

Panel d'inspection

Rapport et recommandation sur une demande d'inspection

République démocratique du Congo : Appui transitoire à une opération de crédit au redressement économique (TSERO) (Don IDA N° H 192-DRC) et Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES) (Crédit IDA N° 3824-DRC et Don IDA N° H 064-DRC)

1. Le 19 novembre 2005, le Panel d'inspection a reçu une Demande¹ datée du 30 octobre 2005 portant sur deux projets ayant trait à la République démocratique du Congo (RDC) : Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES) (Crédit IDA N° 3824-DRC et Don IDA N° H 064-DRC) et Appui transitoire à une opération de crédit au redressement économique (TSERO) (Don IDA No H 192-DRC). Ces projets font partie d'une série d'instruments financés par la Banque² pour, entre autres, appuyer la réforme du secteur forestier en RDC. La plainte reçue était formulée en Français. Le Panel l'a enregistrée le 1^{er} décembre 2005.

2. Les Organisations autochtones Pygmées et accompagnant les autochtones Pygmées en République démocratique du Congo ont soumis cette demande en leurs noms propres et au nom de communautés locales affectées vivant en République démocratique du Congo. Des représentants des communautés locales de Kisangani dans la province Orientale, de Béni et Butembo dans la province du Nord-Kivu ainsi que de Kinshasa/Mbandaka et Lokolama dans la province de l'Équateur, d'Inongo dans la province de Bandundu, de Kindu dans la province de Maniema et de Bukavu dans la province du Sud-Kivu sont signataires de cette plainte. La demande d'inspection inclut 32 annexes.

¹ Ci-après dénommée « la Demande ».

² Dans ce rapport, le terme « Banque » fait référence à l'Association internationale de développement.

A. Les projets

1. Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES)

3. **Objectif du projet :** les objectifs du PUSPRES sont de trois ordres ; « *aider à restaurer ou à mettre en place un système solide de gouvernance économique dans l'ensemble du pays* » ; « *compléter les actions actuellement en cours pour répondre aux besoins urgents... en finançant des activités de réhabilitation dans les provinces réunifiées* » ; et « *préparer le terrain pour une extension rapide du Programme multi-sectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction [EMRRP] à l'ensemble du territoire* »³.

4. **Composantes du projet :** Le projet comporte cinq composantes visant soit à appuyer la mise en œuvre de réformes économiques en RDC, soit à répondre aux besoins urgents et à stimuler les mécanismes d'exécution dans les provinces réunifiées. Ces composantes sont : 1. Appui à la balance des paiements ; 2. Renforcement institutionnel ; 3. Réhabilitation des infrastructures ; 4. Réhabilitation urbaine ; et 5. Habilitation des communautés.

5. La « Demande » porte principalement sur la composante « Renforcement institutionnel » du PUSPRES, laquelle a, entre autres, pour objectif de restaurer des institutions effectives dans le secteur forestier au sein des provinces réunifiées. Le but est d'aider à améliorer la gouvernance locale en termes de gestion des ressources naturelles ainsi que, en particulier, de favoriser l'entrée en vigueur du nouveau Code forestier et résoudre le problème de l'exploitation forestière illicite.

6. La composante institutionnelle du Projet fixe deux priorités. La première concerne la préparation d'un plan de zonage forestier visant essentiellement les provinces Équateur et Orientale. D'après l'annexe technique « *cet élément est fondamental pour garantir leurs droits fonciers et la transparence de l'accès aux ressources forestières à l'ensemble des parties prenantes. Le Projet financera les opérations de cartographie et les vérifications sur le terrain, les évaluations socio-économiques, la facilitation des consultations locales pour aider le gouvernement et les parties prenantes à classifier les zones rurales en trois grandes catégories selon leurs principales vocations (développement rural, production durable, production environnementale). Le Programme fournira également une*

³ Mémoire et recommandation du Président de l'Association internationale de développement aux Administrateurs sur, d'une part, un don proposé d'un montant de 117,0 millions de DTS (équivalent à environ 164 millions de dollars) et, d'autre part, un crédit proposé d'un montant de 35,7 millions de dollars (équivalent à environ 50 millions de dollars) à la République démocratique du Congo pour un Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale, 14 août 2003, Rapport N° P7601-ZR, p. 10 [ci-après « MOP »].

formation de base et l'équipement nécessaires aux services forestiers pour conduire le processus de planification⁴ ».

7. La deuxième priorité de la composante institutionnelle est de « *préparer le terrain pour l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les concessions forestières avec un accent particulier sur la conversion des anciens contrats forestiers en concessions conformes au nouveau régime⁵* ». D'après l'annexe technique « *le Programme financera l'appui méthodologique et les vérifications de terrain afin : d'évaluer le respect des obligations antérieures ; de redéfinir les limites des concessions en tant que de besoin ; et d'assurer un suivi des dispositions préliminaires prises par les détenteurs de concessions en vue de l'élaboration de plans de gestion forestière consistants. Le Projet financera également la mise en place d'un système d'informations sur la forêt ainsi que la relance de la communication entre les services forestiers centraux et locaux en même temps que la formation de base et l'équipement nécessaires au renforcement des capacités des services forestiers⁶*. »

2. Appui transitoire à une opération de crédit au redressement économique (TSERO)

8. **Objectifs du projet :** L'un des objectifs du TSERO est d'améliorer la gouvernance dans le secteur des ressources naturelles. Le Document du projet pour le TSERO mentionne que « *avant et pendant le conflit, la majorité des forêts du pays disposant d'un potentiel commercial étaient allouées à des opportunistes ou à des groupes d'intérêts ; les contrats d'exploitation forestière étaient signés sans transparence ou consultation locale et les communautés locales ou le pays dans son ensemble n'en tiraient que peu ou pas de bénéfice. Avec le retour de la paix et la réhabilitation des infrastructures, les activités dans la filière forestière ont de bonnes chances de reprendre et de s'intensifier. Le défi posé au pays est de faire en sorte que ces activités procurent des avantages tangibles à la population au sens large, et notamment aux pauvres⁷*. »

9. **Constituantes du programme :** Le Document du projet donne une liste des réformes spécifiques appuyées par le don TSERO, telle que l'extension du moratoire sur l'attribution des nouvelles concessions forestières jusqu'à : « *a) l'achèvement de l'examen juridique de toutes les anciennes concessions existantes [sic] ; b) l'adoption des nouvelles procédures d'adjudication ; et c) l'adoption, en toute transparence, de la stratégie triennale d'attribution des nouvelles concessions⁸* ». L'examen juridique des

⁴ L'annexe technique du don proposé d'un montant de 117,0 millions de DTS (équivalent à environ 164 millions de dollars) et du crédit proposé d'un montant de 35,7 millions de dollars (équivalent à environ 50 millions de dollars) à la République démocratique du Congo pour un Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale, 14 août 2003, Rapport N° P7601-ZR, pp. 28-29 [ci-après « l'annexe technique »].

⁵ Annexe technique, p. 29.

⁶ Annexe technique, p. 29.

⁷ Document du projet pour un don proposé d'un montant de 62,1 millions de DTS (équivalent à 90 millions de dollars) à la République démocratique du Congo pour un Appui transitoire à une opération de redressement économique, 8 novembre 2005. Rapport No 33785-ZR, p. 10 [ci-après, le « Document du projet »].

⁸ Document du projet, p. 20.

concessions forestières passera par « a) l'adoption d'un nouveau décret présidentiel spécifiant les procédures fiables et transparentes ; b) la publication de la liste des concessions existantes ; et c) le recrutement d'un expert indépendant (conseiller juridique) pour garantir la transparence et l'objectivité du processus d'examen⁹ ».

B. Financement

10. Le PUSPRES est financé par un crédit IDA de 35,7 millions de DTS¹⁰ et un don IDA de 117,0 millions de DTS¹¹ accordés à la RDC, approuvés le 11 septembre 2003. Les Accords de Crédit et de Don sont entrés en vigueur le 5 décembre 2003. La date de clôture est fixée au 30 septembre 2008.

11. Le TSERO a été approuvé le 8 décembre 2005 et est financé par un don IDA à la RDC de 62,1 millions de DTS¹². L'Accord de Don est entré en vigueur le 27 décembre 2005. La date de clôture prévue est le 31 décembre 2006.

C. La Demande

12. Les Plaignants avancent qu'ils sont et seront lésés par les activités émanant de la réforme du secteur forestier, financées par le PUSPRES et le TSERO. Ils sont préoccupés par les effets négatifs éventuels du plan de zonage forestier en préparation avec l'appui de l'IDA et craignent que la mise en œuvre du nouveau système de concessions forestières à vocation commerciale provoquent des dommages irréversibles aux forêts dans lesquelles ils vivent et dont dépend leur subsistance.

13. Les plaignants déclarent que le PUSPRES comporte la préparation d'un plan de zonage des forêts des provinces Équateur et Orientale où les Pygmées vivent depuis longtemps. Les Plaignants affirment que, si le zonage se fait sans consultation des populations autochtones et sans considération de leurs intérêts et si de nouvelles concessions forestières sont attribuées, la Banque manquera à ses propres politiques et procédures sur les forêts, concourra à la violation des droits des populations autochtones et nuira aux intérêts de ces dernières.

14. Les plaignants allèguent que la mise en œuvre du PUSPRES, telle qu'elle se présente actuellement, conduira à des violations de leurs droits d'occuper leurs terres ancestrales, de maintenir l'intégrité de leurs territoires traditionnels, d'y accéder ainsi qu'aux ressources naturelles qu'ils abritent, de gérer leurs forêts et ressources conformément au savoir et aux pratiques traditionnelles et de protéger leurs valeurs culturelles et spirituelles. Ils disent que cela entraînera la destruction ou la perte de leur cadre de vie naturel et de leurs moyens d'existence, des modifications contraintes et forcées de leur mode de vie et provoquera de graves conflits sociaux.

⁹ Document du projet, p. 20 – 21.

¹⁰ Équivalent à 50 millions de dollars au moment de l'approbation du Crédit.

¹¹ Équivalent à 164 millions de dollars au moment de l'approbation du Don.

¹² Équivalent à 90 millions de dollars au moment de l'approbation du Don.

15. Les plaignants affirment que leurs « *griefs portent sur les défaillances et la négligence de la Banque mondiale*¹³ ». Ils estiment que « *en écartant tout garde-fou, la banque mondiale a favorisé l'adoption précipitée, sans participation de la société civile et sans aucune implication des communautés autochtones, du Code forestier congolais*¹⁴ ... ». D'après les plaignants, le PUSPRES repose sur le Code forestier et ne prend pas en compte leurs intérêts. Ils avancent, notamment, que la Banque ne s'est pas conformée à ses politiques et procédures relatives à l'évaluation environnementale, aux populations autochtones, aux forêts et à la supervision.

Évaluation environnementale

16. Les plaignants soutiennent que, dans le cadre de la PO 4.01 sur l'évaluation environnementale, le PUSPRES a été classé à tort en catégorie B. En raison des impacts sensibles des politiques appelées à être mises en œuvre dans le cadre des projets, en particulier l'annonce d'un plan national de zonage et l'existence de populations autochtones, les plaignants affirment que le projet aurait dû être classé en catégorie A.

17. Les plaignants soulignent que « *du zonage des terres forestières dépendra le type de gestion, et à plus long terme la pérennité des forêts en RDC*¹⁵ ». Ils mentionnent que « *[le zonage] peut, de ce fait, avoir un impact environnemental et social significatif, d'autant qu'il s'agit de la préparation du plan de zonage de l'ensemble des terres forestières du pays, à savoir de la deuxième plus grande étendue de forêts tropicales dans le monde, habitées, de surcroît, par des peuples autochtones Pygmées dont la survie dépend directement de ces mêmes forêts*¹⁶ ».

18. Selon les plaignants, une étude de cas africain¹⁷ étaye leurs préoccupations « *en mettant l'accent sur les impacts considérables que pourrait avoir ce que l'étude annonce comme un boom annoncé de l'exploitation du bois, aussi bien du point de vue environnemental que du point de vue humain*¹⁸ ».

19. Les plaignants notent que la préparation de l'évaluation environnementale a été différée de plus de 12 mois après l'entrée en vigueur de l'Accord de financement du projet (5 décembre 2003) et que cette évaluation environnementale n'est toujours pas disponible.

¹³ Demande, p. 1.

¹⁴ Demande, p. 4

¹⁵ Demande, p. 7.

¹⁶ Demande, p. 7.

¹⁷ ARD, Conflict Timber: Dimensions of the Problem in Asia and Africa, Volume III, études de cas africains, USAID/ARD, Burlington, USA, mai 2003.

¹⁸ Demande, p. 8.

Populations autochtones

20. Les plaignants déclarent que dans le PUSPRES, la Banque ne tient pas compte de la DO 4.20 sur les populations autochtones, malgré la présence de populations pygmées autochtones dans la zone d'exécution du Projet. Ils expliquent que « *l'existence, la survie, l'identité culturelle et le savoir traditionnel des Pygmées sont intimement liés à la forêt, leur espace vital et mère nourricière qu'ils vénèrent*¹⁹ ».

21. Selon les Plaignants, la DO 4.20 devrait s'appliquer au PUSPRES. Ils réfutent les propos de la Banque affirmant que le Projet ne prévoit pas d'inclure des activités dans des territoires habités par des populations autochtones et déclarent que cela ne correspond pas à la réalité sur le terrain. Ils mentionnent que les Pygmées étaient les premiers habitants de la région, vivent et parcourent les forêts des provinces « Équateur et Orientale » depuis des siècles, voire des millénaires.

22. Les Plaignants allèguent encore que la Banque a préparé des termes de référence pour un plan pilote de zonage couvrant l'axe Maringa-Lopori-Wamba et que ces termes de référence reconnaissent la présence de communautés autochtones Pygmées dans ces forêts.

Foresterie

23. Plus loin, les Plaignants font remarquer que les activités de la Banque liées au secteur forestier en RDC ne sont pas conformes à la PO 4.36 sur les forêts. Ils prétendent que ces activités n'ont pas de légitimité populaire dans la mesure où elles sont mises en œuvre sans consultation appropriée et ne répondent pas aux préoccupations des populations autochtones non plus qu'aux exigences d'une gestion durable des forêts congolaises et au développement de leurs habitants.

24. Les Plaignants craignent que, dans le cadre du PUSPRES, la Banque prévoie de jeter les bases de l'application d'un nouveau système de concessions forestières levant le moratoire d'octroi des titres d'exploitation forestière et débouchant sur l'attribution de nouvelles concessions forestières alors même que le plan de zonage ne serait pas encore réalisé. Ils redoutent que ce système de concessions n'entraîne la relance de l'exploitation industrielle du bois sans aucun mécanisme de contrôle effectif ou de garantie de transparence. Un peu plus tard, les Plaignants ajoutent que « *si cette théorie se confirmait, les droits et intérêts des peuples autochtones Pygmées – lesquels n'auraient pas été consultés et perdraient donc l'opportunité de défendre leurs droits sur leurs terres traditionnelles qui couvrent souvent de larges étendues et sont indispensables à leurs pratiques et activités itinérantes traditionnelles – seraient gravement affectés*²⁰ ».

25. Les Plaignants considèrent que la Banque soutient la mise en œuvre de l'idée selon laquelle « *le développement viendra de l'exploitation industrielle du bois*²¹ ». Ils font remarquer qu'aucune réglementation relative aux droits et intérêts des communautés

¹⁹ Demande, p. 5.

²⁰ Demande, p. 6.

²¹ Demande, p. 9-10.

locales ou à la protection de l'environnement n'a été adoptée. Ils déclarent que les indicateurs de performance de la composante « forêts » du PUSPRES ne font référence qu'au nombre de nouvelles concessions octroyées, sans considération des risques liés à la non-consultation des populations autochtones ou à la suspension prématurée du moratoire. Les Plaignants indiquent que, selon les propres estimations de la Banque, les politiques appuyées par l'Institution ouvriront 60 millions d'hectares de forêts à l'exploitation forestière, ce qui constitue les trois quarts des 80 millions d'hectares de forêts tropicales en RDC²².

26. Les Plaignants font également référence à un crédit d'ajustement structurel, le Crédit au redressement économique, approuvé en mai 2002 ainsi qu'à l'adoption, en août 2002, du Code forestier de la RDC comme condition de libération du Crédit. Selon les Plaignants, le PUSPRES s'appuie sur le Code forestier, lequel fixe le cadre de la politique gouvernementale en matière de gestion forestière et a été adopté sans participation de la société civile ni implication des populations autochtones, ni même déclenchement d'une quelconque politique de sauvegarde.

Autres griefs

27. Les Plaignants certifient que le type d'instrument de prêt utilisé (un Prêt d'urgence à la réhabilitation) s'est soldé par un contournement par la Banque de ses politiques et procédures de sauvegarde ayant trait à l'environnement, aux forêts et aux populations autochtones. D'après la Demande, *« le cadre actuel de la future gestion des forêts congolaises se fonde sur un texte législatif établissant clairement un système d'exploitation industrielle du bois laissant une place marginale aux communautés locales et ne reconnaissant aucunement les peuples autochtones et leurs besoins spécifiques²³ »*. En conséquence, les Plaignants disent que les activités forestières de la Banque en RDC sont développées en *« s'appuyant sur des fondements qui, aux yeux de la population, n'ont pas de légitimité et ne réussissent pas à répondre aux préoccupations de la population autochtone non plus qu'aux problèmes liés au développement durable²⁴ »*.

28. Les Plaignants expriment également des préoccupations à propos du TSERO qui comporte une composante sur la gouvernance dans le secteur forestier. Bien que l'accès aux détails de cette composante leur ait été dénié, ils craignent qu'en cas d'approbation du TSERO dans les mêmes conditions que celles ayant préalablement présidé à l'approbation du PUSPRES et antérieurement à celle du Crédit au redressement économique ce ne soit la porte ouverte *« à la non-application des politiques et procédures de sauvegarde de la Banque », « à la consolidation de l'approche industrielle promue par le Code forestier », « au risque de marginaliser encore davantage les peuples autochtones »*; les Plaignants redoutent également que l'on s'appuie sur des réformes du secteur forestier, déjà en place, imparfaites et inadéquates²⁵. Une manière de faire qui constituera une menace pour leurs droits et leur survie.

²² Demande, p. 9.

²³ Demande, p. 4.

²⁴ Demande, p. 4.

²⁵ Demande, p. 4-5.

29. Les Plaignants assurent qu'en raison des manquements ci-dessus énoncés de la Banque, les politiques soutenues « *ne semblent pas jeter des bases solides pour le zonage*²⁶ ». De plus, les Plaignants préviennent que, si le zonage des forêts devait se faire sans consultation des populations affectées et sans prendre leurs intérêts en compte, et après l'attribution de nouvelles concessions forestières, il en résulterait « *1. la violation de leur droit d'occuper leurs terres ancestrales ; 2. la violation de l'intégrité de leurs territoires traditionnels ; 3. la violation de leur droit d'accès à leurs terres traditionnelles ainsi qu'aux ressources ; 4. la violation de leur droit de gérer leurs forêts et les ressources qui s'y trouvent suivant leurs connaissances et pratiques traditionnelles ; 5. la violation de leurs valeurs culturelles et spirituelles*²⁷ ».

30. Ces violations et dommages, selon les Plaignants, conduiraient à « *la destruction et/ou la perte de leur milieu de vie naturel* », « *la privation de leurs moyens de subsistance* », « *un changement imposé, voire forcé, de leur mode de vie* » et « *de sérieux conflits sociaux*²⁸ ». Plus loin, les Plaignants préviennent que « *ces impacts négatifs auraient pour conséquence un appauvrissement accru des populations les plus défavorisées et marginalisés au sein de la population congolaise, compromettant ainsi toute perspective de développement durable*²⁹ ».

31. Les Plaignants mentionnent qu'ils ont essayé, à plusieurs reprises, mais sans succès, d'obtenir de la Banque des clarifications sur ses véritables motivations ainsi que sur les raisons de ses manquements dans l'application de ses propres politiques et procédures. Ils donnent également une liste des réunions et échanges qu'ils ont eus avec la Banque et déclarent que, au cours de ceux-ci, ils n'ont reçu aucune réponse consistante aux observations et recommandations formulées par les organisations de populations autochtones Pygmées ou, plus généralement, la société civile.

32. Pour ce qui est du PUSPRES, les Plaignants demandent que la Banque applique la DO 4.20 relative aux populations autochtones, reconsidère la classification du PUSPRES dans le contexte de l'OP 4.01 – de manière à ce qu'il soit classé en catégorie A au lieu de B –, et diffuse les évaluations environnementales du PUSPRES. Ils demandent aussi que leurs préoccupations et remarques soient prises en considération comme élément du processus d'approbation des nouveaux projets ayant une composante « forêt », comme c'est le cas du TSERO.

33. Le Panel note que les griefs ci-dessus cités sont susceptibles de constituer des violations par la Banque de plusieurs dispositions des politiques opérationnelles et procédures suivantes :

PO/PB 4.01 Évaluation environnementale

PO 4.12 Réinstallation involontaire

DO 4.15 Réduction de la pauvreté

DO 4.20 Populations autochtones

PO/PB 4.36 Forêts

²⁶ Demande, p. 8.

²⁷ Demande, p. 8-9.

²⁸ Demande, p. 9.

²⁹ Demande, p. 9.

PO/PB 8.50 Aide d'urgence à la réhabilitation
NPO 11.03 Patrimoine culturel
PO/PB 13.05 Supervision de projet
PB 17.50 Diffusion de l'information

D. Réponse de la Direction

34. Le 13 janvier 2005, la Direction a soumis sa réponse à la Demande³⁰. Cette réponse fournit des informations sur le contexte du PUSPRES et du TSERO, décrit les défis rencontrés pendant la mise en œuvre du Projet, traite des problèmes soulevés dans la Demande et comporte une section sur les leçons apprises et les prochaines étapes. Cette réponse compte 11 annexes.

Réponse aux griefs des Plaignants

35. La Direction dit qu'elle «*estime que la Banque a fait tous les efforts possibles pour appliquer ses politiques et procédures ...* » et que «*les droits ou intérêts des Plaignants ne sont, ni ne seront, ni directement ni négativement affectés par un manquement quelconque de la Banque dans l'application de ses politiques et procédures*³¹». La Direction reconnaît, toutefois, que «*en ce qui concerne le PUSPRES, la Banque ne s'est pas totalement conformée aux dispositions de la PO 4.01 et que la DO 4.20 aurait dû être déclenchée pendant la préparation du projet, même si la composante en question, le PPZF[Plan pilote participatif de zonage forestier] a été, par la suite, retirée du Projet avant son démarrage*³² ». La Direction affirme que «*la plainte repose sur deux principes hypothétiques qui s'avèrent infondés (par ex., l'appui de la banque au zonage ne serait pas participatif et la Banque pousserait à un rapide octroi de nouvelles concessions)*³³ ».

36. En ce qui concerne la catégorisation environnementale du Projet, la Direction déclare que le PUSPRES a été correctement classé en catégorie B. Pour ce qui est de la composante «renforcement institutionnel» du PUSPRES, la Direction certifie que «*les opérations d'assistance technique en matière de renforcement institutionnel sont généralement classées en catégorie C*» et «*que la catégorie A aurait été inappropriée pour cette composante*³⁴ ». Selon la Direction, le plan de zonage forestier ne devrait pas avoir d'impacts à grande échelle ni négatifs car il a été planifié à échelle pilote et en tant qu'élément d'un «*ensemble de politiques visant à stopper l'exploitation illégale des forêts et à promouvoir la conservation participative ainsi que la gestion durable des ressources forestières ...*³⁵ ».

³⁰ Réponse de la Direction de la Banque à la Demande adressée au Panel d'inspection pour un examen en République démocratique du Congo des projets : Appui transitoire à une opération de redressement économique (don N° H 192-DRC) et Projet d'urgence d'appui au processus de réunification économique et sociale (Crédit N° 3824-DRC et Don N° H 064-DRC) [ci-après « Réponse de la Direction »].

³¹ Réponse de la Direction, p. 23, par. 63.

³² Réponse de la Direction, p. 23, par. 63.

³³ Réponse de la Direction, p. 24, par. 65.

³⁴ Réponse de la Direction, p. 25, annexe 1, point 1.

³⁵ Réponse de la Direction, p. 25, annexe 1, point 1.

37. En réponse à la requête des Plaignants sur le fait que la préparation d'un Plan de zonage forestier et que l'existence de communautés autochtones aurait nécessité une classification en catégorie A, la Direction dit que ces deux aspects ne requièrent pas, en eux-mêmes, d'inscrire le projet en catégorie A.

38. La Direction estime que le Plan de zonage forestier est un élément important de la stratégie appuyée par la Banque. La Direction souligne, toutefois, que le Plan pilote de zonage forestier (PPZF) a été retiré du PUSPRES en juillet 2005. La Direction mentionne que la Banque a fourni un appui à la préparation des TdR du PPZF. D'après la Direction, ces TdR du PPZF mettent l'accent sur le rôle de la consultation comme moyen d'identifier et de préserver les droits coutumiers dont jouissent les communautés sur les forêts.

39. En réponse aux craintes des Plaignants à propos des répercussions du zonage sur l'octroi de nouvelles concessions, la Direction note que le moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions a été instauré pour éviter de voir de nouvelles concessions octroyées trop rapidement et de manière inappropriée. En réponse aux critiques des Plaignants sur l'inadéquation du nombre de nouvelles concessions attribuées de manière transparente comme indicateur de performance du PUSPRES, la Direction admet que ce n'est pas un bon indicateur et dit qu'il devra être remplacé par un indicateur plus approprié³⁶.

40. La Direction conteste les griefs des Plaignants au regard de l'application de la PO 8.50 et de l'impact direct du retard apporté dans le déclenchement des PO 4.01 relative à l'évaluation environnementale et PO 4.36 ayant trait aux forêts. La Direction explique que la PO 4.01 autorise la Banque à soustraire le Projet à ses conditions requises quand la conformité à ses dispositions, quelles qu'elles soient, empêche la concrétisation, effective et en temps opportun, des objectifs d'un projet d'urgence de réhabilitation. La Direction souligne qu'elle n'a pas décidé la non-application de ses politiques de sauvegarde. Selon la Direction, la réalisation de l'Évaluation environnementale et l'élaboration du Cadre de gestion sociale et environnementale (CGSE) ont été différées à cause de problèmes liés à la passation des marchés. La Direction reconnaît qu'à cet égard elle ne se conforme pas à la PO 4.01, mais ajoute qu'elle entend s'y conformer d'ici à février 2006.

41. Au sujet des critiques des Plaignants sur la décision de la Banque de ne pas appliquer la DO 4.20, relative aux populations autochtones, aux activités du PUSPRES, la Direction explique que *«la DO 4.20 n'a pas été déclenchée car la conception du Projet, telle qu'elle a été examinée à son stade conceptuel, ne révélait pas la présence de communautés Pygmées dans les zones touchées par le Projet³⁷»*. Cependant, la Direction estime que la DO 4.20 aurait dû être appliquée lorsque le PPZF a été rajouté. En ce qui concerne la composante «infrastructure» du Projet, la Direction confirme l'existence de Pygmées dans la zone du projet et fait état de la future préparation d'un Plan de développement des populations autochtones.

³⁶ Réponse de la Direction, p. 33, annexe 1, point 5.

³⁷ Réponse de la Direction, p. 33, annexe 1, point 6.

42. Bien que la Direction admette que l'intervention de la Banque en RDC a été dominée par des questions relatives à l'exploitation et à l'industrialisation du bois, elle réfute l'affirmation des Plaignants selon laquelle les opérations de la Banque en RDC dans le secteur forestier reposent sur l'idée que le développement naît de l'exploitation industrielle du bois³⁸. Elle déclare que la Banque «*tente d'introduire la bonne gouvernance dans un système qui souffre de corruption et dans lequel la majeure partie des forêts de production sont soumises à une forme ou l'autre de contrat d'exploitation*³⁹ ». La Direction affirme que ses efforts ont abouti à une réduction, sans précédent, des superficies sous contrat de concession.

43. Selon la Direction, le Code forestier apporte des innovations telles que : les droits des utilisateurs traditionnels, y compris ceux des populations autochtones ; des contributions au développement rural ; un renforcement des droits des communautés locales ; et une attribution transparente des futurs droits d'exploitation. L'opinion de la Direction est que le Code forestier constitue une base solide d'amélioration de la gestion forestière. La Direction est très préoccupée par les capacités du gouvernement à élaborer et faire entrer en vigueur les règlements régissant sa mise en œuvre ; elle mentionne que nombre de ces règlements n'existent toujours pas.

44. En réponse aux préoccupations des Plaignants sur la violation de leurs valeurs culturelles et spirituelles, la Direction certifie que le Plan pilote de zonage n'est pas une menace pour le patrimoine culturel physique.

45. Pour ce qui est de la supervision de Projet en rapport avec le PUSPRES, la Direction note que des missions techniques, de l'ordre de quatre à cinq, ont lieu chaque année depuis 2002 et que ces missions ont été centrées sur l'approfondissement de la compréhension qu'a la Banque de la gestion forestière en RDC. De plus, la Direction énonce qu'en novembre 2004, sa supervision a été renforcée grâce à la présence à plein temps d'un économiste de l'environnement basé à Kinshasa⁴⁰. Dans sa réponse, la Direction inclut une liste des missions de supervision.

46. D'après la Direction, le dialogue avec des ONG locales s'est déroulé fin 2003 dans le cadre de la préparation des analyses économiques et sectorielles (ESW). La Réponse de la Direction fait remarquer que la Banque a aidé à organiser le premier forum multi-parties prenantes au secteur forestier en RDC en novembre 2004.

Leçons apprises et prochaines étapes

47. Cette section de la Réponse de la Direction sur les «leçons apprises et prochaines étapes » traite de plusieurs difficultés que la Banque a rencontrées et continue de rencontrer en RDC. La Direction met l'accent sur «*l'importance de bien faire figurer les*

³⁸ Réponse de la Direction, p. 30-31, annexe 1, point 5.

³⁹ Réponse de la Direction, p. 32, annexe point 5.

⁴⁰ Réponse de la Direction, p. 23, para. 28. La Réponse de la Direction à l'annexe 1 fait référence à la personne en qualité « d'expert forestier », annexe 1, point 11.

*ressources naturelles dans le programme de réformes au moment du ré-engagement et de recourir aux instruments appropriés pour appuyer la mise en œuvre*⁴¹. Elle mentionne qu'au moment du ré-engagement en RDC, les ressources naturelles ont été placées, pour des raisons d'efficacité, en pôle position dans le programme de la Banque afin de « *prévenir un détournement des ressources forestières pendant la période suivant la réunification*⁴² ». Selon la Direction, l'arrivée d'un nouveau ministre en RDC « *a ralenti, si ce n'est fait basculer* » la réforme⁴³. La Direction pose la question de savoir s'il eut mieux valu mettre l'accent sur le renforcement des capacités du ministère de l'Environnement plutôt que sur le plan de zonage et la reconsidération des concessions

48. La Direction est consciente que la « *Banque doit entreprendre des efforts plus pro-actifs d'information des gouvernements et des ONG concernés*⁴⁴ ». Pour ce qui est de la communication avec les populations autochtones, la Direction affirme avoir bien compris l'importance de relations avec les groupes Pygmées, mais dit que ses efforts se sont limités au dialogue de politique et aux contacts avec les parties prenantes de Kinshasa car les territoires forestiers étaient toujours inaccessibles. Selon la Direction, « *les efforts de la Banque ont été entravés par la difficulté d'obtenir une réponse uniforme de la part des divers interlocuteurs prétendant représenter les Pygmées*⁴⁵. La Direction reconnaît qu'une communication plus pro-active « *aurait, peut-être, permis à la Banque de moins se reposer sur les groupes de défense et d'établir, en lieu et place, des modes de communication plus directs avec les chefs et les communautés Pygmées*⁴⁶ ».

49. Gardant ces leçons à l'esprit, la Direction fait savoir qu'en ce qui concerne l'analyse sectorielle relative aux forêts, elle prévoit de suivre les étapes suivantes : réfléchir aux activités de renforcement des institutions et fournir un cadre d'ensemble pour les activités forestières financées par la Banque en RDC ; mettre en place un programme pro-actif d'information et de communication sur la forêt ainsi qu'établir des modes de communication plus directs avec les communautés autochtones, y compris Pygmées, afin de s'assurer que celles-ci bénéficient, dans le cadre des futures opérations de la Banque, d'avantages sociaux et économiques compatibles avec leurs cultures ; et faire en sorte que les futures opérations de prêt de la Banque dans le secteur forestier, et autres initiatives telles que le plan de zonage, comportent des dispositions permettant le renforcement des droits juridiques et coutumiers et la préservation du patrimoine culturel des communautés autochtones, y compris Pygmées⁴⁷.

E. Éligibilité

50. Le Panel doit déterminer si la Demande satisfait ou non aux critères d'éligibilité pour une inspection tels qu'ils sont stipulés dans la Résolution de 1993 instaurant le Panel et

⁴¹ Réponse de la Direction, p. 20 par. 55.

⁴² Réponse de la Direction, p. 21 par. 55.

⁴³ Réponse de la Direction, p. 21 par. 56.

⁴⁴ Réponse de la Direction, p. 21 par. 57.

⁴⁵ Réponse de la Direction, p. 22 par. 58.

⁴⁶ Réponse de la Direction, p. 21 par. 58.

⁴⁷ Réponse de la Direction, p. 23 par. 62.

les Modifications de 1999, et recommander si le problème dénoncé dans la plainte doit ou pas faire l'objet d'une enquête.

51. Le Panel a examiné la Plainte et la Réponse de la Direction. La présidente du Panel, Edith Brown Weiss, accompagnée de Werner Kiene, membre du Panel, Eduardo Abbott, secrétaire exécutif et Serge Selwan, chargé des opérations, s'est rendue en RDC du 19 au 26 janvier 2006. Lors de ce séjour, les membres du Panel ont rencontré les signataires de la Demande d'inspection ainsi que des groupes affiliés, des fonctionnaires gouvernementaux, des représentants d'organisations non gouvernementales, des représentants de l'association des industriels du bois ainsi que des experts techniques locaux et internationaux. Le Panel s'est rendu dans les provinces Équateur et Orientale et ont rencontré des Plaignants ainsi que d'autres personnes affectées par les projets à Kisangani, Mbandaka, Bikoro et dans les environs.

52. Le Panel considère que la Demande satisfait à l'ensemble des critères d'éligibilité stipulés dans la Résolution de 1993 et le paragraphe 9 des Modifications de 1999.

53. Lors de sa visite sur le terrain, le Panel s'est vu confirmer que les Plaignants sont, au titre de la Résolution, des parties ayant la légitimité de soumettre une Demande d'enquête au Panel d'inspection. Les personnes qui ont signé la Demande vivent dans les zones concernées par le Projet, ont des intérêts et des préoccupations en commun et résident dans le territoire de l'Emprunteur, tel que le requiert le paragraphe 9 a).

54. Le Panel note que la Plainte *«fait état d'une violation grave par la Banque de ses politiques opérationnelles et procédures, laquelle a ou pourra avoir des effets matériels néfastes sur le plaignant »*. Paragraphe 9 b).

55. À l'occasion du séjour du Panel, les Plaignants et d'autres personnes affectées ont souligné leur profonde préoccupation à propos de la destruction de leurs moyens d'existence, lesquels reposent sur les forêts. La plupart des Plaignants déclarent être des personnes autochtones ayant des liens ancestraux séculaires avec les forêts et être tributaires de l'accès aux - et de l'utilisation des - forêts pour se constituer un revenu. Ils craignent que le Projet ne détruise leur mode de vie et leur culture fondés sur les forêts.

56. Les Plaignants allèguent que les activités de la Banque mondiale constituent une violation des politiques et procédures de l'Institution sur les forêts, l'évaluation environnementale, les populations autochtones et la supervision, entre autres ; ces mêmes activités ont eu, ou pourraient avoir, des conséquences négatives importantes sur les droits des plaignants, tel que le stipule le paragraphe 9 b).

57. Le Panel a eu confirmation que la Banque mondiale a eu conscience, dès le début, des préoccupations de la société civile à propos des impacts négatifs du Projet sur les habitants des concessions et qu'au cours des quatre dernières années de nombreuses récriminations sur le Projet, y compris celles émanant des personnes représentées dans la Demande d'inspection, ont été portées à l'attention de la Banque.

58. Le Panel enregistre donc que la Demande *«l'affaire a été portée à l'attention de la Direction et que, de l'avis du demandeur, la Direction n'a pas montré de manière satisfaisante qu'elle s'est conformée ou qu'elle prend des mesures pour se conformer aux politiques et procédures de la Banque»*. En conséquence, la Demande satisfait à la condition requise du paragraphe 9 c).

59. Le Panel note que le problème soulevé dans la Demande n'a pas trait à la passation de marchés, comme le requiert le Paragraphe 9 d).

60. Les Don et Crédit relatifs au PUSPRES ont pour date de clôture prévue le 20 septembre 2008. Cent pour cent du Crédit, mais seulement 25 % du Don, étaient décaissés à la date à laquelle la Demande a été enregistrée. En ce qui concerne le TSERO, la date de clôture prévue est le 31 décembre 2006. Le Don a été approuvé le 8 décembre 2005, peu après l'enregistrement de la Plainte. La Demande répond donc à la condition requise du paragraphe 9 e) stipulant que le Crédit ne doit pas être clôturé ou presque entièrement décaissé⁴⁸.

61. De plus, le Panel n'a pas antérieurement émis de recommandation sur le problème soulevé par la Demande. En conséquence, la Demande satisfait au Paragraphe 9 f).

62. Le Panel prend note de l'importance du secteur forestier pour le développement économique en RDC. Il estime à sa juste valeur l'importance de financer des activités dans le cadre de la reconstruction à la suite du conflit ainsi que les difficultés dans ce domaine. Au cours de sa visite sur le terrain, le Panel a été particulièrement impressionné par l'accueil réservé par les Plaignants à l'intervention de la Banque mondiale dans le secteur forestier. Il n'en demeure pas moins que les Demandeurs sont très préoccupés par les problèmes soulevés dans la Demande et par le respect par l'Institution de ses politiques et procédures y afférentes.

63. Le Panel note également que la Réponse de la Direction souligne que le Programme pilote de zonage forestier a été retiré du PUSPRES. Malgré cela, lors de sa visite sur le terrain, le Panel a entendu, de la part d'un grand nombre de sources différentes et sans liens entre elles, que la Banque avait l'intention de financer le zonage forestier pilote, y compris le premier jet de la réglementation de mise en œuvre du zonage dans le Code forestier, et que les activités y afférentes devaient commencer sous peu.

64. Afin d'établir la conformité, ou son absence, aux politiques et procédures de la Banque dans le secteur vital qu'est la foresterie, le Panel doit conduire un examen approprié de l'ensemble des faits pertinents ainsi que des politiques et procédures applicables. La Demande, la Réponse de la Direction, la visite du Panel en RDC, les interviews de fonctionnaires du gouvernement, de membres du personnel de la Banque, de Plaignants et autres personnes affectées confirment que les points de vue sur les problèmes soulevés dans la Demande divergent fortement.

⁴⁸ Conformément à la Résolution qui a instauré le Panel, *« on estimera que c'est le cas lorsqu'un minimum de 95 % du montant du prêt ont été décaissés »*. Note de bas de page relative au Paragraphe 14 c).

F. Conclusion

65. Les Plaignants et la Demande satisfont aux critères d'éligibilité fixés dans la Résolution qui a instauré le Panel d'inspection ainsi que dans les Modifications de 1999. La Demande et la Réponse de la Direction renferment des affirmations et des interprétations contradictoires sur les problèmes, faits ainsi que la conformité aux politiques et procédures de la Banque.

66. À la lumière de ce qui précède, le Panel recommande qu'une enquête soit conduite.