupes les plus vulnérables aux risques associés aux projets de développement financés par la Banque mondiale. La réalisation des droits des enfants est nécessaire pour atteindre les principaux objectifs de développement de la Banque. Cependant, les enfants subissent souvent les contrecoups des projets de développement. Les effets néfastes de la pauvreté et de la privation se font sentir plus durement chez les enfants, car le manque d'une alimentation suffisante, de soins de santé, d'accès à l'eau potable et de possibilités d'éducation dans les premières années de vie d'un enfant ont des effets qui perdurent pendant des années et empêchent l'enfant de réaliser son plein potentiel. Les politiques de sauvegarde actuelles de la Banque mondiale concernant la réinstallation involontaire et les peuples autochtones reconnaissent que les enfants ont besoin d'une plus grande protection en les faisant figurer parmi les « groupes vulnérables » et ceux ayant des « besoins spéciaux ». Les nouvelles sauvegardes devraient aller plus loin et exiger que les activités financées par la Banque prennent toutes les mesures nécessaires pour protéger les droits des enfants.

Comme l'ont déjà signalé les Nations Unies, « l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux ».²⁰ Il est donc fondamental que les politiques de sauvegarde assurent la protection des droits des enfants, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Ces politiques devraient prévoir, entre autres, des mesures visant à interdire le recours au travail des enfants dans les activités financées par la Banque mondiale, à veiller à ce que les projets n'empêchent pas l'accès des enfants à des services d'éducation appropriés (notamment les programmes d'intégration scolaire pour les enfants handicapés,) et à prévenir l'exploitation des mineurs fondée sur le sexe.

Droits des personnes handicapées

Le handicap et la pauvreté sont inextricablement liés. L'insuffisance d'infrastructures crée des obstacles à l'intégration dans la société, notamment grâce à l'emploi, à l'éducation et à la participation à la vie communautaire. Les personnes handicapées se heurtent aussi à des obstacles les empêchant d'accéder à des services d'alimentation et de santé, et la malnutrition et le manque de soins de santé

²⁰ Déclaration des droits de l'enfant, Résolution de l'Assemblée générale 1386 (XIV), Assemblée générale des Nations Unies, Documents officiels, 14^{ème} session, Supplément n° 16, Doc ONU A/4354 (1959).

adéquats ont souvent pour effet d'entraîner ou d'aggraver les affections invalidantes. Les guerres et les conflits dans plusieurs pays en voie de développement et en transition se traduisent par une augmentation du nombre de personnes souffrant d'un handicap en raison de la violence et des traumatismes, ainsi que par une incidence plus élevée de la violence à l'endroit des populations vulnérables, notamment des personnes handicapées.

Environ un milliard de personnes dans le monde souffrent d'un handicap et la grande majorité d'entre elles vivent dans des pays en voie de développement, mais elles sont systématiquement exclues des politiques et des programmes de développement. Cette exclusion entrave leurs droits et leurs possibilités ultérieures de bénéficier des programmes nationaux, dont les projets de réduction de la pauvreté.

Il est essentiel que les besoins et les droits des personnes handicapées soient explicitement et systématiquement assurés par l'adoption de dispositions claires et non équivoques concernant l'intégration des personnes handicapées et le développement sans exclusive lors de la planification de certains types de programmes et de projets dans des secteurs comme les transports et le tourisme, la construction d'infrastructures, les technologies de l'information et des communications, les programmes sociaux tels que les services d'éducation, d'emploi et de santé, et les projets de reconstruction à la suite de catastrophes. Le texte de la politique doit être conforme à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, la norme internationale la plus solide concernant les droits humains des personnes handicapées.

Projets dans les zones en litige

La politique de la Banque mondiale concernant les Projets dans des zones en litiges (PO/PB 7.60) devrait faire partie des politiques examinées. La révision qui aurait eu lieu en mars 2012, sans la participation du public, n'a pas porté sur les lacunes de la politique.

La Banque ne définit pas clairement ce que signifie « en litige ». Dans le sens qu'elle lui donne, le terme désigne une situation dans laquelle deux ou plusieurs pays revendiquent un même territoire. Elle passe ainsi à côté de questions beaucoup plus complexes, telles que celles concernant les terres des peuples autochtones, les « régions autonomes » pour lesquelles se battent les mouvements organisés et les longues luttes pour l'autodétermination qui ne sont pas reconnues par l'État dominant. La Banque devrait élargir la définition de « en litige » pour y inclure ces questions et considérer les habitants de ces zones comme des parties prenantes légitimes aux décisions relatives aux projets.

Pour éviter d'éventuelles tensions diplomatiques, le risque de voir se perpétuer les conflits et faire en sorte que les populations vivant dans les zones en litige ne soient pas simplement exclues des initiatives de développement, la PO/PB 7.60 devrait être revue et renforcée. La Banque devrait, pour commencer, commander une évaluation indépendante des activités mises en œuvre dans toutes les zones en litige.

Adaptation aux changements climatiques et atténuation de leurs effets

La Banque mondiale a reconnu que « [l]a communauté internationale ne peut plus ignorer qu'il faut de toute urgence prendre en compte le changement climatique dans le cadre du combat pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement. »²¹ Toutefois, la Banque n'a pas encore entièrement intégré les questions climatiques dans ses politiques opérationnelles. Plus particulièrement, le cadre actuel des politiques de sauvegarde ne tient pas suffisamment compte des défis que posent les changements climatiques pour les gouvernements clients, les communautés touchées, les écosystèmes locaux et le patrimoine commun. À l'heure actuelle, la Banque accuse un sérieux retard par rapport à d'autres institutions financières qui ont poussé plus loin la prise en compte des questions d'ordre climatique dans leurs politiques sociales et environnementales.

²¹ Banque mondiale, Développement et changement climatique : Cadre stratégique pour le groupe de la Banque mondiale, 12 octobre 2008, paragraphe 1.

L'examen des politiques de sauvegarde offre à la Banque une occasion importante d'adopter les meilleures pratiques pour promouvoir un développement sensible et résistant aux changements climatiques dans la sélection et l'analyse de ses projets et dans son évaluation des options. Plus précisément, la politique d'évaluation environnementale devrait être renforcée pour :

1. Exiger la comptabilisation sur l'ensemble du cycle de vie;
2. Donner la priorité à l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation finale des ressources;
3. Évaluer la résilience climatique des projets financés et l'impact des projets et des programmes sur le plan de la résilience et de la capacité d'adaptation des communautés locales aux changements climatiques;
4. Exiger des clients qu'ils gèrent les risques posés au projet et les impacts de celui-ci sur les communautés locales et les écosystèmes dans le contexte des changements climatiques;
5. Assurer la cohérence entre les initiatives financées par la Banque mondiale et les stratégies nationales en matière de changements climatiques;
6. Quantifier les émissions de gaz à effet de serre à longue durée de vie et les polluants climatiques de courte durée de vie produits par le projet et comptabiliser leurs coûts;
7. Refuser de soutenir les projets qui sont producteurs nets d'hydrofluorocarbones;
8. Adopter des normes d'efficacité rigoureuses pour les installations et les équipements des projets qu'elle soutient,
9. appliquer la « hiérarchie d'atténuation » aux problèmes relatifs à l'efficacité des ressources, à l'utilisation de l'énergie et aux émissions;
10. Exiger l'utilisation des meilleures technologies disponibles dans le cadre de la hiérarchie d'atténuation;
11. Établir des critères visant à délaissier les modèles de développement dépendant des combustibles fossiles et soutenir en priorité les initiatives à faible et sans émission de carbone, notamment les systèmes hors réseau et les mini-réseaux d'énergie renouvelable, et l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation finale des ressources là où les réglementations et/ou les distorsions de marché encouragent la production et l'investissement dans l'expansion de l'approvisionnement en combustibles fossiles.

Habitats naturels

La politique de sauvegarde relative aux habitats naturels, la PO/PB 4.04, doit être revue afin d'assurer une application uniforme du « principe de précaution » dans la gestion des ressources naturelles, conformément au paragraphe 1 de la PO 4.04. D'abord et avant tout, la Banque ne doit pas financer des activités qui entraînent une modification ou une dégradation des habitats naturels essentiels – y compris les activités proposant des mesures compensatoires pour atteintes à la biodiversité afin de compenser les impacts négatifs sur les habitats naturels critiques. Il n'existe pas suffisamment de données empiriques pour corroborer l'efficacité des mesures compensatoires des atteintes à la biodiversité pour ce qui est d'atténuer ces impacts. En deuxième lieu, la Banque devrait fournir une définition plus claire de « critique », qui repose sur une démarche participative et tienne compte des aspects essentiels au maintien des moyens de subsistance et des identités culturelles des communautés tributaires des forêts. De plus, le terme « dégradation » devrait être redéfini pour lui donner un fondement scientifique et permettre l'utilisation communautaire des ressources pour autant que les fonctions essentielles susmentionnées soient maintenues. En troisième lieu, la politique devrait tenir dûment compte des risques sociaux et environnementaux que pose une mauvaise gouvernance et encourager la prise de mesures visant à résoudre les problèmes de gouvernance, notamment l'exploitation forestière illégale. Les efforts de la Banque visant à améliorer la gouvernance devraient viser entre autres à promouvoir l'état de droit. La Banque doit privilégier la gestion communautaire des ressources naturelles, qui s'est souvent avérée la plus efficace au chapitre de la conservation et de la réduction de la pauvreté. La politique devrait aussi traiter des droits coutumiers des peuples tributaires des ressources naturelles qui ne sont pas visés par la PO/PB 4.10, tout en maintenant et en renforçant les garanties en faveur des droits particuliers des peuples autochtones.

Il est impératif que la Banque veille à ce que toutes les activités de prêt et hors prêt aient des objectifs et des approches cohérents – y compris des exigences de transparence – en matière de protection des habitats naturels.

Forêts

La politique relative aux forêts, la PO/PB 4.36, s'inscrit dans le prolongement de la politique relative aux habitats naturels et doit donc être révisée pour tenir compte des recommandations formulées plus haut. Tout comme elle interdit la modification ou la dégradation des habitats naturels critiques, la Banque devrait interdire le financement d'activités d'exploitation forestière industrielle dans les forêts intactes, particulièrement dans les tropiques, tout en permettant et en appuyant la gestion écologiquement durable à petite échelle de ces forêts par les communautés locales et autochtones. En outre, la Banque devrait redéfinir « forêts » afin de bien faire la distinction entre les forêts naturelles et les plantations d'arbres. La Banque ne doit pas s'en remettre aux programmes de certification en place pour y puiser des indicateurs de la gestion durable des forêts, car ces programmes ne garantissent pas la durabilité écologique ni la protection adéquate des droits et des moyens de subsistance des communautés locales et des peuples autochtones, particulièrement dans les forêts tropicales. En plus de la nécessité de renforcer la protection des droits fonciers et territoriaux des peuples autochtones dont nous avons parlé plus haut, la Banque doit mettre en place des sauvegardes adéquates pour protéger les droits sur les terres et les ressources des 800 millions de personnes tributaires des forêts qui ne sont pas autochtones, mais qui tirent leur subsistance des forêts.²² La Banque devrait également veiller à ce que les investissements ne nuisent pas à la résilience des écosystèmes forestiers intacts face aux changements climatiques ni aux avantages que ceux-ci procurent aux communautés locales sur le plan de l'adaptation.

La Banque finance de plus en plus des activités forestières dans le cadre de sa politique de Prêts à l'appui de politiques de développement (P.O.), qui n'est pas assujettie aux politiques de sauvegarde. Cependant, les équipes d'élaboration des projets rencontrent de sérieuses difficultés dans l'application de la PO 8.60 pour gérer les risques sociaux et environnementaux liés aux forêts, notamment pour ce qui est de déterminer les « effets sensibles » et les impacts indirects probables sur les forêts.²³ La Banque promet depuis longtemps une approche intersectorielle des forêts. Les nouvelles sauvegardes devraient garantir que toutes les activités de prêt et hors prêt ayant une incidence directe ou indirecte sur les forêts soient assujetties aux normes rigoureuses d'évaluation et de sauvegarde mentionnées plus haut.

Sécurité des barrages

Les changements climatiques posent de nouveaux défis sur le plan de la sécurité, la conception et la viabilité économique des barrages. Au vu de l'augmentation de la variabilité hydrologique en raison des changements climatiques, il faudra améliorer les sauvegardes en matière de gestion des risques et réévaluer les aspects de sécurité, dont la capacité d'évacuation des crues, compte tenu des chances d'augmentation des précipitations maximales et des crues maximales probables. L'Annexe A de la PO/PB 4.37 et de la PB 4.37 devrait être mis à jour pour rendre compte des plus récentes et meilleures connaissances concernant le renforcement de la résilience aux risques sociaux et environnementaux qui surviennent en raison de l'insuffisance de mesures de sécurité des barrages, et la mise à jour devraient se faire de manière transparente et participative.

Les changements climatiques exigent la réalisation d'évaluations techniques plus rigoureuses afin d'orienter la conception du projet en fonction des possibilités d'augmentation des précipitations soudaines et de forte intensité et flux d'eau et de limon. Les plans améliorés de faisabilité technicoéconomique devraient évaluer les risques structurels que ferait peser sur les infrastructures une catastrophe soudaine causée par les changements climatiques. Il conviendrait d'apporter les

²² S. Chao, « Peuples de la forêt : Les chiffres à travers le monde », Document d'information du FPP, 4 mai 2012. <http://www.forestpeoples.org/fr/topics/climat-et-forets/publication/2012/nouvelle-publication-du-fpp-peuples-de-la-foret-les-chiffre> (consulté le 4 octobre 2012).

²³ A. Contreras-Hermosilla & M. Simula « The World Bank Forest Strategy: Review of Implementation », Banque mondiale, 2007, p. 11-12.

modifications conceptuelles qui s'imposent au niveau de l'emplacement, du type de turbine, de la hauteur des murs et de la configuration des réservoirs, afin d'améliorer la résistance des infrastructures aux changements climatiques. Les infrastructures de barrage décentralisées, construites au fil de l'eau et à petite échelle sont plus sûres et donnent souvent de meilleurs résultats face aux changements climatiques que les grands réservoirs de stockage. Dans les bassins hydrographiques où plusieurs barrages sont prévus ou déjà en place, il est nécessaire de mener une évaluation des risques cumulatifs de catastrophe compte tenu des possibilités de déclenchement simultané d'inondations et des probabilités de catastrophe.

Systèmes Nationaux

La Banque Mondiale définit un « système national » comme « le cadre juridique et institutionnel d'un pays, constitué de ses institutions de mise en œuvre nationales, sous-nationales ou sectorielles et les lois, règlements, règles et procédures. » De plus en plus, la Banque Mondiale s'est engagée à utiliser une approche fondée par type de systèmes nationaux afin d'apporter un soutien financier direct aux organismes gouvernementaux des pays en développement sans appliquer la suite complète de procédures régulières des politiques de sauvegarde environnementales et sociales de la Banque.

Un système judiciaire fonctionnel et le respect de l'état de droit sont des conditions préalables importantes pour la protection des droits des communautés marginalisées et de leur environnement naturel. Cela représente un défi particulier si une approche fondée sur les systèmes nationaux devait être appliquée dans les pays aux gouvernements autoritaires ou militaires ou où les lois en matière de transparence, de corruption, de protection de l'environnement ou de protection sociale sont faibles ou mal appliquées. Il risque d'être difficile d'assurer la protection de la vie et des moyens de subsistance des communautés touchées par les projets. Si ces conditions n'existent pas, il est fort à craindre que le passage à une approche fondée sur les systèmes nationaux accompagné d'une réduction des exigences de la Banque en matière de devoir de vigilance, de consultation, de surveillance et d'information puisse entraîner une augmentation substantielle de la corruption et causer de sérieux préjudices aux communautés et à l'environnement.

Il est vraiment nécessaire de renforcer les systèmes nationaux – en donnant véritablement aux citoyens et aux gouvernements les moyens de définir des objectifs nationaux, tout en renforçant le pouvoir d'action des communautés, de la société civile et de toute la population – en particulier les populations touchées par les projets – afin d'assurer leur participation à la prise de décisions concernant le développement de leur pays, ainsi que les projets, programmes et politiques qui ont une incidence sur leur vie et leurs moyens de subsistance. En attendant que ces conditions soient réunies, la Banque mondiale doit s'assurer, en rendant obligatoire l'application des mesures de sauvegarde environnementale et sociale les plus rigoureuses, que les communautés touchées et l'environnement sont protégés contre les effets négatifs des projets, des programmes et des politiques qu'elle soutient.

Deuxième partie : Mise en oeuvre

L'évaluation réalisée par le GEI en 2010, *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World*, attire l'attention sur un certain nombre de problèmes dans la mise en oeuvre des politiques et procédures de la Banque, indiquant que plusieurs des problèmes relevés dans le rapport Wapenhans de 1992 doivent encore être résolus.²⁴ L'examen des sauvegardes doit tenir compte des recommandations du GEI pour régler ces problèmes.

Transparence

Nous voyons d'un œil favorable la présomption en faveur de la divulgation d'information établie par la Banque, mais nous tenons à souligner que celle-ci, de même que d'autres exigences en matière de transparence, doit être appliquée systématiquement pour assurer des résultats solides. Il ne faudrait pas que cette politique soit vidée de son sens par un large recours aux exceptions. La Banque devrait exiger de plus en plus la divulgation des documents et stratégies des projets avant leur examen par le Conseil d'administration, plutôt que d'en laisser la décision aux gouvernements. La Banque devrait s'assurer que tous les risques environnementaux et sociaux identifiés soient divulgués – y compris ceux qui sont apparus pendant la mise en oeuvre ou qui ont été laissés à l'appréciation ultérieure des contractants. Finalement la Banque devrait améliorer la transparence des décisions du Conseil.

Examen des projets et évaluation économique

Bien que l'évaluation menée par le GEI en 2010 ait révélé que la Banque avait tenu raisonnablement compte des sauvegardes pendant l'examen des projets, elle n'a pas toujours respecté la politique en vigueur en matière d'évaluation économique. Les mesures d'atténuation des risques et des impacts environnementaux et sociaux des projets doivent reposer sur une analyse de l'ensemble des coûts liés aux effets externes des projets et des avantages de différentes options. Dans son évaluation de 2010, le GEI a relevé « peu de faits concrets démontrant que des efforts systématiques étaient faits pour comparer au préalable des options alternatives à un projet retenu. »²⁵ Le projet de révision de la Politique opérationnelle 10.04 de la Banque, Évaluation économique des projets d'investissement, dans le cadre de la réforme des prêts d'investissement, laisse entrevoir une importante dilution des règles par rapport à la politique actuelle, ce qui aurait des répercussions négatives sur les pratiques de la Banque. La PO 10.04 définit très clairement que toute analyse économique des investissements de la Banque examine le bénéfice net après coûts par rapport à d'autres options de projet. Les modifications proposées à la Politique 10.0 relative aux prêts d'investissements font disparaître entièrement ces dispositions, assouplissant les exigences quant à la réalisation d'une analyse approfondie des options alternatives.²⁶

L'évaluation économique des investissements de la Banque devrait exiger dès le début une analyse coût-bénéfice indépendante (examinée par les pairs), de grande qualité et responsable pour tous les investissements, ainsi que la mise en place de mesures d'incitation et de contrôle de qualité appropriées de sorte que l'analyse serve de base à la conception et à une bonne mise en oeuvre des activités. Compte tenu de l'importance de cette politique pour ce qui est de la gestion des risques liés aux projets, et notamment de l'éventualité d'une plus grande prise en compte des coûts sociaux et environnementaux externes dans l'estimation des coûts ou des bénéfices (comme dans le cas, par exemple, de la comptabilisation du carbone ou de la valorisation des services écosystémiques), toute

²⁴ Willi Wapenhans, dir, *Effective Implementation: Key to Development Impact*. Report to the World Bank's Portfolio Management Task Force (1992), Banque mondiale.

²⁵ Andrew Warner, Groupe d'évaluation indépendant, « *Cost Benefit Analysis in World Bank Projects* », 2010, p. 19, http://siteresources.worldbank.org/EXTOED/Resources/cba_full_report.pdf (consulté le 12 décembre 2012).

²⁶ Politique opérationnelle et services aux pays, *Investment Lending Reform: Modernizing and Consolidating Operational Policies and Procedures*. Banque mondiale (1^{er} novembre, 2012), Annexe C, BP 10.00 para. 17.

discussion concernant la PO10.04 devrait être en parfaite concordance avec l'examen des sauvegardes de la Banque.

Responsabilisation à l'égard des résultats et surveillance des activités

À mesure que les systèmes de sauvegarde évoluent, une gestion plus axée sur les résultats ouvre la voie à un élargissement du rôle des sauvegardes pour ce qui est d'assurer des résultats vérifiables et durables. En mettant l'accent sur les résultats, la qualité et la fiabilité de la surveillance des activités prennent une plus grande importance. La plupart, sinon la totalité, des politiques de sauvegarde de la Banque comportent des exigences en matière de surveillance qui demandent un suivi et une évaluation des risques sociaux et environnementaux. Néanmoins, la surveillance après l'approbation des projets, notamment en ce qui concerne les impacts sociaux et environnementaux, est encore un grand point faible du cadre des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale. Le GEI a constaté que « le suivi et évaluation des sauvegardes est l'aspect le plus faible de la surveillance de la Banque, suivi du manque de sincérité dans les rapports de surveillance. »²⁷ L'évaluation des résultats des mesures de sauvegarde est souvent rendue plus difficile par la faiblesse des cadres de suivi et évaluation, qui ne tiennent souvent pas compte des indicateurs de résultats liés aux sauvegardes et ne permettent donc pas de recueillir les données nécessaires.²⁸ En même temps, l'estimation des bénéfices et des coûts des mesures de sauvegarde s'avère difficile.²⁹ Loin de remédier à cette lacune, l'adoption du modèle de suivi et évaluation de la SFI, qui repose largement sur les informations fournies par les clients eux-mêmes, risque de nuire encore plus à l'atteinte de résultats durables.

Pour que se concrétise l'engagement de la Banque en matière de résultats, il faudra des changements dans la surveillance des projets à toutes les étapes du cycle des programmes. Il conviendrait d'envisager de nouveaux instruments visant à améliorer la qualité de la surveillance, tels que des plans de surveillance améliorés, des rapports de suivi annuels; des mises à jour des risques au regard des mesures de sauvegarde dans les phases postérieures à l'examen; des normes contraignantes concernant la fréquence des missions et le dosage des compétences et des mécanismes de rétroaction plus robustes. La Banque doit disposer d'un mandat plus fort pour pouvoir intégrer systématiquement des indicateurs précis de performance sociale et environnementale, investir dans les systèmes des clients pour la collecte, l'analyse et la ventilation de données de suivi des activités et préciser les modalités de participation indépendante et communautaire à la surveillance et à l'évaluation des projets.

La Banque a proposé une simplification de la politique en matière de surveillance (PO 13.05) dans le cadre de la nouvelle politique 10.0 relative aux prêts d'investissement. Loin de renforcer la surveillance, cette proposition risque d'affaiblir sérieusement, voire de faire disparaître, certaines exigences fondamentales des politiques de sauvegarde en matière de surveillance. La réforme de la PO 3.05 ou des politiques de sauvegarde y afférentes devrait faire l'objet de discussions dans le cadre de l'examen des sauvegardes de la Banque.

Sauvegardes et structures d'incitation de banque

Dans son bilan après quinze ans, le Panel d'Inspection a constaté que le manque de ressources budgétaires et de personnel pour la surveillance des mesures de sauvegarde est une cause importante de l'échec des projets, donnant lieu à des plaintes adressées au Panel d'Inspection par les populations lésées par les activités de la Banque. De même, le GEI a fait remarquer en 2011 qu'« il y a lieu

²⁷ Évaluation des sauvegardes du GEI, p. 38; « Les lacunes sur le plan de la surveillance suscitent trois grandes préoccupations. En premier lieu, la surveillance et le suivi des projets ayant un impact substantiel (catégorie B) sont insuffisants. La plupart de ces projets sont délégués aux secteurs respectifs dans l'optique d'en accroître l'appropriation et le rendement. Cela a comme effet pervers l'absence de surveillance des effets des mesures de sauvegarde dans un grand nombre de projets. » [Traduction non officielle] GEI Evaluative Directions, p. 6.

²⁸ Évaluation des sauvegardes du GEI, p.31.

²⁹ Ibid, p. 73.

d'améliorer les mesures d'incitation du personnel et la prévisibilité des ressources pour la surveillance en vue d'une plus grande efficacité. »³⁰

Au moins depuis le rapport Wapenhans de 1992, la Banque a de la difficulté à corriger une « culture d'approbation » et à concilier la capacité de la Banque à répondre aux demandes des clients et l'investissement de connaissances institutionnelles sur l'efficacité du développement. Une évaluation récente du GEI montre que le mode de fonctionnement et une tendance à la baisse de la qualité opérationnelle tiennent au fait de privilégier les besoins à court terme des clients plutôt que la qualité opérationnelle.³¹ Si des changements substantiels ne sont pas apportés, « l'institution risque de perdre de sa pertinence sur la scène mondiale tant sur le plan des connaissances qu'au niveau des prêts. »³²

Des modifications doivent être apportées à la structure d'incitation de la Banque. Il conviendrait, dans le cadre de l'examen et la mise à jour des politiques de sauvegarde, d'explorer les moyens de mieux adapter la dotation en personnel et les mesures d'incitation en fonction des priorités futures en matière d'évaluation environnementale et sociale, compte tenu du taux élevé de roulement de personnel et de la baisse du niveau moyen d'expérience interne des politiques de sauvegarde. Sur le plan de l'organisation du personnel consultatif en matière de sauvegardes, il conviendrait d'explorer des moyens de maximiser l'indépendance et la qualité de la prise de décisions. Ces mesures permettraient de mettre en place une unité centrale solide d'expertise environnementale et sociale dotée d'un budget adéquat et d'une structure hiérarchique appropriée. Suivant l'exemple de la région latino-américaine, la Banque devrait déléguer aux responsables de secteur le contrôle des budgets pour tout le personnel de la Banque chargé des questions sociales et environnementales. Les évaluations du rendement devraient servir à récompenser en toute transparence la qualité des résultats ou impacts des activités en plus du volume de prêts approuvés. Il conviendrait de préciser les exigences régissant le recours à des mécanismes de surveillance externes et indépendants.

³⁰ GEI Evaluative Directions, p. 10-14.

³¹ Groupe d'évaluation indépendant, « The Matrix System at Work: An Evaluation of the World Bank's Organizational Effectiveness », avril 2012.

³² Voir V. McElhinny, « World Bank Modernization Agenda Moving Forward, » Point d'actualité du Bank Information Center, mai 2012.

Annexe : Collaborations et appuis

1. 11.11.11 - Coalition of the Flemish North-South Movement
2. Accountability Counsel
3. ActionAid International
4. African Rivers Network (ARN)
5. Aksi
6. Al Khashaba Foundation
7. Alternative ASEAN Forum on Burma (Altsean-Burma)
8. Alternative Development for Burma
9. Alyansa Tigil Mina, Philippines
10. American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL–CIO)
11. Another Development for Burma (ADfB)
12. Arakan Human Rights and Development Organisation (AHRDO)
13. Articulação Pacari - plantas medicinais do Cerrado, Brasil
14. Asia Indigenous Women's Network (AIWN)
15. Asociacion Ambiente y Sociedad, Colombia
16. Asociacion ANDES
17. Asociacion de Comunidades del Parque de la Papa
18. Back Pack Healthworkers Team, Burma
19. Bangladesh Krishok Federation
20. Bank Information Center
21. Bedar- har-Moe Civil Society Organization, Myanmar
22. Bedar Rural Development Programme, Myanmar
23. Beyond Copenhagen Collective, India
24. Both ENDS
25. Bretton Woods Project
26. Bureau on Human Rights and Rule of Law
27. Burma Partnership
28. Call of the Earth Group on Intellectual Commons
29. Campaign for Climate Justice, Nepal (CCJN)
30. Carbon Market Watch
31. Center for Environmental Justice/Friends of the Earth Sri Lanka
32. Center for Human Rights and Development (CHRD), Mongolia
33. Center for International Environmental Law (CIEL)
34. Center for Introduction of New Environmentally Safe Technologies, Kazakhstan
35. Center of Concern
36. Centre for Research and Advocacy, Manipur, India
37. Centre national de coopération au développement, CNCD-11.11.11
38. Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA)
39. Committee on the Protection of Natural Resources in Manipur, India
40. Community Development Cambodia
41. Community Management Center, Myanmar
42. Community Response Group (ComReG) , Myanmar
43. Conflict Risk Network
44. Crude Accountability
45. Dawei Development Association, Myanmar
46. Department of Ecology, Institute for Tropical Biology, Vietnam
47. Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
48. Disabled People's International (DPI)
49. EarthRights International (ERI)
50. ECOA, Brasil

51. EcoDoc Africa
52. Ecosistemas – Chile
53. Egyptian Center for Civic and Legislative Reform (ECCRL)
54. El Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCICCC)
55. Environmental Investigation Agency US
56. Equitable Cambodia
57. Ethnic Human Rights Network
58. Fiji Women's Rights Movement
59. Forest Peoples Programme
60. Foro de Cambio Climático y Comercio
61. Forum for Democracy in Burma (FDB)
62. Forum of Dialogue and Partnership for Development (FDPD)
63. Friends of the Earth Japan
64. Friends of the Earth US
65. Fundación para la defensa del ambiente, Argentina (FUNAM)
66. Fundar, Center of Analysis and Research, Mexico
67. GegenStroemung - CounterCurrent
68. Gender Action
69. Generation Wave, Myanmar
70. Global Alliance for Incinerator Alternatives (GAIA)
71. Global Community Rights Framework Initiative
72. Global Witness
73. Global-Local Links Project
74. Golden Generation, Myanmar
75. Green Belt Movement - Kenya
76. Green Future, Myanmar
77. Green ID (Innovation for Development), Vietnam
78. Green Network, Myanmar
79. Greenpeace
80. Habitat International Coalition
81. Halifax Initiative, Ottawa, Canada
82. Heinrich Boell Foundation-North America
83. Helping Hands Donation Group, Myanmar
84. Historic Resources Conservation Initiatives (HRCI)
85. HuMA Foundation, Indonesia
86. Human Rights Education Institute of Burma (HREIB)
87. Human Rights Foundation of Monland (HURFOM)
88. Human Rights Law Centre
89. Human Rights Trainer & Defender Team, Myanmar
90. Human Rights Watch
91. Humanitywatch
92. Inclusive Development International
93. Indigenous Peoples' Biocultural Climate Change Assessment Initiative (IPCCA)
94. Indigenous Peoples' Biodiversity Network (IPBN)
95. Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education (Tebtebba)
96. Indigenous Peoples Links (PIPLinks)
97. Institute for Asian Democracy
98. Institute for Democracy and Sustainability, India
99. Institute for Essential Services Reform, Indonesia
100. Institute for Policy Studies, Sustainable Energy & Economy Network
101. Institute of Research and the Promotion of Alternatives in Development (IRPAD/Afrique)
102. Instituto Brasileiro de Análisis Sociais e Econômicas (IBASE)
103. Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)
104. Interamerican Association for Environmental Defense (AIDA)

105. International Accountability Project
106. International Disability Alliance (IDA)
107. International Federation for Human Rights (FIDH), International
108. International Rivers
109. International Trade Union Confederation / Global Unions (ITUC/GU)
110. International-Lawyers.Org
111. Jamaa Resource Initiatives, Kenya
112. Japan Center for a Sustainable Environment and Society (JACSES)
113. Kachin Peace Network, Myanmar
114. Karen Environmental and Social Action Network (KESAN)
115. Karen Human Rights Group (KHRG)
116. Kenouz Sinai for Economical Development and Environmental Protection
117. Keynsham Action Network
118. Kyauktan Saving Group, Myanmar
119. La Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
(PIDHHD)
120. Lebanese Physical Handicapped Union
121. London Mining Network
122. Lumiere Synergie Developpement
123. Machimar Adhikar Sangharsh Sangathan, India
124. Mae Tao Clinic
125. Manthan Adhyayan Kendra, India
126. Myanmar – China Pipeline Watch Committee
127. Myanmar CSO-IFI-Watch Group
128. Myanmar Green Network
129. Myanmar Youths Empowerment Program
130. Myita Yardanar, Myanmar
131. Nadi Chindwin Myit Min Thalar (Mon Ywa), Myanmar
132. National Association of Environmentalists (NAPE)
133. Natural Justice: Lawyers for Communities and the Environment
134. Network for Environment and Economic Development (NEED-Burma)
135. NGO Forum on Cambodia
136. North East Peoples Alliance, India
137. Odisha Chas Parivesh Suraksha Parishad, India
138. Oil Change International
139. Online Knowledge Society
140. Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH)
141. Orion Strategies, USA
142. OT Watch, Mongolia
143. Oxfam International
144. Pacific Environment
145. Padonma Youth, Myanmar
146. Peace Network, Myanmar
147. Physicians for Human Rights, USA
148. Public Governance Research Center
149. Radiant of Social Care Alliance , Myanmar
150. Red de mujeres indígenas sobre Biodiversidad de América Latina y El Caribe
(RMIB-LAC)
151. Red Jurídica Amazónica - RAMA
152. Safety Net, Myanmar
153. Sahmakum Teang Tnaut (STT, Cambodia)
154. Sakhalin Environment Watch
155. Sein Lan Pwin Oo Lwin, Myanmar
156. Sein Yaung So, Myanmar
157. Shelter

158. Shwe Gas Movement (SGM)
159. Shwebo Shwe Chinthae Social Service Group, Myanmar
160. Sierra Club
161. Social Justice Committee of Montreal (SJC-CJS)
162. South Asia Network on Dams, Rivers and People
163. Spectrum, Myanmar
164. Spirit of Youth for Environmental Services Association Egypt
165. Student Christian Movement, Myanmar
166. Students and Youth Congress of Burma (SYCB)
167. Takagi Fund for Citizen Science
168. Taza Tabigat (Clean Environment)
169. Thazin Development Foundation, Myanmar
170. The Egyptian Center for Economic and Social Rights (ECESR)
171. Transparency International - USA
172. Uganda Network on Toxic Free Malaria Control (UNETMAC)
173. Ulu Foundation
174. United Kingdom Without Incineration Network (UKWIN)
175. Urgewald
176. US Campaign for Burma
177. Voices for Interactive Choice and Empowerment, Bangladesh
178. Volunteers Trainer Team, Myanmar
179. WISE Foundation, Thailand
180. Worldview - The Gambia
181. Yangon People Honorary Network
182. Yang Chi Oo Workers Association (YCOWA)
183. Youth Doctors, Myanmar