

DIRECTIVE OPÉRATIONNELLE 4.20 (SEPTEMBRE 1991)

Introduction

1. La présente directive décrit les politiques et procédures de traitement de la banque¹ pour les projets affectant les populations indigènes. Elle définit les définitions générales, objectifs de politique, consignes de conception et de mise en œuvre des clauses ou volets des projets affectant les populations indigènes, ainsi que les exigences en matière de traitement et de documentation.
2. La directive fournit des recommandations en matière de politiques en vue de (a) veiller à ce que les populations indigènes bénéficient des projets de développement, et (b) éviter ou minimiser les impacts négatifs potentiels pour les populations indigènes des activités facilitées par la banque. Une action particulière sera requise lorsque les investissements opérés par la banque affectent les populations indigènes, tribus, minorités ethniques ou autres groupes dont la situation sociale ou économique limite la capacité à affirmer leurs droits ou intérêts sur les terrains et autres ressources de production.

Définitions

3. Les termes "populations indigènes", "minorités ethniques indigènes", "groupes tribaux" et "populations tribales" se réfèrent à des groupes sociaux présentant une identité sociale et culturelle distincte de la société dominante, les rendant susceptibles d'être désavantagés par le processus de développement. Dans le cadre de la présente directive, ces groupes seront désignés par le terme "populations indigènes".
4. De nombreux pays emprunteurs auprès de la banque ont prévu dans leurs constitutions nationales, statuts et législations pertinentes des clauses et cadres juridiques spécifiques permettant une identification générale préliminaire des populations indigènes.
5. La notion de peuples indigènes s'inscrivant dans des contextes variés et évolutifs, il n'existe pas de définition globale la décrivant dans toute sa diversité. Les peuples indigènes correspondent cependant souvent aux franges les plus pauvres de la population. Ils s'adonnent à des activités économiques diverses, emplois agricoles précaires à proximité ou dans les zones forestières, main d'œuvre bon marché ou économie de marché à petite échelle. Les peuples indigènes peuvent être identifiés dans certaines zones géographiques données par les caractéristiques suivantes, présentes à des degrés divers :
 - (a) fort attachement aux territoires ancestraux et aux ressources naturelles des zones correspondantes,
 - (b) reconnaissance par eux-mêmes et par les autres groupes d'une identité culturelle spécifique,
 - (c) langue indigène, souvent distincte de la langue nationale,
 - (d) présence d'institutions sociales et politiques coutumières et
 - (e) production économique principalement orientée vers la subsistance.

Les responsables TM ("Task Managers") devront faire preuve de jugement personnel pour déterminer les populations auxquelles la présente directive s'appliquera et pourront faire appel à des experts en anthropologie et/ou sociologie dans le cadre du cycle du projet.

Objectifs et politique

6. L'objectif général de la banque envers les populations indigènes, comme envers celles de tous les pays membres, est de veiller à ce que le processus de développement encourage le respect de leur dignité, des droits de l'homme et de la spécificité culturelle. Plus précisément, l'objectif central de cette directive est de veiller à ce que les populations indigènes ne soient pas lésées durant le processus de développement, en particulier dans le cadre des projets financés par la banque, et à ce qu'elle reçoivent des avantages sociaux et économiques culturellement compatibles.

7. La question de savoir comment aborder les populations indigènes affectées par les projets de développement est controversée. Le débat s'exprime souvent sous la forme d'un choix entre deux positions opposées. Une approche extrême consiste à isoler les populations indigènes dont les pratiques culturelles et économiques rendent difficiles les interactions avec les groupes extérieurs plus puissants. Cette démarche présente l'avantage d'offrir divers degrés de protection et de préserver la spécificité culturelle ; les coûts s'expriment en termes de non concrétisation des avantages promis par les programmes de développement. L'approche opposée estime, elle, que la culture des populations indigènes doit évoluer vers les valeurs et les activités économiques de la société dominante, afin de pouvoir participer au développement national. Dans cette optique, les avantages s'expriment en terme de plus grandes opportunités socioéconomiques, souvent au détriment de la spécificité culturelle.

8. La politique adoptée par la banque adopte l'idée selon laquelle la stratégie de gestion des questions relatives aux populations indigènes doit reposer sur la *participation informée* de ces mêmes populations. Il conviendra ainsi d'identifier les préférences locales par le truchement de consultations directes, de l'inclusion des connaissances indigènes dans l'exécution du projet, et d'une intervention appropriée et sans délai de spécialistes expérimentés ; ces activités sont essentielles pour tout projet affectant les populations indigènes et leur droit d'accès aux ressources naturelles et économiques.

9. Il pourra arriver, notamment lors des interactions avec les groupes les plus isolés, que certains impacts négatifs soient inévitables, et qu'aucun plan de minimisation n'ait été développé. Dans ces situations, la banque refusera d'évaluer lesdits projets tant que des plans adéquats n'auront pas été formulés par l'emprunteur et étudiés par la banque. Dans d'autre cas, les populations indigènes souhaiteront, et pourront, être incluses au processus de développement. Pour résumer, tout un éventail d'actions positives devra être prévu par l'emprunteur pour veiller à ce que les populations indigènes bénéficient des investissements de développement.

Le rôle de la banque

10. La banque aborde les questions affectant les populations indigènes via (a) des travaux économiques et sectoriels dans le pays, (b) une assistance technique, et (c) divers volets ou clauses du projet d'investissement. Des questions concernant les populations indigènes peuvent se poser dans un large panel de secteurs affectant la banque : l'agriculture, par exemple, ou encore l'aménagement du réseau routier, l'exploitation forestière, l'hydroélectricité, l'exploitation minière, le tourisme, l'éducation et l'environnement constituent autant de domaines qui devront être étudiés de près². Les questions concernant les populations indigènes sont très souvent identifiées par des processus d'évaluation environnementale ou sociale, et des mesures adaptées devront être engagées afin de minimiser

tout impact négatif au plan environnemental (voir la directive OD 4.01, "Environmental Assessment").

11. *Travaux économiques et sectoriels dans le pays.* Les services spécialisés dans les différents pays devront disposer d'informations à jour sur les tendances des politiques gouvernementales et les institutions en charge des questions indigènes. Les questions concernant les populations indigènes devront être abordées explicitement dans les travaux des secteurs et sous-secteurs et intégrées au dialogue entre la banque et le pays. Les cadres de politiques de développement nationales et les institutions en charge des questions indigènes ont souvent besoin d'être renforcées pour créer un vecteur d'influence plus déterminant en matière de conception et de traitement des projets dont certains volets affectent les populations indigènes.

12. *Assistance technique.* La banque est à même d'apporter une assistance technique pour développer les capacités de l'emprunteur à traiter des questions indigènes. Cette assistance est habituellement offerte dans le contexte de la préparation du projet, mais elle peut également être mise en œuvre pour renforcer les institutions gouvernementales pertinentes et soutenir les initiatives de développement engagées par les populations indigènes elles-mêmes.

13. *Projets d'investissement.* Lorsqu'un projet d'investissement affecte les populations indigènes, l'emprunteur devra préparer un plan de développement à l'attention de ces populations, qui devra être en phase avec la politique pratiquée par la banque. Il est attendu de tout projet affectant les populations indigènes qu'il prévoie des volets ou clauses incorporant ce type de plan. Lorsque la plus grande partie des bénéficiaires du projet d'investissement sont des indigènes, les principes adoptés par la banque seront applicables au projet en soi et les stipulations de la présente directive OD s'appliqueront à l'intégralité dudit projet.

Plan de développement à l'attention des populations indigènes³

14. Les conditions sine qua non pour la mise en forme d'un plan efficace à l'attention des populations indigènes sont les suivantes :

- (a) L'étape clef de conception du projet est la préparation d'un plan de développement culturellement approprié tenant pleinement compte des options préférées par les populations indigènes affectées par le projet.
- (b) Les études devront s'efforcer *d'anticiper les impacts négatifs* prévisibles du projet et de développer des mesures de minimisation.⁴
- (c) Les institutions responsables de l'interaction gouvernementale avec les populations indigènes devront disposer des compétences sociales, techniques et juridiques requises pour engager les activités de développement susdites. Les modalités de mise en œuvre devront demeurer simples. Elles impliqueront habituellement de faire appel aux institutions appropriées existantes, aux organisations locales, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales (NGO) possédant une expertise dans les questions indigènes.
- (d) La conception du plan devra tenir compte des dispositions traditionnelles d'organisation sociale, des croyances et des ressources locales.
- (e) Les activités de développement devront soutenir les systèmes de production qui sont bien adaptés aux besoins et à l'environnement des populations indigènes, et devront aider les systèmes de production soumis à de fortes contraintes à atteindre des niveaux viables.

- (f) Le plan devra éviter de créer ou d'aggraver la dépendance des populations indigènes vis-à-vis des entités du projet. Les services de planification encourageront un transfert rapide de la gestion du projet à la population locale. Selon les besoins, le plan devra inclure dans sa phase initiale une formation générale aux compétences de gestion à l'attention des populations indigènes.
- (g) Une planification efficace pour les populations indigènes requiert souvent de très longs délais, ainsi que des dispositions de suivi sur le long terme. Les zones isolées ou négligées, qui n'ont que très rarement été étudiées dans le passé, nécessitent souvent des recherches complémentaires et des programmes pilotes pour affiner les propositions de développement.
- (h) Lorsque des programmes efficaces sont déjà en place, le soutien de la banque peut prendre la forme de financements ponctuels de consolidation plutôt que de porter sur le développement de programmes totalement inédits.

Contenu

15 Le plan de développement devra être préparé en tandem avec le programme d'investissement principal. Dans de nombreux cas, la protection adéquate des droits des populations indigènes nécessitera la mise en œuvre de volets distincts qui pourront venir s'ajouter aux objectifs initiaux du projet. Il pourra s'agir d'activités dans les domaines de la santé et de la nutrition, de l'infrastructure de production, de la protection linguistique et culturelle, du droit d'accès aux ressources naturelles ou de l'éducation. Les volets du projet dédiés au développement des populations indigènes pourront inclure les éléments suivants, le cas échéant :

- (a) *Cadre juridique.* Le plan devra inclure une évaluation (i) du statut juridique des groupes concernés par la présente OD, tel qu'il est défini par la constitution, la législation et les réglementations générales du pays (régulations, directives administrative, etc) ; et (ii) la capacité desdits groupes à accéder au système juridique et à l'utiliser efficacement pour défendre leurs droits. Une attention particulière devra être apportée aux droits des populations indigènes à utiliser et à développer les terrains qu'ils occupent, à se protéger contre les intrusions et à accéder aux ressources naturelles (forêts, faune, flore, eau, etc) vitales pour leur subsistance et leur reproduction.
- (b) *Statistiques & données générales.* Devront notamment être inclus au dossier : (i) des cartes et photographies aériennes précises et à jour de la zone d'influence du projet et des secteurs habités par les populations indigènes ; (ii) des analyses de la structure sociale et des sources de revenu des populations ; (iii) des inventaires des ressources utilisées par les populations indigènes et des informations techniques sur leurs systèmes de production ; et (iv) les relations entre les populations indigènes et les autres groupes locaux et nationaux. Il est particulièrement important que ces études statistiques et données générales recourent l'éventail complet des activités de production et de marketing auxquelles prennent part les populations indigènes. Des visites sur site par des experts sociaux et techniques qualifiés permettront de vérifier la véracité des sources d'information secondaires.
- (c) *Régime foncier.* Lorsqu'il est nécessaire de renforcer la législation locale, la banque pourra conseiller et assister l'emprunteur dans une optique de reconnaissance juridique des systèmes coutumiers et traditionnels d'occupation des terrains par les populations indigènes. Si les terres traditionnelles des populations indigènes ont été intégrées par décision juridique au domaine foncier de l'état et s'il est inapproprié de convertir les droits traditionnels en droits de propriété légaux, des arrangements

alternatifs devront être mis en place pour garantir un droit d'occupation et d'utilisation par les populations indigènes renouvelable sur le long terme. Il conviendra de mener à bien ces étapes avant d'engager les autres phases de planification, qui pourront nécessiter de s'appuyer sur des titres de propriété reconnus.

- (d) *Stratégie de participation locale.* Des mécanismes devront être conçus et mis en place pour assurer la participation des populations indigènes aux processus décisionnels durant les phases de planification, de mise en œuvre et d'évaluation du projet. La plupart des groupes indigènes de dimension importante possèdent leurs propres organisations représentatives qui offrent des canaux de communication efficaces pour les préférences locales. Les chefs/dirigeants traditionnels occupent des positions privilégiées pour la motivation des individus et devront donc être intégrés au processus de planification, en veillant à une réelle représentativité des populations indigènes.⁵ Il n'existe toutefois aucune méthode à toute épreuve pour garantir une pleine participation au niveau local. Les conseils sociologiques et techniques des divisions environnementales régionales (RED) sont souvent utiles pour développer des mécanismes adaptés aux zones d'implantation des projets.
- (e) *Identification technique des activités de développement et de minimisation des impacts négatifs.* Les propositions techniques devront résulter de recherches effectuées sur site par des professionnels qualifiés, acceptables par la banque. Des descriptions détaillées devront être préparées et évaluées pour les différents services proposés, notamment en matière d'éducation, formation, santé, crédit et assistance juridique. Les investissements prévus dans les infrastructures de production devront être précisés dans les descriptions techniques. Les plans qui s'appuient sur le savoir-faire indigène sont habituellement mieux adaptés que ceux qui introduisent des concepts et institutions totalement nouveaux. Par exemple, il pourra être plus efficace de tenir compte de la contribution potentielle des guérisseurs traditionnels lors de la mise en place d'une prestation de services de santé.
- (f) *Capacité institutionnelle.* Les institutions gouvernementales en charge des populations indigènes présentent souvent de nombreuses carences. Il sera essentiel d'évaluer les capacités, l'efficacité passée et les besoins de ces institutions. En particulier, les questions organisationnelles qui devront être abordées par la banque sont (i) la disponibilité de fonds pour l'investissement dans les opérations de terrain, (ii) la disponibilité d'un personnel professionnel et expérimenté, (iii) la capacité des organisations des populations indigènes, des autorités administratives locales et des ONG à interagir avec les institutions gouvernementales spécialisées, (iv) la capacité de l'agence exécutante à mobiliser les autres agences impliquées dans la mise en œuvre du plan et (v) l'adéquation de la présence sur le terrain.
- (g) *Calendrier de mise en œuvre.* Les composantes du projet devront inclure un calendrier de mise en œuvre doté de jalons qui permettront de jauger de la progression du projet selon des intervalles prédéfinis. Des programmes pilotes sont souvent requis pour obtenir diverses informations de planification permettant d'intégrer les volets du projet consacrés aux populations indigènes dans le plan d'investissement principal. Le plan devra rechercher la rentabilité sur le long terme des activités résultantes du financement du projet.
- (h) *Contrôle et évaluation⁶.* Des services de contrôle et d'évaluation indépendants sont habituellement requis lorsque les institutions responsables des populations indigènes présentent des états de service insatisfaisants. Un contrôle assuré par des représentants des propres organisations de défense des populations indigènes peut constituer une méthode efficace d'intégration des points de vue locaux à la gestion du projet, et c'est là une démarche encouragée par la banque. Les unités de

contrôle/évaluation devront être gérées par un personnel expérimenté dans les sciences sociales et dotées d'une structure hiérarchique et de calendriers de reporting adaptés aux besoins du projet. Les rapports de contrôle et d'évaluation devront être étudiés conjointement par la haute direction de l'agence exécutante et par la banque. Les rapports d'évaluation devront être mis à la disposition du public.

- (i) *Devis et plan de financement.* Le plan devra inclure des devis détaillés pour les activités et les investissements prévus. Les devis devront être décomposés en coûts unitaires et associés à un plan de financement. Les programmes qui mettent en œuvre des fonds de crédits roulants permettant d'établir des réserves d'investissement à l'attention des populations indigènes devront préciser leurs procédures et mécanismes comptables pour les opérations de transferts et de réapprovisionnement des réserves. Il est habituellement utile pour la banque de conserver le plus haut degré possible de financement direct sur les volets du projet qui concernent les populations indigènes.

Traitement et documentation du projet

Identification

16. Durant la phase d'identification du projet, l'emprunteur devra être informé de la politique adoptée par la banque vis-à-vis des populations indigènes. Le nombre approximatif d'individus potentiellement affectés et leur localisation devront être déterminés et indiqués sur les cartes de la zone d'implantation du projet. Le statut juridique des groupes affectés devra également être débattu. Les TM devront évaluer les agences gouvernementales pertinentes et leurs politiques, procédures, programmes et plan vis-à-vis des populations indigènes affectées par le projet proposé (voir paragraphes 11 et 15(a)). Les TM devront également commander les études anthropologiques requises pour identifier les besoins et préférences des populations locales (voir paragraphe 15(b)). En consultation avec les RED, ils devront également mettre en relief les questions qui affectent les populations indigènes et la stratégie globale du projet lors de la réunion initiale IEPS (Initial Executive Project Summary).

Préparation

17. S'il est convenu lors de la réunion IEPS qu'une action particulière est requise, il sera nécessaire de mettre en forme un plan de développement des populations indigènes ou un volet du projet spécifiquement consacré aux populations indigènes durant la phase de préparation. En fonction des besoins, la banque aidera l'emprunteur à préparer son cahier des charges, en apportant une assistance technique spécialisée (voir paragraphe 12). L'intervention dès les premiers stades du projet d'anthropologues et d'OGN locales spécialistes des questions indigènes constitue une méthode efficace d'identification des mécanismes à mettre en jeu pour une participation efficace et le développement d'opportunités au plan local. Dans tout projet affectant les droits d'accès aux terres des populations indigènes, la banque devra collaborer avec l'emprunteur pour clarifier les étapes requises pour régulariser le plus rapidement possible les questions d'exploitation des terrains, les litiges de cette nature tendant à retarder la bonne exécution des mesures reposant sur l'existence de titres fonciers reconnus (voir paragraphe 15(c)).

Évaluation

18. Le plan pour le développement d'un volet spécifique aux populations indigènes devra être soumis à la banque accompagné d'un rapport de faisabilité générale du projet, avant toute évaluation. L'évaluation étudiera notamment l'adéquation du plan, des politiques engagées et du cadre juridique, les capacités des agences en charge de sa mise en œuvre et l'adéquation des ressources techniques, financière et sociale prévues. Les équipes en charge des évaluations s'assureront que les populations indigènes ont réellement participé au

développement du plan tel qu'il est précisé au paragraphe 14(a) (voir également le paragraphe 15(d)). Il est particulièrement important d'étudier les propositions de régularisation de l'accès aux terrains et de leur exploitation.

Mise en œuvre et encadrement

19. La planification de l'encadrement/supervision devra prévoir l'inclusion d'intervenants spécialisés dans les questions d'ordre anthropologique, juridique et technique lors des missions d'encadrement opérées par la banque durant la mise en œuvre du projet (voir paragraphes 15(g) et (h), ainsi que les procédures **OP / BP** 13.05, *Project Supervision*). Les visites des sites par les TM et des consultants spécialisés sont essentielles. Les évaluations intermédiaires et finales devront faire le point sur la progression du programme, en recommandant éventuellement des actions correctives si elles sont nécessaires.

Documentation

20. L'engagement de l'emprunteur vis-à-vis de la mise en œuvre d'un plan de développement des populations indigènes devra se refléter dans la documentation d'accompagnement de la demande de prêt ; des clauses légales fourniront au personnel de la banque un cadre de référence qui facilitera le contrôle et l'encadrement. Le rapport d'évaluation du personnel (Staff Appraisal Report) et les notes de service (Memorandum) et recommandations du président récapituleront les clauses et modalités du plan ou du projet.

¹ Le terme "banque" inclut l'AID et le terme "prêts" inclut les crédits

² Le déplacement des populations indigènes peut être particulièrement dommageable, et des efforts particuliers devront être engagés pour éviter cette option. Voir la directive **OD 4.30** *Involuntary Resettlement*, pour toutes recommandations complémentaires sur les problèmes de déplacement des populations indigènes

³ Des directives techniques régionales spécifiques pour la préparation des volets relatifs aux populations indigènes, ainsi que des cas d'école présentant les meilleures pratiques, sont disponibles auprès des divisions environnementales régionales (RED).

⁴ Pour toutes recommandations complémentaires sur les procédures d'évaluation liées aux populations indigènes et à l'environnement, voir la directive OD 4.01, *Environmental Assessment* et le chapitre 7 du dossier technique World Bank, *Environmental Assessment Source Book*, Technical Paper N°139 (Washington D.C., 1991).

⁵ Voir également "Community Involvement and the Role of Nongovernmental Organizations in Environmental Assessment", du dossier technique World Bank, *Environmental Source Book*, Technical Paper N°139 (Washington, D.C., 1991)

⁶ Voir directive **OD 10.70**, *Project Monitoring and Evaluation*