

# Directive opérationnelle

## Populations autochtones

### Introduction

1. Cette directive décrit les politiques et les procédures d'instruction de la Banque<sup>1</sup> pour les projets qui touchent les populations autochtones. Elle présente les définitions essentielles, les objectifs des politiques, des directives pour la formulation et l'exécution des dispositions ou des composantes de projets intéressant les populations autochtones, ainsi que les règles à observer en matière d'instruction des projets et de documentation.

2. Elle fournit des orientations afin que a) les populations autochtones bénéficient des projets de développement et b) les effets potentiellement négatifs pour ces populations des activités auxquelles la Banque apporte son concours soient nuls ou atténués. Il convient de prendre des mesures spéciales lorsque les investissements de la Banque touchent des populations et tribus autochtones, des minorités ethniques ou tout autre groupe qui, du fait de son statut économique et social, n'a pas pleinement les moyens de faire valoir ses intérêts et ses droits sur les terres et sur d'autres ressources productives.

### Définitions

3. Les expressions « populations autochtones », « minorités ethniques autochtones », « groupes tribaux » et « tribus répertoriées » désignent des groupes sociaux ayant une identité sociale et culturelle qui les distingue de la société dominante et qui fait qu'ils risquent d'être désavantagés dans le processus de développement. Dans cette directive, ces groupes sont désignés par l'expression « populations autochtones ».

4. Dans leur constitution nationale, leurs statuts et d'autres textes législatifs pertinents, nombre des pays emprunteurs de la Banque incorporent des définitions et des dispositions juridiques

constituant un point de départ pour l'identification des populations autochtones.

5. Étant donné la multiplicité et la fluidité des milieux où vivent les populations autochtones, une définition unique ne saurait rendre compte de leur diversité. Elles appartiennent fréquemment aux couches les plus pauvres de la population. Leurs activités économiques vont des cultures itinérantes en forêt ou aux abords des forêts au travail salarié, voire au petit commerce. Dans certaines zones géographiques, ces populations peuvent être identifiées grâce à la présence, à des degrés divers, des caractéristiques suivantes :

- a) un attachement profond aux territoires ancestraux et aux ressources naturelles de ces territoires ;
- b) l'autodéfinition et la définition par autrui de ces populations comme un groupe culturellement distinct ;
- c) une langue autochtone qui diffère fréquemment de la langue nationale ;
- d) l'existence d'institutions sociales et politiques coutumières ;
- e) une production principalement axée sur la subsistance.

Les chefs de projet exerceront leur jugement pour déterminer si la présente directive s'applique à une population donnée, et il est recommandé qu'ils fassent appel à des anthropologues et sociologues spécialisés durant tout le cycle du projet.

### Objectif et politique

6. Comme pour toute la population de ses pays membres en général, la Banque est résolue à ce que le processus de développement favorise le respect intégral de la dignité, des droits fondamentaux et de la spécificité culturelle des populations autochtones. Plus précisément, cette directive a pour objectif central de garantir que le développement, et en particulier les projets financés par la Banque, n'ait pas d'effets néfastes sur les populations autochtones

1. La « Banque » comprend l'IDA et les « prêts » incluent les crédits.

## Directive opérationnelle

---

et que celles-ci en retirent des avantages économiques et sociaux compatibles avec leur culture.

7. La manière dont il convient de traiter les populations autochtones touchées par des projets de développement est contestée. Le problème est souvent posé en termes de choix entre deux positions opposées. D'aucuns sont partisans d'isoler les populations autochtones qui, de par leurs pratiques culturelles et économiques, ont du mal à défendre leurs intérêts face à des groupes extérieurs puissants. Les avantages de cette approche sont des mesures de protection spéciales et la préservation des spécificités culturelles. Ses inconvénients sont que les populations autochtones ne retirent aucun bénéfice des programmes de développement. Selon les tenants de la position inverse, les populations autochtones doivent s'adapter aux valeurs sociétales et aux activités économiques dominantes, de manière à pouvoir participer au développement national. Ici, les avantages sont l'amélioration éventuelle des opportunités économiques et sociales, mais au prix, bien souvent, d'une disparition progressive des différences culturelles.

8. La position de la Banque est que la stratégie utilisée pour résoudre les problèmes liés aux populations autochtones doit être fondée sur la *participation éclairée* de celles-ci. Par conséquent, pour chaque projet touchant des populations autochtones et leurs droits sur les ressources naturelles et économiques, il est essentiel de déterminer les préférences locales par la concertation directe, d'incorporer les savoirs autochtones à la conception du projet et de recourir dès le début à des spécialistes expérimentés.

9. Il peut arriver, dans certains cas, surtout lorsqu'il s'agit des groupes les plus isolés, que des effets négatifs soient inévitables et qu'on n'ait pas prévu de programmes d'atténuation acceptables. En ce cas, la Banque n'évaluera les projets que lorsque l'emprunteur aura établi des programmes adaptés et qu'elle les aura examinés. Il peut arriver également que les populations autochtones souhaitent et puissent être incorporées au processus de développement. En résumé, l'emprunteur doit prendre une série complète de mesures positives pour que ces populations bénéficient des investissements effectués dans le développement.

### Rôle de la Banque

10. La Banque s'occupe des questions liées aux populations autochtones dans le cadre a) de ses analyses économiques et sectorielles, b) de l'assistance technique et c) des dispositions ou des composantes de projets d'investissement. Ces questions peuvent se poser dans divers secteurs intéressant la Banque. Ceux qui touchent notamment l'agriculture, la construction routière, l'exploitation forestière ou minière, les aménagements hydroélectriques, le tourisme, l'éducation et l'environnement seront soigneusement examinés<sup>2</sup>. L'évaluation environnementale ou l'évaluation de l'impact social sont les moyens qui permettent habituellement d'identifier les questions liées aux populations autochtones, et des mesures appropriées seront prises dans le cadre des mesures d'atténuation des effets environnementaux (voir OD 4.01, *Évaluation environnementale*, à paraître).

11. *Analyses économiques et sectorielles.* Les départements-pays doivent disposer d'informations sur les tendances caractérisant les politiques et institutions gouvernementales traitant des populations autochtones. Il convient d'analyser expressément les questions concernant les populations autochtones dans le cadre des études sectorielles et sous-sectorielles et de les inclure dans le dialogue entre la Banque et le pays intéressé. Il faut souvent renforcer les politiques de développement national et les institutions chargées des populations autochtones si l'on veut disposer de bases plus solides pour l'élaboration et l'instruction des projets comportant des éléments qui visent les populations autochtones.

12. *Assistance technique.* La Banque peut offrir une assistance technique à l'emprunteur pour qu'il soit mieux à même de résoudre les questions liées aux populations autochtones. Normalement, l'assistance technique est fournie à l'occasion de la préparation des projets, mais elle peut aussi servir à renforcer les institutions gouvernementales compétentes ou soutenir des initiatives de développement prises par les populations autochtones elles-mêmes.

13. *Projets d'investissement.* Lorsqu'un projet d'investissement affecte les populations autochtones, l'emprunteur préparera à leur intention un plan de développement compatible avec les politiques de la

---

2. Le déplacement de populations autochtones peut être particulièrement préjudiciable et doit être évité si possible. La directive OD 4.30, *Réinstallation forcée*, contient des conseils supplémentaires sur les questions liées à la réinstallation des populations autochtones.

## Directive opérationnelle

Banque. Tout projet de cette nature comportera impérativement des éléments ou des dispositions visant à appliquer ce programme. Lorsque les populations autochtones forment la majorité des bénéficiaires directs du projet, c'est le projet tout entier qui sera conforme à la politique de la Banque en la matière, et les dispositions de la présente directive s'appliqueront donc à l'intégralité du projet.

### Plan de développement des populations autochtones<sup>3</sup>

#### Conditions préalables

14. Voici quelles sont les conditions préalables que doit remplir un plan de développement des populations autochtones pour réussir :

- a) La préparation d'un plan de développement adapté à la culture et fondé sur une étude complète des préférences des populations autochtones intéressées constitue l'étape clé de l'élaboration du projet.
- b) Dans toute la mesure du possible, les études anticiperont les tendances négatives que le projet risque de provoquer et présenteront des moyens de les éviter ou de les atténuer<sup>4</sup>.
- c) Les institutions responsables des relations du gouvernement avec les populations autochtones posséderont les compétences sociales, techniques et juridiques voulues pour exécuter les activités envisagées. Les dispositions régissant la mise en œuvre seront simples. Normalement, on aura recours aux institutions compétentes existantes, aux organisations locales et aux organisations non gouvernementales (ONG) ayant l'expérience des populations autochtones.
- d) Le programme tiendra compte de l'organisation sociale, des convictions

religieuses et des modes d'utilisation des ressources propres à la population locale.

- e) Les activités de développement favoriseront des systèmes de production bien adaptés aux besoins et à l'environnement des populations autochtones, et aideront les systèmes de production en situation de stress à devenir viables.
- f) Le plan ne causera pas ou n'aggraver pas la dépendance des populations autochtones par rapport aux institutions du projet. Il encouragera le transfert de la gestion du projet à la population locale aussitôt que possible. Si nécessaire, le plan incorporera dès le début des mesures d'éducation générale et de formation aux techniques de gestion à l'intention des populations autochtones.
- g) Il faut souvent du temps pour élaborer un plan bien conçu à l'intention des populations autochtones et prévoir un suivi prolongé. Pour les régions isolées ou négligées, où l'on manque d'expérience, il faut souvent effectuer des recherches plus poussées et entreprendre des programmes pilotes pour affiner les actions de développement envisagées.
- h) Lorsque des programmes efficaces sont déjà en place, le soutien de la Banque peut prendre la forme d'un financement additionnel ayant pour but de les renforcer plutôt que d'en élaborer d'entièrement nouveaux.

#### Contenu

15. La préparation du plan de développement ira de pair avec celle de l'investissement principal. Dans bien des cas, pour que les droits des populations autochtones soient protégés, il faudra réaliser des composantes spéciales sans rapport avec les objectifs principaux du projet. Il peut s'agir d'activités portant sur la santé et la nutrition, les infrastructures productives, la préservation de la langue et de la culture, les droits sur les ressources naturelles et l'éducation. Le volet du projet concernant le développement des populations autochtones comprendra les éléments suivants, le cas échéant :

- a) *Cadre juridique.* Le plan contiendra une évaluation i) du statut juridique des groupes concernés par la présente directive, tel qu'il

3. Les directives techniques d'intérêt régional concernant la préparation des composantes à l'intention des populations autochtones et des études de cas sur les pratiques optimales sont disponibles auprès des divisions de l'environnement régionales.

4. Les procédures relatives aux populations autochtones et aux évaluations environnementales sont présentées dans la directive OD 4.01, *Évaluation environnementale*, ainsi que dans le chapitre 7 du *Manuel d'évaluation environnementale*, Document technique n° 139 de la Banque mondiale (Washington, 1991).

## Directive opérationnelle

---

est reflété par la Constitution, les lois et les ordonnances du pays (règlements, décrets administratifs, etc.) et ii) de la mesure dans laquelle ces groupes peuvent recourir au système juridique et l'utiliser efficacement pour défendre leurs droits. On accordera une attention particulière au droit des populations autochtones d'utiliser et de mettre en valeur les zones qu'elles occupent, d'être protégées contre les intrusions illégales et de disposer des ressources naturelles (comme les forêts, la faune et la flore sauvages et l'eau) essentielles à leur subsistance et à leur reproduction.

b) *Données de référence.* Les données de référence comprendront i) des cartes et des photographies aériennes précises et récentes de la zone du projet ainsi que des zones habitées par des populations autochtones ; ii) une analyse des structures sociales et des sources de revenu des populations ; iii) un inventaire des ressources utilisées par les populations autochtones et des données techniques sur leurs systèmes de production ; et iv) des données sur les relations des populations autochtones avec les autres groupes locaux et nationaux. Il est particulièrement important que ces données de référence portent sur l'ensemble des activités de production et de vente des populations autochtones. Des experts sociaux et techniques qualifiés se rendront sur place pour valider et mettre à jour les sources d'informations secondaires.

c) *Régime foncier.* Lorsque les lois locales doivent être renforcées, la Banque proposera de conseiller et d'aider l'emprunteur à établir la reconnaissance juridique des régimes fonciers coutumiers ou traditionnels des populations autochtones. Lorsque les terres traditionnelles des populations autochtones ont été incorporées au domaine de l'État par des dispositions juridiques et lorsqu'il n'est pas approprié de convertir les droits traditionnels en droits de propriété officiels, des dispositions de substitution seront prises pour accorder aux populations autochtones des droits de tutelle et d'usufruit à long terme et renouvelables. Ces mesures seront prises avant le lancement des étapes de planification pouvant être conditionnées par la régularisation des titres fonciers.

d) *Stratégie de participation locale.* On établira et entretiendra des mécanismes permettant aux populations autochtones de participer aux décisions durant la planification, l'exécution et l'évaluation du projet. Les grands groupes autochtones ont souvent des organisations représentatives qui sont un moyen efficace de faire connaître les préférences locales. Les leaders traditionnels jouent un rôle crucial dans la mobilisation des gens et doivent donc participer au processus de planification. Il faut toutefois veiller à ce que la population autochtone soit véritablement représentée<sup>5</sup>. Il n'existe cependant pas de méthode infaillible garantissant une pleine participation au niveau local. Il faudra donc fréquemment s'appuyer sur les conseils sociologiques et techniques fournis par les divisions régionales de l'environnement pour élaborer des mécanismes convenant à la zone du projet.

e) *Description technique des activités de développement ou d'atténuation.* Les propositions techniques s'appuieront sur les recherches effectuées sur place par des professionnels compétents jugés acceptables par la Banque. Des descriptions détaillées seront préparées et évaluées pour les projets de services dans des domaines comme l'éducation, la formation, la santé, le crédit et l'assistance juridique. Ces descriptions techniques seront fournies pour les investissements envisagés dans les infrastructures productives. Les programmes qui tirent parti des savoirs autochtones donnent souvent de meilleurs résultats que ceux qui introduisent des principes et des institutions totalement nouveaux. Par exemple, il convient de déterminer la contribution potentielle des guérisseurs traditionnels dans le cadre de la planification des systèmes de soins de santé.

f) *Capacités institutionnelles.* Il est fréquent que les institutions responsables des populations autochtones soient déficientes. Il est donc indispensable d'évaluer les résultats passés, les capacités et les besoins

---

5. Voir également « Participation des populations locales et rôle des organisations non gouvernementales » dans le *Manuel d'évaluation environnementale*, Document technique n° 139 de la Banque mondiale, op. cit. (Washington, 1991).

## Directive opérationnelle

de ces institutions. Les problèmes organisationnels devant faire l'objet d'une assistance de la Banque sont i) la disponibilité des fonds nécessaires aux investissements et aux activités de terrain ; ii) la dotation en spécialistes expérimentés ; iii) l'aptitude des organisations formées par les populations autochtones elles-mêmes, des administrations locales et des organisations non gouvernementales opérant localement à s'adresser aux institutions gouvernementales spécialisées ; iv) l'aptitude de l'agence d'exécution à mobiliser les autres agences concernées par la mise en œuvre du plan ; et v) l'adéquation de la présence sur le terrain.

g) *Calendrier d'exécution.* Les composantes du projet comprendront un calendrier d'exécution comportant des points de repère permettant d'évaluer les progrès à intervalles appropriés. Il faut souvent réaliser des programmes pilotes pour obtenir des informations de planification en vue d'incorporer progressivement dans l'investissement principal le volet du projet qui concerne les populations autochtones. Le programme doit avoir pour but d'assurer la viabilité à long terme des activités du projet après la fin des décaissements.

h) *Suivi et évaluation*<sup>6</sup>. Il est habituellement nécessaire de prévoir des moyens de suivi indépendants lorsque l'administration des organismes responsables des populations autochtones est peu compétente. Faire réaliser le suivi par les représentants des organisations d'autochtones peut constituer un bon moyen pour les responsables du projet de se faire communiquer le point de vue des bénéficiaires autochtones. C'est pourquoi cette démarche est encouragée par la Banque. Les services de suivi disposeront de spécialistes expérimentés en sciences sociales et on élaborera des formulaires et des calendriers adaptés aux besoins du projet pour l'établissement des rapports. Les rapports de suivi et d'évaluation seront examinés conjointement par la direction de l'agence d'exécution et par la Banque. Les rapports d'évaluation seront rendus publics.

i) *Coûts estimatifs et plan de financement.* Le plan comprendra des devis détaillés pour les activités et les investissements envisagés. Les devis seront ventilés par coûts unitaires par année d'exécution du projet et rattachés à un plan de financement. Les programmes portant, par exemple, sur les sociétés de crédits renouvelables, qui fournissent des fonds d'investissement aux populations autochtones, préciseront les méthodes comptables utilisées et les mécanismes de transfert et de renouvellement des fonds. Il est habituellement utile que la participation financière directe de la Banque aux volets du projet touchant les populations autochtones soit aussi élevée que possible.

### Instruction et documentation des projets

#### Identification

16. Durant l'identification du projet, l'emprunteur sera informé des politiques de la Banque concernant les populations autochtones. Le nombre approximatif de personnes potentiellement touchées et leur zone de peuplement seront déterminés et portés sur les cartes de la zone du projet. Le statut juridique de tous les groupes concernés sera également analysé. Les chefs de projet identifieront les agences gouvernementales pertinentes ainsi que leurs politiques, procédures, programmes et projets pour les populations autochtones affectées par le projet envisagé (voir paragraphe 11 et alinéa 15(a)). Ils entreprendront aussi les études anthropologiques nécessaires à la détermination des besoins et préférences des intéressés (voir alinéa 15 (b)). Les chefs de projet, en consultation avec les divisions régionales de l'environnement, mettront en évidence, dans le résumé analytique initial du projet (RAIP), les questions relatives aux populations autochtones et la stratégie générale du projet.

#### Préparation

17. S'il est convenu, lors de la réunion RAIP, que des mesures spéciales s'imposent, le plan de développement ou la composante de projet intéressant les populations autochtones seront élaborés pendant la préparation du projet. S'il y a lieu, la Banque aidera l'emprunteur à préparer des termes de référence et fournira une assistance technique spécialisée (voir paragraphe 12). Il est bon que des anthropologues et des ONG locales connaissant bien les questions liées aux populations autochtones participent dès le début aux travaux, afin d'identifier des mécanismes efficaces de participation

6. Voir OD 10.70, *Suivi et évaluation des projets*.

## Directive opérationnelle

---

et des opportunités de développement local. Lorsque les droits fonciers des populations autochtones sont en jeu, la Banque collaborera avec l'emprunteur pour préciser les mesures à prendre afin de régulariser sans tarder le régime foncier, car les différends portant sur la propriété des terres entraînent fréquemment des retards dans la mise en œuvre des mesures qui dépendent de la validité des titres fonciers (voir alinéa 15 (c)).

### *Évaluation*

18. La composante développement des populations autochtones sera soumise à la Banque en même temps que le rapport général de faisabilité du projet, avant l'évaluation. Celle-ci déterminera si le plan convient, si

les politiques et le cadre juridique sont appropriés, si les organismes chargés de la mise en œuvre du plan ont les capacités nécessaires et si les ressources techniques, financières et sociales allouées sont suffisantes. Les équipes qui procéderont à l'évaluation s'assureront que les populations autochtones ont réellement participé à l'élaboration du plan, conformément à l'alinéa 14 (a) (voir également l'alinéa 15 (d)). Il est particulièrement important d'évaluer les propositions relatives à la

régularisation des conditions d'accès aux terres et d'utilisation de celles-ci.

### *Exécution et supervision*

19. En planifiant la supervision, on veillera à inclure les experts (anthropologues, juristes et techniciens) appropriés dans les missions de supervision envoyées par la Banque pendant l'exécution du projet (voir les alinéas 15 (g) et (h) ainsi que la directive OD 13.05, *Supervision des projets*). Il est essentiel que les chefs de projet et les spécialistes effectuent des visites sur place. Des évaluations à mi-parcours et des évaluations finales permettront d'évaluer les progrès réalisés et de recommander les mesures de correction qui s'imposent.

### *Documentation*

20. L'engagement pris par l'emprunteur d'exécuter le plan de développement des populations autochtones sera reflété dans les documents relatifs au prêt. Les accords comprendront des clauses donnant aux services de la Banque des points de repère clairs et vérifiables pendant la supervision. Le Rapport d'évaluation, ainsi que le Mémoire et la recommandation du président résumeront le plan ou les dispositions du projet.