

Préoccupations principales en matière de droits humains

Re : projet de mesures de sauvegarde de la Banque mondiale

La révision par la Banque mondiale de ses politiques de sauvegarde sociales et environnementales soulève de vives préoccupations concernant la protection des droits humains dans le cadre des activités de développement financées par la Banque mondiale. Le projet le plus récent de nouvelles politiques de sauvegarde apporte certaines améliorations qui devraient être conservées, comme une nouvelle norme en matière de travail, l'inclusion du consentement libre, préalable et éclairé, des dispositions de non-discrimination, et l'élargissement de l'évaluation des risques et effets sociaux. Malheureusement, ces améliorations sont fragilisées par le fait que le projet proposé transforme le cadre général des mesures de sauvegarde, qui, d'un cadre fondé sur la conformité à des normes et des processus spécifiques assortis d'échéances, devient un cadre flou, dans lequel les protections offertes par les mesures de sauvegarde pourraient ne pas s'appliquer dans de nombreux cas. Le nouveau cadre n'exige pas le respect des droits humains ou une obligation de diligence solide pour garantir la protection des droits humains dans les activités financées par la Banque mondiale. S'il est adopté sous cette forme, il pourrait faire augmenter de manière significative le risque de violations des droits humains liées au développement.

L'exigence des droits humains

Le projet de mesures de sauvegarde de la Banque mondiale ne comporte pas d'engagement à respecter les droits humains ou à garantir que les projets financés par la Banque mondiale n'enfreignent pas les obligations juridiques internationales des emprunteurs. Le projet de disposition en matière de droits humains est l'énoncé d'une vision d'avenir plutôt que l'élément opérationnel des mesures de sauvegarde, et caractérise les droits humains comme étant une simple aspiration.

Recommandation : inclure une exigence contraignante imposant aux activités financées par la Banque mondiale de respecter les droits humains et à la Banque mondiale et à l'emprunteur de prendre toutes les mesures nécessaires visant à garantir que les activités financées par la Banque mondiale n'entraînent ou n'exacerbent aucune violation des droits humains, ou n'y contribuent, ou n'enfreignent ou ne violent les obligations des emprunteurs au titre du droit international.

Garantir un niveau de protection adéquat

Le projet proposé érode l'efficacité des mesures de sauvegarde comme filet de sécurité, puisqu'il introduit plusieurs échappatoires importantes. Lorsqu'un projet est financé par des intermédiaires financiers ou par un co-financement, ou lorsque la Banque mondiale décide d'invoquer les lois et règlements nationaux d'un emprunteur (utilisation de systèmes de pays), ou encore lorsqu'une activité est caractérisée comme étant un sous-projet, les protections des mesures de sauvegarde sont susceptibles de ne pas s'appliquer. Malheureusement, le projet n'établit pas de niveaux de référence clairs pour mesurer si ces systèmes alternatifs sont adéquats et ne prévoit pas non plus de renforcement des capacités et de surveillance visant à garantir un niveau adéquat de protection au cours de la mise en œuvre.

Recommandation : garantir que les mesures de sauvegarde définissent un niveau de référence strict en termes de protection sociale et environnementale, que tous les projets et activités doivent respecter. Lorsque les lois et les normes d'un pays emprunteur (ou les normes de l'un des acteurs du co-financement) diffèrent des mesures de sauvegarde, la norme qui assure la meilleure protection pour la population et l'environnement devrait s'appliquer. Identifier une mesure claire de l'adéquation des systèmes de pays et d'autres systèmes alternatifs afin d'assurer la conformité aux exigences des mesures de

sauvegarde, et pas seulement la conformité aux objectifs de sauvegarde. L'affectation de ressources humaines et financières suffisantes pour garantir la capacité de mise en œuvre et de supervision effectives des projets par la Banque mondiale et l'emprunteur.

Obligation de diligence

Le nouveau projet de cadre étend l'évaluation et la gestion des risques sociaux. Néanmoins, il supprime la responsabilité de la Banque mondiale de superviser les projets et de veiller à ce que les activités qu'elle finance ne provoquent aucun dommage. Il affaiblit en effet les exigences relatives à l'obligation de diligence de la Banque mondiale en matière d'évaluation des risques et des effets et transfère ces responsabilités à l'emprunteur, chargé d'effectuer des activités d'auto-évaluation et de surveillance. Dans cette proposition, l'évaluation et l'obligation de diligence peuvent être reportés jusqu'à la période qui suit l'approbation du projet, retardant ainsi la divulgation de plusieurs types d'évaluations environnementales et de certains plans de réinstallation essentiels à une prise de décisions éclairée. Les projets qui ne sont pas catégorisés comme des projets « à haut risque » font l'objet d'une supervision et d'une surveillance insuffisantes. Les sous-projets non catégorisés comme « à haut risque » pourraient ne devoir se conformer qu'au droit national, et non aux prescriptions des mesures de sauvegarde.

Recommandation: maintenir une responsabilité claire de la Banque mondiale concernant l'obligation de diligence, la supervision, la surveillance et l'évaluation. Des activités à haut risque ou dont le risque est substantiel ne devraient pas faire l'objet d'un report dans l'évaluation ou la gestion des risques. L'obligation de diligence pour les activités comportant un risque substantiel (y compris les sous-projets) devrait être comparable à celle des activités à haut risque. Garantir que l'identification des risques et des effets comprenne la participation des communautés affectées et que la Banque mondiale prenne les mesures nécessaires pour vérifier que les informations fournies par l'emprunteur sont adéquates pour évaluer les risques et les effets des projets. Exiger une surveillance par un tiers ou par les communautés pour les projets comportant un risque élevé ou substantiel.

Non-discrimination

Les nouvelles mesures de sauvegarde incluent des dispositions encourageantes en matière d'inclusion et de non-discrimination. Toutefois, elles ne définissent pas les motifs de discrimination interdits, ce qui signifie que certains motifs, y compris la discrimination sur la base des opinions politiques ou autres, ou fondée sur l'identité sexuelle, sont susceptibles de ne pas être prises en compte.

Recommandation: s'engager en faveur de la non-discrimination et de la promotion d'une égalité réelle dans les activités de la Banque mondiale, en incluant toutes les formes de discrimination identifiées dans le droit international, y compris la jurisprudence des organes régionaux. Veiller à ce que toutes les populations marginalisées ou discriminées se voient garantir des possibilités de participer à toutes les phases des projets de développement, y compris à leur conception, en particulier lorsque les projets de développement proposés les affecteront directement ou indirectement. Mesurer les effets sur les groupes marginalisés à l'aide de données désagrégées.

Peuples autochtones

La norme relative aux peuples autochtones a été consolidée, elle inclut en effet une exigence de consentement libre, préalable et éclairé (FPIC) dans certaines situations. Cette amélioration est cependant très controversée, et actuellement menacée. Plusieurs gouvernements sont contraires à une politique en matière de peuples autochtones. En conséquence de cela, la nouvelle politique comprend

une clause dérogatoire qui pourrait laisser les peuples autochtones sans protection dans les situations où ils sont les plus vulnérables aux effets néfastes de projets.

Recommandation : garantir la protection des droits collectifs des peuples autochtones à leurs terres et ressources et leur droit de conserver leurs systèmes de gestion. Garantir le respect du droit à l'auto-détermination, y compris l'exigence d'obtenir et de maintenir le FPIC lors de toutes les étapes des projets, conformément à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Travail

Le projet de mesures de sauvegarde comprend une nouvelle norme en matière de travail, qui aligne davantage la Banque mondiale sur la pratique commune des autres grandes banques de développement. Malheureusement, cette nouvelle mesure de sauvegarde ne fait nullement mention des conventions de l'OIT ou des principales normes en matière de travail. Par ailleurs, elle contient des exclusions pour les travailleurs définis comme des « fonctionnaires du gouvernement » et n'établit pas de protections adéquates pour la liberté d'association ou la négociation collective. Elle prévoit également un droit de discrétion du client en matière de conformité qui est inapproprié.

Recommandation : inclure une référence explicite aux principales normes du travail de l'OIT. Inclure une couverture pour tous les travailleurs des projets. Interdire les actes de discrimination et de représailles contre des travailleurs qui cherchent à s'associer librement et à négocier collectivement dans le cadre de projets financés par la Banque mondiale. Éliminer le pouvoir de discrétion des emprunteurs dans la détermination des obligations de la norme en matière de travail qui s'appliquent.

Terre et réinstallation

La politique de réinstallation proposée ne garantit pas que les déplacements physiques ou économiques ne se produiront que lorsqu'un projet a démontré qu'il comporte un intérêt public légitime et qu'aucune alternative viable n'existe. Le projet élimine des obligations essentielles relatives à la planification des réinstallations. De plus, la politique ne s'applique pas aux sous-projets ou aux déplacements provoqués par la réglementation en matière d'utilisation des sols, la gestion des ressources naturelles, ou les effets qui ne sont pas la conséquence directe de l'acquisition des terres, ce qui exclut un très grand nombre de communautés affectées, par exemple les communautés vivant en aval de barrages.

Recommandation : garantir que le déplacement est utilisé uniquement en dernier ressort, et uniquement lorsqu'il respecte un seuil de « bien-être général ». Exiger la préparation et la divulgation de plans et budgets de réinstallation avant l'approbation de projets. Garantir que la mesure de sauvegarde en matière de réinstallation s'applique à tous les déplacements physiques et économiques des projets et sous-projets. Renforcer les mesures pour appuyer le rétablissement des moyens de subsistance. Garantir que la politique continue de fournir une protection à ceux qui ne possèdent pas de titres formels ou de droits reconnus.

Sexe

Le nouveau cadre de mesures de sauvegarde ne comprend aucune mesure en matière de sexe et n'intègre pas les préoccupations sexospécifiques. Le cadre n'exige pas le respect des droits des femmes et des filles, ou la garantie que les effets sur les femmes et les filles soient adéquatement évalués et pris en compte.

Recommandation : établir une mesure de sauvegarde en matière de genre qui exige le respect des droits des femmes et des filles, conformément à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Intégrer systématiquement les questions sexospécifiques dans toutes les mesures de sauvegarde, y compris des mesures pour garantir la pleine participation des femmes et des filles, l'évaluation des effets sur les femmes, les hommes, les filles et les garçons, et la prévention de la discrimination fondée sur le sexe dans les activités financées par la Banque mondiale.

Orientation sexuelle, identité/expression sexuelle, et diversité corporelle

Le nouveau cadre de mesures de sauvegarde inclut l'orientation sexuelle et l'identité sexuelle dans la définition de « groupes vulnérables », mais il ne reconnaît pas les circonstances uniques de ces communautés et d'autres communautés pour garantir la non-discrimination, la participation, et l'accès à un développement sensible et à des avantages équitables.

Recommandation : inclure des obligations explicites d'évaluation des effets différenciés et de la non-discrimination, y compris dans l'accès aux avantages des projets, pour les personnes ayant une orientation sexuelle ou une identité/expression sexuelle non conforme, ou ayant une différence corporelle.

Personnes handicapées

Le projet de mesures de sauvegarde comprend un libellé prometteur sur l'accès universel et contient également un texte sur l'accessibilité des consultations et l'engagement des parties prenantes. Il inclut par ailleurs les personnes handicapées parmi les personnes vulnérables aux effets néfastes. Néanmoins, les droits des personnes handicapées ne sont pas suffisamment protégés par le cadre de mesures de sauvegarde, et l'accessibilité et l'inclusion ne sont pas adéquatement définis afin de garantir que chacun, y compris les personnes handicapées, soit en mesure de bénéficier des projets de la Banque mondiale sans en subir les conséquences préjudiciables.

Recommandation : inclure un libellé qui promeut les droits des personnes handicapées, conforme à la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies. L' « inclusion » doit avoir une définition telle qu'elle inclut les personnes handicapées pour garantir que les obstacles à la participation et les avantages des projets soient pris en compte à chaque étape, et les principes d'accès universel doivent être étendus à toutes les normes afin de permettre à chacun de participer aux consultations, à la conception, à la mise en œuvre et à la surveillance des projets de la Banque mondiale.

Sécurité

Le nouveau projet de norme relative à la santé et à la sécurité des communautés comprend des dispositions concernant le personnel de sécurité, néanmoins elles ne sont pas conformes au droit international ou aux meilleures pratiques et ne portent pas clairement sur les forces de sécurité tant privées que publiques. Le projet autorise les emprunteurs à sanctionner l'utilisation de la force à des « fins préventives et défensives » et uniquement « d'enquêter raisonnablement » pour savoir si les travailleurs engagés pour des missions de sécurité ont été impliqués dans des violations des droits par le passé. Il n'exige pas des emprunteurs qu'ils divulguent des dispositions en matière de sécurité ou prennent les mesures qui s'imposent afin d'assurer qu'une force excessive ne soit pas employée par le personnel de sécurité étatique. La dernière version du projet supprime une obligation d'établissement de mécanismes de plainte et une référence au Code de conduite pour les responsables de l'application des lois et aux Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois des Nations Unies. Il ne fait aucunement référence aux Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme.

Recommandation : consolider les dispositions sur la sécurité pour empêcher une utilisation excessive de la force en lien avec les activités financées par la Banque

mondiale. Exiger des emprunteurs qu'ils divulguent les dispositions en matière de sécurité et prennent toutes les mesures nécessaires visant à la prévention, aux enquêtes, aux comptes rendus, aux poursuites et aux réparations relatifs aux violations des droits humains par des forces de sécurité publiques ou privées associées à des activités financées par la Banque mondiale, y compris l'établissement de mécanismes de plainte au niveau des projets en mesure de traiter les plaintes des communautés affectées en matière de sécurité.

Participation et accès à l'information

Le projet de mesures de sauvegarde comprend un libellé prometteur qui exige des gouvernements emprunteurs qu'ils assurent l'engagement des parties prenantes tout au long du cycle du projet. Malheureusement, des obligations procédurales essentielles pour la divulgation et des consultations significatives ont été éliminées ou omises, notamment des obligations de divulgation des évaluations des effets et des plans de réinstallation avant l'approbation des projets.

Recommandation: garantir la participation pleine et effective des communautés potentiellement affectées et des groupes marginalisés à la conception, à l'évaluation, à la mise en œuvre et à la surveillance des projets, en conformité avec le droit international. Exiger que toutes les informations portant sur l'appréciation, l'atténuation et le partage des avantages (y compris un plan d'engagement détaillé) pour toute activité comportant un risque élevé ou substantiel financée par le projet soient divulguées 120 jours avant l'approbation du projet et mises à disposition sous une forme et dans une langue accessibles aux communautés susceptibles d'être affectées.

Recours et responsabilité

Le projet de mesures de sauvegarde comprend un libellé prometteur exigeant de l'emprunteur qu'il fournisse un mécanisme de plainte et de recours visant à faciliter les solutions aux préoccupations et plaintes des parties prenantes. Le projet n'est toutefois pas suffisamment détaillé pour garantir que les mécanismes de plainte soient efficaces.

Recommandation: définir des exigences en matière d'élaboration de mécanismes de plainte pour garantir l'accessibilité (y compris sur la base de la culture, des aspects socioéconomiques, de la langue, de la géographie, des capacités et du sexe), la transparence, l'indépendance, la sécurité des plaignants, et l'accès à des voies de recours. Les mécanismes doivent être conçus avec la contribution des utilisateurs potentiels. Garantir que ni les mécanismes de plainte au niveau des projets ni le service de plainte et de recours n'empêchent l'accès direct au Panel d'inspection et qu'ils informent les parties affectées de la disponibilité du Panel d'inspection en tant que voie de recours.