



Forest Peoples Programme

1c Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh GL56 9NQ, UK

tél: (44) 01608 652893 téléc: (44) 01608 652878 courriel: info@fpwrm.gn.apc.org

Mai 2006

Original : Anglais

BRIEFING SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LE FINANCEMENT PRIVE DE PROJETS

LA SOCIETE FINANCIERE INTERNATIONALE, LES BANQUES SIGNATAIRES DES PRINCIPES D'ÉQUATEUR ET LES ORGANISMES DE CREDIT A L'EXPORTATION

I. INTRODUCTION

Ce document jette un regard sur le financement international de projets du secteur privé provenant de trois sources différentes : la Société financière internationale (SFI), les banques signataires des Principes d'Équateur (BSPE) et les organismes de crédit à l'exportation (OCE). En 2006, ces institutions ont adopté ou sont en voie d'adopter de nouvelles normes politiques à l'égard des peuples autochtones. La SFI fait partie du Groupe de la Banque mondiale et a, jusqu'à tout récemment, eu recours aux politiques de la Banque mondiale concernant les peuples autochtones et autres questions. Le 1^{er} mai 2006, de nouvelles politiques de la SFI spécifiques au secteur privé sont entrées en vigueur, y compris un nouvel instrument relatif aux peuples autochtones.¹ Les BSPE sont 41 grandes banques commerciales qui ont signé un ensemble de normes environnementales et sociales, connues sous le nom de Principes d'Équateur.² Ces principes sont fondés sur les politiques utilisées par la SFI et sont actuellement mis à jour pour être compatibles avec les nouvelles politiques de la SFI. Les OCE sont des organes nationaux contrôlés et gérés par la plupart des pays industrialisés qui accordent des prêts et des crédits à l'exportation à leurs propres entreprises nationales afin de financer leurs opérations à l'étranger. La plupart des OCE se réunissent à la fin mai 2006 pour discuter s'ils adopteront et appliqueront à leurs projets les nouvelles normes de la SFI. Étant donné que les nouvelles politiques de la SFI seront également utilisées par les BSPE et éventuellement les OCE, ce document se concentrera principalement sur ces politiques, particulièrement celles qui touchent les peuples autochtones, et en offrira un résumé. Une analyse plus approfondie des nouvelles normes de la SFI sera disponible plus tard cette année.

Les activités financées par ces institutions affectent de plus en plus les peuples autochtones et il se pourrait bien qu'elles aient actuellement une incidence plus importante sur les territoires, moyens de subsistance et cultures des peuples autochtones que le financement public octroyé par les banques multilatérales de développement. Mis ensemble, la SFI, les BSPE et les OCE fournissent la majeure partie du financement privé de projets dans le monde entier. Les BSPE ont apporté à elles seules 125 milliards US \$ en investissement étranger direct en 2005 et on estime que les OCE appuient deux fois plus de projets pétroliers, gaziers et miniers que toutes les banques multilatérales de développement mises ensemble. En plus de financer leurs propres projets, ces organes cofinancent souvent des projets, y compris ceux qui sont financés en partie par des organismes du secteur public, tels que la Banque mondiale et les

¹ Les nouvelles politiques de la SFI sont disponibles à l'adresse suivante :

<http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/EnvSocStandards>

² Voir : <http://www.equator-principles.com/>

organismes de développement bilatéraux. En fait, il est de plus en plus courant que le financement de projets provienne de sources diverses et il est donc important de savoir qui sont ces différents acteurs et ce qu'exigent leurs politiques, s'ils en ont une, concernant les peuples autochtones. De plus, les sociétés obtiennent souvent du financement de la SFI, des BSPE et des OCE et sont, en principe, tenues de se conformer à leurs politiques. Par exemple, l'oléoduc Tchad-Cameroun est un projet de 3,7 milliards US \$ financé par la Banque mondiale, la SFI, plusieurs OCE et banques commerciales, et impliquant trois sociétés principales.

II. POLITIQUE ET CRITERES DE PERFORMANCE DE LA SFI

La SFI appartient à la branche de soutien au secteur privé du GBM et, à ce titre, elle accorde des prêts et autres appuis à des sociétés, dont certaines sont parmi les plus riches du monde, plutôt qu'aux gouvernements. Elle est également membre du Groupe d'appui interorganisations pour l'Instance permanente sur les questions autochtones. D'après la SFI, sa mission est de « promouvoir des investissements privés durables qui réduiront la pauvreté et amélioreront les conditions de vie de la population [sic]. La SFI croit qu'une croissance économique solidement établie, fondée sur un investissement privé durable, est essentielle à la réduction de la pauvreté. » Étant donné que la SFI achète souvent une part dans les projets, elle agit à la fois comme garante des normes environnementales et sociales et comme investisseur qui tire profit de ces mêmes projets.

Le 21 février 2006, le Conseil d'administration du Groupe de la Banque mondiale a approuvé l'adoption d'une nouvelle Politique de la SFI sur la durabilité sociale et environnementale (laquelle ne s'applique qu'à la SFI par opposition à ses clients) et 8 nouveaux Critères de performance, qui remplacent les politiques générales de la Banque mondiale utilisées antérieurement par la SFI. Les Critères de performance, que les clients de la SFI sont tenus de respecter, couvrent les domaines suivants : Évaluation sociale et environnementale (Critère de performance 1), Main-d'œuvre et conditions de travail (Critère de performance 2), Prévention et réduction de la pollution (Critère de performance 3), Santé et sécurité communautaires (Critère de performance 4), Acquisition de terrains et déplacement forcé (Critère de performance 5), Conservation de la biodiversité (Critère de performance 6), Peuples autochtones (Critère de performance 7) et Patrimoine culturel (Critère de performance 8) L'ensemble comprend également des procédures révisées de Revue environnementale et sociale que doit suivre le personnel de la SFI, ainsi que des Notes d'orientation non contraignantes sur les pratiques exemplaires, qui fournissent des conseils au personnel de la SFI et à ses entreprises clientes quant à la manière de mettre en œuvre les Critères de performance. Les nouveaux critères et procédures ont été adoptés sans apport sérieux ni significatif de la part des peuples autochtones.

Certains projets financés par la SFI ont eu des répercussions négatives sur les peuples autochtones. Le projet d'oléoduc Tchad-Cameroun, par exemple, traverse des territoires autochtones au Cameroun et a occasionné une perte non compensée et non consensuelle des terres et des ressources, a exacerbé les conflits avec les voisins non autochtones, et a entraîné une détérioration globale du bien-être économique et social des peuples autochtones. Les aires protégées établies en vertu du projet pour « compenser » la perte de biodiversité sont également à l'origine de violations des droits des peuples autochtones. Plusieurs projets miniers financés par la SFI – par exemple, la mine exploitée par Glamis au Guatemala et la mine Yanacocha exploitée par Newmont au Pérou – ont également suscité une opposition considérable de la part des peuples autochtones touchés. Les nouveaux Critères de performance de la SFI concernant les peuples autochtones offriront-ils de véritables sauvegardes et garantiront-ils que de telles situations ne se reproduiront plus à l'avenir ?

A. Critère de performance 7 sur les peuples autochtones

Le Critère de performance 7 est le principal point de référence pour les projets de la SFI qui touchent les peuples autochtones. Ce Critère renvoie également à d'autres critères, notamment le Critère de performance 1 et le Critère de performance 5, et dans certains cas, doit être lu conjointement avec ces autres critères. Le Critère de performance 7 ne contient pas de définition comme telle des peuples autochtones, mais plusieurs critères, dont l'auto-identification, y sont énoncés, pouvant servir à déterminer si un groupe concerné a droit au statut de peuple autochtone (para. 5).

1. Objectifs

Le Critère de performance 7 a pour objectifs d'éviter ou d'atténuer les impacts négatifs ; de favoriser « le plein respect de la dignité, des droits de l'homme, des aspirations, des cultures et des modes de subsistance basés sur des ressources naturelles des Populations autochtones » ; d'établir et entretenir une relation continue avec les peuples autochtones touchés par le projet ; et de « favoriser une négociation de bonne foi avec et une participation libre et éclairée des Populations autochtones lorsque les projets doivent être situés sur des terres traditionnelles ou coutumières exploitées par les Populations autochtones » Concernant la référence aux droits de l'homme dans les objectifs, les Notes d'orientation (non obligatoires) stipulent que :

La SFI reconnaît que les droits des peuples autochtones sont énoncés tant dans le droit national que dans le droit international. En vertu du droit international, les conventions-clés de l'ONU en matière de droits de l'homme ... constituent l'essentiel des instruments internationaux fournissant le cadre des droits des peuples autochtones du monde entier. De plus, certains pays ont adopté une législation ou ratifié d'autres conventions internationales ou régionales pour la protection des peuples autochtones (par exemple, la Convention 169 de l'OIT, ratifiée par 17 pays)... Bien que ces instruments juridiques établissent les responsabilités des États, les entreprises privées sont de plus en plus tenues de mener leurs activités de façon à faire prévaloir ces droits et de ne pas interférer avec les obligations des États établies en vertu de ces instruments. En reconnaissance de ce nouvel environnement d'affaires, la SFI s'attend à ce que les projets du secteur privé financés par la SFI favorisent le plein respect de la dignité, des droits de l'homme, des aspirations, des cultures et des modes de subsistance coutumiers des peuples autochtones. (Note d'orientation 1) [*Traduction non officielle*]

Il reste encore à voir comment cet énoncé peut se traduire dans la pratique, du fait surtout que la SFI doit encore développer des outils pouvant servir à surveiller la manière dont les sociétés évalueront et feront prévaloir les droits des peuples autochtones sans interférer avec les obligations de l'État. Cependant, la SFI travaille actuellement avec l'International Business Leaders Forum à l'élaboration d'un outil d'évaluation d'impact sur les droits de l'homme qui, bien qu'il ne concerne pas spécifiquement les droits des peuples autochtones, pourrait au moins servir à identifier les risques et les impacts sur les droits de l'homme qui pourraient être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre de projets. ³ Il est évident que pour qu'un tel outil soit efficace, il doit refléter les droits spécifiques aux peuples autochtones et être développé et mis en œuvre avec la participation éclairée et significative des peuples autochtones.

2. Évaluation d'impact environnemental et social

Conformément au Critère de performance 1 sur l'Évaluation d'impact et au Critère de performance 7 sur les Peuples autochtones, dans le cadre des mesures visant à éviter ou, si cela est impossible, à atténuer les incidences négatives, le client doit réaliser une évaluation d'impact social et environnemental qui identifie tous les peuples autochtones susceptibles d'être affectés dans la « zone d'influence » du

³ <http://www.iblf.org/>. Voir également, <http://www.iblf.org/activities/humanrights.jsp>.

projet (Critère de performance 7, para. 7).⁴ D'après les Notes d'orientation, l'évaluation d'impact « devrait recourir à des approches participatives et refléter les points de vues des communautés autochtones concernées sur les risques, les impacts et les avantages potentiels du projet. » (Note d'orientation 11) et ; « le client devrait chercher à obtenir la participation active des communautés autochtones concernées à toutes les étapes essentielles du Processus d'évaluation sur les questions qui les concerne » (Note d'orientation 18). *[Traduction non officielle]* Le paragraphe 13 du Critère de performance 7 stipule également que « L'utilisation de la terre par les Populations autochtones sera documentée par des experts en collaboration avec les communautés des Populations autochtones affectées, sans préjudice des revendications foncières de ces populations »

Là où il n'est pas « faisable » d'éviter les impacts négatifs, le client doit développer un « plan comportant des échéances » avec la participation éclairée des peuples autochtones (para. 8). Ce plan doit exposer les mesures d'atténuation et prévoir les retombées pour le développement identifiées avec la participation des peuples autochtones (para. 10). Le client est également tenu de mettre sur pied un mécanisme de règlement des griefs adapté à la culture locale (Critère de performance 1) qui « devrait permettre aux communautés autochtones concernées de présenter des griefs et des plaintes et de recevoir une réponse à ceux-ci ..., et prévoir des mesures de réparation justes, transparentes et opportunes sans aucun frais ... » (Note d'orientation 20). *[Traduction non officielle]*

3. « Large soutien des communautés »

Dans le droit international relatif aux droits de l'homme, les peuples autochtones ont le droit de donner ou de refuser de donner leur consentement libre, préalable et éclairé aux activités touchant les terres, territoires et ressources qui, traditionnellement, leur appartiennent ou, sinon, qu'ils habitent ou utilisent. Cette norme se reflète également de plus en plus dans les instruments relatifs aux politiques de développement et a été approuvée par la Commission mondiale des barrages et par la Revue des industries extractives concernant les projets du Groupe de la Banque mondiale. Le Critère de performance 7 n'est pas conforme à cette norme, mais exige plutôt que le client mène « une consultation libre, préalable et éclairée » auprès des peuples autochtones et cherche à obtenir leur participation éclairée (entre autres, para. 9 et Critère de performance 1) et, dans le cas de projet ou d'activités « à haut risque », qu'il engage et mène à bonne fin des négociations menées de bonne foi (voir ci-dessous). Les Notes d'orientation non contraignantes stipulent également qu'avant de soumettre un projet au Conseil d'administration pour son approbation, la SFI déterminera que : l'engagement du client auprès des communautés a comporté une consultation libre, préalable et éclairée ; ce processus a permis la participation éclairée des peuples autochtones ; et ce processus a permis au projet d'obtenir un large soutien de la communauté. (Note d'orientation 19)

Un large soutien de la communauté se définit comme « l'expression collective, par des individus et/ou des représentants reconnus, de l'adhésion au projet des communautés concernées. Il peut y avoir un large soutien de la population même si certaines personnes ou groupes s'opposent au projet » (Note d'orientation 19). *[Traduction non officielle]* Il est important de mentionner que la condition concernant le large soutien des communautés, en plus d'être difficile à comprendre, n'est pas requise dans le Critère de performance 7 ou dans quelque autre Critère, et ne fait donc pas partie des conditions que le client lui-même doit remplir. Au lieu de cela, elle est requise en vertu de la Politique de la SFI sur la durabilité sociale et

⁴ La zone d'influence comprend les principaux sites du projet, les installations connexes, les zones susceptibles de subir les impacts cumulés de développements ultérieurs du projets et des développements non planifiés mais prévisibles liés au projet. (Critère de performance 1)

environnementale, laquelle énonce les obligations de la SFI plutôt que celles du client. En conséquence, la SFI elle-même est tenue de **vérifier** son existence ou non existence, comme condition du traitement des projets ayant des impacts négatifs sur les peuples autochtones. L'existence d'un large soutien de la communauté n'a pas à faire l'objet d'une vérification indépendante : la décision à cet égard est du ressort exclusif de la SFI.

4. Projets « à haut risque » et négociations menées de bonne foi

Tel que nous l'avons mentionné plus haut, dans le cas de certains projets ou activités «à haut risque», le Critère de performance 7 exige que le client «engagera de bonne foi une négociation avec les communautés de Populations autochtones affectées et documentera leur participation en connaissance de cause et le résultat positif de cette négociation »(para. 13, 14, et 15). Ces projets à haut risque sont :

- les projets pouvant se situer à l'intérieur des «terres traditionnelles ou coutumières exploitées ou [visant à] exploiter commercialement des ressources naturelles situées sur de telles terres [où] des impacts négatifs sont attendus sur les modes de subsistance coutumiers ou sur l'utilisation culturelle, cérémonielle ou spirituelle caractéristique de l'identité de la communauté de Populations autochtones ... » (para. 13) ;
- déplacement physique (para. 14 ; Critère de performance 5 para. 19);
- déplacement économique par suite de l'acquisition/l'expropriation de terres pour les fins du projet (Critère de performance 5, para. 21);⁵ et,
- utilisation des ressources culturelles, et des connaissances, innovations et pratiques traditionnelles à des fins commerciales (para. 15).

Concernant les termes utilisées dans le premier critère indiqué ci-dessus, les Notes d'orientation (Note 23) stipulent que :

L'utilisation coutumière des terres et des ressources désigne des systèmes traditionnels d'exploitation communautaire, y compris l'utilisation saisonnière et cyclique, des terres et des ressources, régis par les lois coutumières, les valeurs, les coutumes et les traditions des peuples autochtones, plutôt que par un titre juridique émis par l'État et conférant officiellement le droit d'utiliser ces terres et ressources. Les utilisations à des fins culturelles, cérémonielles et spirituelles font partie intégrante des relations que les peuples autochtones entretiennent avec leurs terres et ressources, sont inhérentes à leurs systèmes de connaissances et de croyances uniques et sont essentielles à leur intégrité culturelle. Ces utilisations peuvent être intermittentes, avoir lieu dans des endroits éloignés des centres de population et ne pas être propres à un lieu en particulier. Il est nécessaire de fournir des informations sur tout impact négatif potentiel et d'y remédier dans le contexte de ces systèmes de croyances. *[Traduction non officielle]*

Ces éclaircissements sont importants et semblent définir l'exploitation des terres et des ressources ainsi que les utilisations à des fins culturelles, cérémonielles et spirituelles selon les cadres de référence des peuples autochtones (c.-à-d. en fonction de leurs lois coutumières, valeurs et traditions, et de leurs systèmes de connaissances et de croyances). De la même façon, une telle utilisation ne doit pas nécessairement être permanente (saisonnière ou cyclique, intermittente) et ne dépend pas de sa reconnaissance par l'État. Bien que ces éclaircissements se trouvent dans les Notes d'orientation non contraignantes, ils devraient néanmoins être considérés comme des interprétations faisant autorité des termes utilisés dans les Critères de

⁵ D'après le paragraphe 1 du Critère de performance 5, le «déplacement économique» comprend «perte importante d'actifs ou d'accès à des actifs donnant lieu à une perte de source de revenus ou de moyens de subsistance ... par suite d'une utilisation ou d'une acquisition de terres liée au projet.

performance eux-mêmes et, par conséquent, comme plus que de simples déclarations d'intentions. De plus, les Notes d'orientation proposent que les évaluations d'impact ne contiennent pas seulement des informations sur l'usage, mais aussi qu'elles « décrivent le système coutumier de tenure des terres et des ressources à l'intérieur de la zone d'influence du projet » (Note d'orientation 23). *[Traduction non officielle]*

Les négociations menées de bonne foi requises en vertu des paragraphes 13, 14 et 15 doivent : compter sur la participation d'organes représentatifs des peuples autochtones, tenir compte des hommes et des femmes de toutes les tranches d'âges d'une manière adaptée à la culture, et laisser un temps suffisant pour les processus collectifs de prise de décisions des peuples autochtones (para. 9). Bien qu'il n'y ait aucune définition de l'expression « négociations menées de bonne foi », les Notes d'orientation expliquent qu'à tout le moins, celles-ci : « impliquent généralement de : (i) être disposé à s'engager dans un processus et de tenir des réunions à des heures et à une fréquence raisonnables ; (ii) fournir les informations nécessaires à des négociations éclairées ; (iii) traiter des dossiers de première importance ; (iv) convenir de procédures de négociations mutuellement acceptables ; (v) être prêt à revoir sa position initiale et modifier les offres là où c'est possible ; et (vi) accorder un temps suffisant à la prise de décisions » (Note d'orientation 25). *[Traduction non officielle]* Il convient de noter, en particulier, qu'il devrait y avoir des procédures de négociations mutuellement acceptables.

Le Critère de performance 7 ne contient pas non plus de définition de « réussite » des négociations menées de bonne foi. Cependant, il serait contradictoire d'interpréter la réussite d'un processus de négociations autrement que comme la conclusion d'une entente de quelque nature. Cela se reflète dans les Notes d'orientation, qui stipulent que les documents indiquant une réussite comprennent : « un protocole d'entente, une lettre d'intention, une déclaration de principes conjointe, et des accords écrits » (Note d'orientation 25). *[Traduction non officielle]* L'accord ou les accords pouvant être conclu pendant les négociations peuvent également jouer un rôle opérationnel dans le projet lui-même ; à cet égard, les Notes d'orientation signalent aussi qu'il « pourrait être pertinent que ces documents ou accords énoncent ou traduisent le contenu d'un Plan de développement communautaire ou d'un Plan de développement des peuples autochtones, afin de confirmer ou de clarifier les responsabilités des parties concernées par rapport au plan en question » (Note d'orientation 25). *[Traduction non officielle]*

Le fait que des négociations menées de bonne foi doivent obligatoirement avoir lieu et qu'elles soient manifestement réussies représente une amélioration par rapport à la politique antérieure de la SFI et de la politique actuelle de la Banque mondiale (PO 4.10).⁶ Laissant de côté les nombreux problèmes que posent les processus de négociation, comme, par exemple, l'inégalité du pouvoir de négociation, il ne devrait y avoir aucune raison d'écarter la possibilité que les peuples autochtones refusent de négocier – ce qui exclurait toute possibilité de réussite et, en principe, de financement par la SFI – ou exigent que les négociations donnent lieu à l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant. Cependant, il reste encore à voir comment la SFI ferait face à une telle situation. Il est également difficile de déterminer le lien entre le paragraphe 13 du Critère de performance 7 et le critère du large soutien des communautés, et plus important encore : quelle sera, dans la pratique, la ligne de démarcation entre les projets qui nécessitent des négociations menées de bonne foi par rapport à un large soutien de la communauté ? On peut dire dès maintenant que la SFI exige les deux pour les projets qui entrent dans la catégorie à haut risque et semble considérer les négociations menées

⁶ Il convient de mentionner que la nouvelle Politique opérationnelle de la Banque interaméricaine de développement sur les peuples autochtones utilise également l'expression « négociations menées de bonne foi » et l'exige dans certaines circonstances. Voir briefing sur la BID (en anglais seulement).

à bonne fin comme la preuve d'un large soutien de la communauté et l'inverse est vraisemblablement également le cas. (Note d'orientation 26). [Traduction non officielle]

B. Conditions pertinentes des Critères de performance 6 et 8

En vertu du paragraphe 10 du Critère de performance 6 concernant la Conservation de la biodiversité, les clients sont tenus de ne pas réaliser d'activités de projet dans les « zones d'habitats essentielles » à moins qu'il « n'y a pas d'impact négatif mesurable sur ... l'habitat essentiel décrite » en lien avec son importance sociale, économique ou culturelle pour les communautés locales. L'« habitat essentiel » est défini comme étant, entre autres, une zone « présentant une biodiversité d'une importance sociale, économique ou culturelle substantielle pour les communautés locales, » ce qui vraisemblablement comprend également les peuples autochtones (para. 9). Cela crée, en principe, une norme plus stricte par rapport aux zones utilisées par les peuples autochtones, entre autres, à des fins « culturelles, cérémonielles ou spirituelles », quoiqu'il est probable que le terme « fonctions » soit interprété de manière restrictive et constitue une contrainte majeure.

Le Critère de performance 8 concernant le Héritage culturel est tout aussi pertinent.⁷ Le paragraphe 9 du Critère 8 exige que des négociations soient tenues de bonne foi et menées à bonne fin lorsqu'un projet « est susceptible de causer un préjudice important à l'héritage culturel et que ce préjudice ou cette perte peut menacer la survie culturelle ou économique des communautés du pays hôte qui utilise cet héritage culturel pour des besoins culturels établis de longue date ... » L'« héritage culturel » est défini comme étant « (i) l'héritage culturel internationalement reconnu des communautés qui utilisent ou qui, de mémoire d'homme, ont utilisé de longue date l'héritage culturel à des fins culturelles ; et (ii) les zones d'héritage culturel légalement protégées, notamment celles que les gouvernement hôtes se proposent de classer comme telles. » (Critère de performance 8, para. 8). Cette formulation est plutôt restrictive et n'exige pas que des négociations aient lieu en cas de dommages au patrimoine culturel essentiel, mais seulement en cas de dommages sérieux, et encore seulement si ces dommages menacent la survie culturelle ou économique. Si un projet est susceptible d'avoir un impact sur le patrimoine culturel non essentiel, le client est simplement tenu de consulter les populations ou communautés touchées et d'incorporer leurs points de vue dans son processus de prise de décisions (Critère de performance 8, para. 6).

C. Conclusions

Bien que le critère concernant les négociations représente une amélioration par rapport au « large soutien de la communauté », le paragraphe 13 contient néanmoins un certain nombre de limitations potentiellement inappropriées. Bien que ces limitations puissent dépendre de l'interprétation qu'on fait de la terminologie utilisée (les Notes d'orientation citées plus haut apportent de fait des éclaircissements utiles à cet égard) elles posent néanmoins problème et il n'est pas certain que cette disposition s'applique à tous les projets mis en œuvre sur les terres appartenant traditionnellement aux peuples autochtones. Par exemple, comment les expressions « terres coutumières ou traditionnelles » et la formulation « qui définissent l'identité et la communauté des peuples autochtones » seront-elles interprétées dans la pratique, et que signifie le fait que les terres doivent être « exploitées » ? Ce dernier terme, en particulier, est discriminatoire puisque les droits de propriété des non autochtones sont souvent protégés même lorsque ladite propriété n'est pas exploitée. Qu'entend-on également par « exploiter les ressources naturelles à des fins commerciales » ? Cela s'applique-t-il, par

⁷ D'après le Critère de performance 8, « on entend par héritage culturel les formes tangibles d'héritage culturel, notamment les biens tangibles et les sites présentant une valeur archéologique (préhistorique), paléontologique, historique, culturelle, artistique et religieuse et les caractéristiques environnementales naturelles uniques qui incorporent des valeurs culturelles, tels les bois sacrés. » (para. 3).

exemple, à une société minière qui utilise l'eau sur les terres autochtones pour ses opérations de traitement, lorsque la mine et l'usine sont situées ailleurs ?

Finalement, à l'exception du paragraphe 13 qui exige que les systèmes traditionnels d'utilisation des terres soient documentés en concertation avec les communautés concernées, le Critère de performance 7 n'exige pas explicitement que les peuples autochtones participent aux évaluations d'impact et les énoncés sur ce point dans les Notes d'orientation n'ont pas force obligatoire. Ceci est très problématique si l'on considère que les résultats de l'évaluation, menée exclusivement par le client, sont assujettis aux différentes autres dispositions du Critère de performance 7. Cela est doublement problématique compte tenu de l'absence par le passé et à l'heure actuelle d'évaluations appropriées de l'impact sur les peuples autochtones. De plus, en vérifiant elle-même le large soutien des communautés aux projets, plutôt que de demander simplement un accord écrit de la part des peuples autochtones ou une vérification par un tiers indépendant, la SFI nous dit « soyez assurés que nous faisons ce qu'il faut », quand l'expérience passée démontre que, du point de vue des peuples autochtones, la SFI fait souvent ce qu'il ne faut pas. Les projets d'extraction sont particulièrement inquiétants dans ce contexte puisque, d'après la SFI, ces projets sont les plus performants de son portefeuille, c'est-à-dire ceux dont la SFI tire le plus profit. Il existe un conflit d'intérêts évident dans le fait que la SFI assume à la fois le rôle d'investisseur et celui d'unique garant des normes sociales et environnementales, lequel est aggravé par l'absence de mesures adéquates de reddition de comptes et l'ambiguïté d'une bonne partie du texte du Critère de performance 7. Ce conflit d'intérêts est également manifeste dans les politiques et opérations des BSPE et des OCE, tel que nous le verrons ci-après.

III LES BANQUES SIGNATAIRES DES PRINCIPES D'ÉQUATEUR

Les Principes d'Équateur ont été adoptés en 2003 par 10 grandes banques commerciales sous le titre "An industry approach for financial institutions in determining, assessing and managing environmental & social risk in project financing" ("*Une approche sectorielle à l'intention des institutions financière pour déterminer, évaluer et gérer les risques environnementaux et sociaux liés au financement de projets*").⁸ Le préambule aux Principes dit : « En adoptant ces principes, nous visons à nous assurer que les projets que nous finançons sont réalisés dans un esprit de responsabilité sociale et de gestion respectueuse de l'environnement. » [Traduction non officielle] En date de janvier 2006, les Principes avaient été adoptés par 41 banques commerciales qui, ensemble, sont responsables de plus de 80 % du financement privé de projets (voir la liste des BSPE dans l'Encadré 1).⁹

Les Principes actuels s'appliquent à tout projet de plus de 50 millions US \$ et stipulent que les BSPE ne financeront pas les projets qui omettent d'évaluer et de gérer les risques environnementaux et sociaux, ne comportent pas de consultation auprès des peuples autochtones et des

Encadré 1: Les banques signataires des Principes d'Équateur

ABN AMRO

Banco Bradesco

Banco do Brasil

Banco Itaú

Banco Itaú BBA

Bank of

⁸ Voir <http://www.equator-principles.com/principles.shtml>

⁹ Une coalition d'ONG qui surveille les opérations des BSPE a pour nom le BankTrack Network. Voir <http://www.banktrack.org/>

¹⁰ <http://www.equator-principles.com/documents/EquatorPrinciplesRedraftMarch2006.pdf>

¹¹ Voir, entre autres, *Shaping the Future of Sustainable Finance*. Un rapport de BankTrack et WWF-UK. Disponible à : <http://www.banktrack.org/?id=47>

communautés locales et ne comprennent pas de dispositions contractuelles garantissant la conformité avec les régimes de gestion des risques environnementaux et sociaux. Les Principes tiennent compte des politiques de la SFI antérieures à 2006 et la conformité avec ces politiques comprend la majeure partie des exigences à l'égard des clients pour le traitement de projets financés par les BSPE.

Étant donné que les Principes d'Équateur sont étroitement liés aux politiques de la SFI, lorsque la SFI a entrepris de développer son nouveau cadre politique (dont nous avons traité plus haut), les BSPE ont également entrepris une révision des Principes. En février 2006, elles se sont réunies pour discuter de la révision des Principes, laquelle vise selon leur site Web à « 1) refléter les enseignements tirés de la mise en œuvre des Principes au cours des deux dernières années et demie, 2) intégrer les commentaires faits par différentes parties intéressées au cours de cette période, et 3) assurer l'intégration des Critères de performance de la SFI et la conformité avec ceux-ci. » [Traduction non officielle] Les BSPE ont certainement l'intention d'adopter et d'utiliser les nouvelles politiques de la SFI et la principale question qui se pose à eux est de savoir quels changements devraient se refléter dans les Principes proprement dits. Un changement important déjà convenu entre les BSPE est de réduire de 50 millions à 10 millions US \$ le seuil d'application des Principes aux projets. Les Principes actuels cesseront d'avoir effet le 30 juin 2006 et les Principes révisés, qui, répétons-le, intégreront les nouveaux Critères de performance de la SFI, entreront en vigueur le lendemain, soit le 1^{er} juillet 2006.

Il n'y a eu à ce jour aucune rencontre officielle entre les BSPE et les peuples autochtones pour discuter du processus de révision. Une version préliminaire des Principes révisés, en date du mois de mars 2006, ne fait que brièvement mention des peuples autochtones dans deux annexes et dans une note en bas de page.¹⁰ Une nouvelle version prévue pour mai 2006 devrait cependant inclure un paragraphe traitant spécifiquement des peuples autochtones dans le Principe 5, qui concerne l'engagement auprès des communautés. Ce paragraphe reconnaîtra qu'il est nécessaire d'assurer un engagement plus marqué dans le cas des projets pouvant avoir un impact sur les peuples autochtones et sera fondé sur les paragraphes 13, 14 et 15 du Critère de performance 7, qui comprennent les conditions concernant les négociations tenues de bonne foi et menées à bonne fin.

Indépendamment de la version finale des Principes révisés proprement dits, tel que nous l'avons mentionné plus haut, l'ensemble des exigences s'appliquant aux projets financés par les BSPE sont issues des politiques de la SFI et les clients sont donc tenus de respecter le Critère de performance 7 et les autres Critères. Cela comprend la condition concernant les négociations menées de bonne foi et les autres points examinés plus haut. Toutefois, les nouveaux Principes ne tiennent compte que des Critères de performance et ne comprennent donc pas le critère concernant le large

America
BMO Financial
BTMU
Barclays
BBVA
BES Group
Calyon
CIBC
Citigroup
Crédit Suisse
Caja Navarra
Dexia Group
Dresdner Bank
EKF
FMO
Fortis
HSBC Group
HVB Group
ING Group
JPMorgan Chase
KBC
Manulife
MCC
Mizuho Bank

¹² *Risky Business –the new Shell. Shell's failure to apply its Environmental Impact Assessment Guidelines to Sakhalin II*, WWF-UK, Novembre 2005. Disponible à :

http://www.banktrack.org/doc/File/Projects/sakhalin%20II%20russia/risky_business_final2.pdf

une incidence aussi importante, sinon plus importante, que des institutions bien connues comme la Banque mondiale et l'OIT sur la croissance de la mondialisation irresponsable des entreprises et de la dette nationale de tous les pays du Sud. »[Traduction non officielle]¹⁴ Une étude de cas indépendante sur un OCE, la Banque japonaise de coopération internationale, qui met en lumière les effets de ses activités et politiques sur les peuples autochtones, est incluse dans la série des briefings sur les institutions financières internationales.¹⁵

Encadré 2 : OCE des pays membres de l'OCDE

Allemagne	Euler Hermes
Australie	Export Finance and Insurance Corporation (EFIC)
Autriche	Oesterreichische Kontrollbank AG (OeKB)
Belgique	Office National du Ducreire/Nationale Delcrederedienst (ONDD)
Canada	Exportation et développement Canada (EDC)
Corée	Korea Export Insurance Corporation (KEIC) & Export-Import Bank of Korea (KEXIM)
Danemark	Eksport Kredit Fonden (EKF)
Espagne	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación & Secretaría de Estado de Comercio (Ministerio de Economía)
É.-U.	Export-Import Bank of the United States (Ex-Im Bank)
Finlande	Finnvera Oyj & FIDE Ltd.
France	Compagnie française d'Assurance pour le commerce extérieur (COFACE) & Direction des Relations Economiques Extérieures (Ministère de l'Economie) (DREE)
Grèce	Export Credit Insurance Organization (ECIO)
Hongrie	Hungarian Export Credit Insurance Ltd (MEHIB) & Hungarian Export-Import Bank
Italie	Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione (SACE)
Japon	Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) & Japan Bank for International Cooperation (JBIC)
Luxembourg	Office du Ducreire (ODD)
Mexique	Banco National de Comercio Exterior
Nouv.-Zélande	Export Credit Office (ECO)
Norvège	Norwegian Guarantee Institute for Export Credits (GIEK)
Pays-Bas	Atradius
Pologne	Korporacja Ubezpieczeń Kredytów (KUKE)
Portugal	Companhia de Seguro de Créditos
Rép. Tchèque	Export Guarantee & Insurance Corporation (EGAP) & Czech Export Bank
Royaume-Uni	Export Credits Guarantee Department (ECGD)
Slovaquie	Export-Import Bank of the Slovak Republic (Eximbank SR)
Suède	Exportkreditnämnden (EKN)
Suisse	Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)
Turquie	Export Credit Bank of Turkey (Türk Eximbank)

Les OCE des pays membres de l'OCDE se réuniront à Paris à la fin mai 2006 pour discuter s'ils adopteront les nouvelles Critères de performance de la SFI et les appliqueront aux projets qu'ils appuient. Comme dans le cas des BSPE, ils n'adopteront que les Critères de performance plutôt que les autres politiques actives de la SFI au cas où les OCE décident d'adopter les normes de la SFI. Cela comprend le Critère de performance 7, qui pourrait être intégré aux conditions relatives au traitement de projets applicables à tous les projets des OCE des pays membres de l'OCDE dans un avenir prochain. Les questions dont nous avons traitées

¹⁴ Voir <http://www.eca-watch.org/>

¹⁵ Joan Carling et Amis de la Terre-Japon, Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations: Its Implications on Indigenous Peoples. Dans: 'Indigenous Peoples and the Human Rights-Based Approach to Development: Engaging in Dialogue' - proceedings from a workshop held in November 2005 in Baguio City, Philippines. PNUD/RIPP & DINTEG, à paraître.

concernant la SFI et les BSPE s'appliqueront donc tout aussi bien aux OCE et aux effets de leurs activités sur les peuples autochtones.

V. CONCLUSIONS

Au moment où les institutions financières internationales du secteur public viennent d'élaborer, de réviser (c.-à-d. la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement) ou qu'elles sont en train de réviser (Banque asiatique de développement) leurs politiques de financement de projets concernant les peuples autochtones, les organismes du secteur privé prennent la même direction. Ce changement récent et rapide constitue un retournement majeur sur le plan des politiques qui exige une attention sur les plans international, national et local si l'on veut que les peuples autochtones en saisissent toutes les implications. Il semble qu'une nouvelle terminologie ait été introduite : large soutien de la communauté, la cynique « consultation libre, préalable et éclairée », qui n'est en fait qu'une simple consultation appelée autrement, et négociations menées de bonne foi. Comment ces termes seront-ils interprétés et appliqués dans la pratique ? En quoi ces termes et les politiques où ils figurent correspondent-ils aux normes relatives aux droits de l'homme applicables aux peuples autochtones, compte tenu particulièrement du fait que celles-ci exigent le CONSENTEMENT libre, préalable et éclairé des peuples autochtones ?

Il convient particulièrement d'accorder une attention accrue au financement privé des projets, qui augmente rapidement par rapport au financement public. Les nouvelles normes du secteur privé exigent qu'une proportion considérable – peut-être même la grande majorité – des projets pouvant avoir un impact négatif sur les terres des peuples autochtones, leurs relations avec celles-ci ou leurs moyens de subsistance comportent des négociations menées à bonne fin entre les peuples autochtones et le promoteur du projet. Les Notes d'orientation de la SFI concernant le Critère de performance⁷ le confirment explicitement en stipulant que : « La décision de poursuivre le projet malgré les effets négatifs potentiels sur ces terres devrait faire l'objet de négociations menées de bonnes fois avec les communautés autochtones concernées » (Note d'orientation 25). [*Traduction non officielle*] La même chose s'applique aux projets impliquant un déplacement physique ou économique et l'exploitation des ressources culturelles à des fins commerciales. Quelles ont été les expériences des peuples autochtones avec des accords négociés dans le passé et quels enseignements peut-on en tirer ? Comment ces enseignements peuvent-ils être partagés entre les peuples autochtones et quelles mesures de renforcement des capacités sont-elles nécessaires en ce qui a trait aux négociations ?

Le financement privé de projets a aussi des effets sur l'industrie et sur son comportement. Même les plus grandes sociétés du monde ne financent souvent pas leurs propres projets et font donc appel aux prêteurs privés pour obtenir un financement. Cela est particulièrement vrai dans le secteur des industries extractives, un secteur qui a causé de sérieux problèmes à plusieurs peuples autochtones. À cet égard, le Conseil international des mines et des métaux, un groupe sectoriel regroupant plusieurs des plus grandes sociétés minières du monde, est en voie d'adopter une « Déclaration de principe » sur les peuples autochtones. Ce n'est pas une coïncidence si le projet de Déclaration de principe contient les « Engagements » suivants :

Les membres du CIMM visent à obtenir et conserver un large soutien des communautés à leurs activités tout au long du cycle des projets en : [...]

Participant à des dialogues avec les peuples autochtones et autres afin de développer des moyens permettant d'évaluer le large soutien des communautés de façon objective ; [...] et en;

Développant des relations avec les peuples autochtones fondées sur leurs intérêts et sur les impacts du projet, ce qui peut comprendre :

- L'obtention d'un consentement aux activités. Par exemple, là où les peuples autochtones ont des droits officiels sur les terres touchées, ou détiennent des intérêts légalement

reconnus sur les terres et les ressources, il faut tout au moins leur conférer le même droit qu'à tout autre propriétaire foncier.

- La négociation d'accords, concernant par exemple le partage de l'accès et des bénéfices, la participation, l'utilisation des terres, etc., afin de préciser les procédures, les rôles et les résultats qui sont à la base d'une relation. [Traduction non officielle]¹⁶

Finalement, la plupart des institutions financières internationales ont eu antérieurement des politiques sur les peuples autochtones, dans certains cas pendant des dizaines d'années, et pourtant, les peuples autochtones se plaignent encore souvent des répercussions négatives de leurs projets. Bien que cela puisse être attribué en partie à la substance des politiques, qui pourrait certainement être améliorée, entre autres, en reflétant les normes relatives aux droits de l'homme, il existe un déficit important sur le plan de la mise en œuvre et de l'application des politiques. Ceci s'applique autant au secteur public qu'au secteur privé. Comment les peuples autochtones peuvent-ils à l'avenir influencer sur les questions liées à la mise en œuvre ? Y a-t-il des mécanismes d'application efficaces qui pourraient être utilisés pour remédier aux défauts de mise en œuvre ou aux violations des droits et qui ne sont pas compris dans les politiques elles-mêmes ?

Toutes les questions qui précèdent et plusieurs autres qui n'ont pas été posées ici exigent une réflexion et des réponses. Il est à espérer que ce briefing et les autres qui ont été préparées pour la session de 2006 de l'IPQA contribueront à la réflexion sur ces questions. Les autres briefings qui sont disponibles sont :

- The World Bank's Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples
- The Asian Development Bank's Indigenous Peoples' Policy and its Impact on Indigenous Peoples of Asia
- Analysis of the Inter-American Development Bank's Recently Approved "Operational Policy on Indigenous Peoples"
- Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Considerations:

¹⁶ Conseil international des mines et des métaux, , *Draft Position Statement on Mining and Indigenous Peoples' Issues*, mars 2006, p. 2. Voir <http://www.icmm.com/newsdetail.php?rcd=84>