

Gonzalo Castro de la Mata
Président

IPN DEMANDE RQ 15/01

Le 6 février 2015

MÉMORANDUM AUX ADMINISTRATEURS
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

Demande d'inspection

Haïti : Assistance technique au dialogue minier (P144931)

AVIS DE NON-ENREGISTREMENT DE LA DEMANDE ET OBSERVATIONS RELATIVES
AU CADRE D'INTERVENTION APPLICABLE À L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Introduction

1. Conformément aux dispositions du paragraphe 17 de la Résolution¹ portant création du Panel d'inspection, par le ci-joint avis, je vous informe que, le 7 janvier 2015, le Panel d'inspection (le « Panel ») a reçu une Demande d'inspection de l'Assistance technique au dialogue minier en Haïti (P144931) financée par la Banque mondiale dans le cadre du fonds fiduciaire du Mécanisme de conseil technique à l'appui des industries extractives (EI-TAF). Cette Demande d'inspection fait l'objet de la pièce jointe au présent mémorandum.

Demande d'inspection

2. La Demande a été soumise par le Kolektif Jistis Min an Ayiti (Collectif pour la justice minière en Haïti), un « Collectif » d'organisations haïtiennes de la société civile, d'envergure locale et nationale, et de communautés qui ont été et continuent d'être directement touchées par le développement et la réforme du secteur minier haïtien.²

¹ Panel d'inspection de la Banque mondiale, Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Association internationale de développement, résolution n° IBRD 93-10 et résolution n° IDA 93-6, en date du 22 septembre 1993.

² Les Demandeurs sont soutenus par la New York University School of Law Global Justice Clinic et par une organisation non gouvernementale internationale, Accountability Counsel, qui sont retenues comme points de contact pour les communications au sujet de la Demande.

3. Les Demandeurs craignent que la contribution de la Banque à la réforme du secteur minier haïtien « se traduise par des torts sociaux et environnementaux graves, y compris la contamination de cours d'eau essentiels, les impacts sur le secteur agricole, et le déplacement involontaire des communautés ». Ils jugent que la Banque n'a pas suivi ses Politiques de sauvegarde sociale et environnementale dans le cadre de cette opération qui comprend les aspects suivants : « l'assistance à la rédaction de la nouvelle législation minière nationale ; le renforcement des capacités pour le Bureau des Mines et de l'Energie ; l'aide à l'élaboration d'un cadastre minier ; le soutien à l'engagement des parties prenantes ; et autres activités liées au développement du secteur minier ». Les Demandeurs ont demandé au Panel de préserver le caractère confidentiel des annexes à la Demande.

Assistance technique au dialogue minier

4. Le Dialogue minier est une opération d'assistance technique. La Direction en a approuvé le Document de concept du projet le 30 avril 2014. Cette assistance technique, qui s'élève à 650 000 dollars, dont 76,61 % de décaissés, devrait s'achever le 31 décembre 2015.

5. Selon le Document de concept du projet, l'objectif de l'assistance technique est de « partager les acquis et méthodes faisant autorité au plan international avec les autorités et les principaux acteurs en Haïti pour faciliter le processus de modernisation du cadre juridique et des politiques publiques dans le secteur minier, selon des modalités qui permettront d'attirer les investissements tout en protégeant les intérêts du public et en veillant à l'application des principes de sauvegarde sociale et environnementale ». L'assistance technique se compose des activités suivantes : i) services de conseil pour l'examen du cadre juridique et des politiques publiques du secteur minier ; ii) état des lieux de l'administration des titres miniers ; iii) organisation d'une conférence sur le secteur minier ; et iv) formation et services de conseil pour la conduite de négociations dans le secteur minier.

6. La Demande porte principalement sur la première activité de l'assistance technique, à savoir l'accompagnement d'un Groupe de travail chargé par le gouvernement de rédiger la loi minière en consultation avec les acteurs concernés, en vue de sa présentation à l'Assemblée nationale. Dans le cadre de cette activité, un juriste international a été engagé pour effectuer une première analyse de la loi minière, proposer une matrice pour guider les discussions, et fournir des conseils à la lumière des enseignements tirés de l'expérience des autres pays. Un juriste local a également été engagé pour permettre au Groupe de travail d'avoir une bonne connaissance du cadre juridique général en Haïti et lui fournir des informations sur l'application de la loi minière existante.

7. Le Document de concept du projet indique qu'Haïti a une certaine tradition minière malgré l'absence d'opérations dans ce domaine depuis la fin des années 70. Depuis peu, le secteur suscite une vive attention au niveau national et international pour plusieurs raisons : i) l'exploitation d'un gisement aurifère d'importance mondiale dans la République Dominicaine voisine a fait naître l'espoir de découvertes majeures, mais aussi la crainte d'impacts environnementaux et sociaux ; ii) le manque de transparence dans les négociations avec les sociétés, qui a donné lieu à des malentendus et à des idées erronées sur le secteur ; et iii) l'octroi de trois permis miniers en décembre 2012, qui a été contesté par l'opposition. Cela étant, les autorités ont fait de l'extraction minière l'une de leurs premières priorités. Toute évolution se heurte cependant à des obstacles majeurs, à commencer par le fait que la loi minière d'Haïti est largement dépassée.

Le Document de concept du projet ajoute que la Banque a répondu à la demande du ministère des Finances en préparant le projet d'assistance technique financé par l'EI-TAF.

8. Selon son rapport annuel³, l'EI-TAF, qui a été lancé en 2009, a mobilisé des fonds de plusieurs sources, dont le Mécanisme de financement des services d'assistance technique de l'IFC et le Mécanisme d'octroi de dons pour le développement de la Banque mondiale.⁴ L'EI-TAF comporte les deux composantes suivantes : i) fourniture rapide de services de conseil ; et ii) gestion des savoirs.

Inquiétudes exprimées dans la demande

9. Les Demandeurs font part de différentes craintes que suscitent les impacts d'une opération minière approuvée dans le cadre du projet de loi minière qui, selon eux, n'est pas « *conforme aux normes minimales propres à la Banque mondiale en matière de garanties des standards sociaux et environnementaux* ». Les Demandeurs jugent que cela conduira en fait à une augmentation de la fréquence et de la gravité des impacts négatifs des activités minières, dont certains ont déjà été constatés par les communautés en Haïti. Ils considèrent que « *la plupart des dispositions du projet de loi minière sont en désaccord avec les politiques de la Banque mondiale* ».

10. Les Demandeurs estiment qu'aucune « *analyse [...] de la capacité du gouvernement haïtien à réglementer et à surveiller les activités des entreprises minières* » n'a été réalisée pour évaluer dans quelle mesure les droits de l'homme du peuple haïtien seraient respectés dans le contexte des activités minières. Les Demandeurs indiquent que les communautés affectées par l'activité minière et les représentants du gouvernement reconnaissent que les capacités techniques et institutionnelles voulues font cruellement défaut en Haïti. Ils rajoutent que ce manque de capacités signifie que des opérations minières peuvent être engagées avant que le gouvernement ne soit en mesure d'appliquer et de faire respecter ses réglementations correctement. Ils rajoutent également qu'Haïti n'a pas la capacité de détecter les métaux et d'autres contaminants dans le sol et l'eau pendant et après toute opération minière. Selon les Demandeurs, lors d'échanges avec la Banque mondiale, la Banque a reconnu le manque de capacités du Gouvernement haïtien, tout en soulignant que les décisions fondamentales étaient finalement laissées au gouvernement, sans « *qu'aucunes mesures de précaution [...] ne soit prise pour assurer que les droits des haïtiens soient respectés* ». Ils rappellent que la note de stratégie intérimaire de la Banque pour Haïti pour 2013-2014 reconnaît également le manque de capacités du pays.

11. Les principales inquiétudes exprimées dans la Demande sont récapitulées ci-après :

Absence de consultations adéquates

12. Les Demandeurs notent que, en dehors de deux réunions, le projet de loi minière a été élaboré et rédigé « *par un petit groupe de travail [...] composé d'experts de la Banque Mondiale et de représentants du gouvernement haïtien* », sans consultation adéquate des organisations haïtiennes de la société civile ni des communautés directement touchées par l'activité minière. Ils rajoutent que le projet de loi reste à traduire en créole haïtien. Ils rajoutent aussi qu'ils sont « *frustrés que le peuple haïtien n'ait pas eu*

³ Rapport annuel de l'EI-TAF au 31 décembre 2012, Réunion des bailleurs de fonds de l'EI-TAF, Bureau de la NORAD, Oslo, Norvège, 1^{er} mars 2013.

⁴ Les autres bailleurs de fonds inclus l'Australie (AusAID), la Belgique (ministère de la Coopération pour le développement), le Canada (Agence canadienne de développement international), la Norvège (Pétrole pour le développement), et la Suisse (Secrétariat d'État aux Affaires économiques).

l'opportunité de participer à des conversations sérieuses ou délibérations avec les décideurs au sujet de l'élaboration du Projet de Loi Minière ». Ils indiquent être « *particulièrement désireux* » d'apporter leur contribution à la préservation de l'écosystème fragile d'Haïti, dont ses ressources en eau, ainsi qu'à la protection des droits économiques et sociaux des membres communautaire, et à la garantie de l'accès à l'information et la transparence dans le secteur minier.

Non-protection de l'environnement

13. Les Demandeurs considèrent que le projet de loi ne protège pas « *l'environnement fragile d'Haïti [qui] ne peut pas résister à une stratégie minière qui est entreprise sans [...] protections environnementales fortes* ». Les Demandeurs estiment aussi que « *l'activité minière, notamment l'exploitation minière à ciel ouvert, doit être entreprise seulement dans un contexte avec des garanties adéquates et une surveillance gouvernementale rigoureuse* ». Ils considèrent que l'appui de la Banque mondiale à des activités liées à l'extraction minière, notamment la réforme du cadre législatif, « *est susceptible d'avoir des impacts environnementaux significatifs irréversibles* » et « *devrait [...] être classé dans la catégorie A* ». Les Demandeurs rajoutent qu'une évaluation environnementale sectorielle auraient dû être demandée pour évaluer les impacts « *sur l'eau et les ressources foncières, et comment [ces impacts seraient] mis en balance avec les besoins individuels et communautaires et les besoins d'autres industries* », notamment par un examen des solutions de remplacement au développement du secteur minier. Ils estiment que les normes prévues par le projet de loi pour les futurs projets miniers en Haïti ne sont pas conformes aux dispositions de la procédure opérationnelle 4.01. D'autre part, tandis que le projet de loi nécessite bien la réalisation d'une étude environnementale et d'une évaluation de l'impact environnemental et social pour tous les projets miniers, le projet de loi ne précise pas les volets ou les informations que ce document devra contenir.

Non-protection des habitats naturels critiques

14. Les Demandeurs considèrent que le projet de loi ne permet pas de s'assurer que les opérations minières « *ne mettent pas en danger les habitats naturels critiques* », conformément à la politique de la Banque en la matière, et qu'il n'oblige pas les sociétés minières à internaliser les coûts environnementaux, sur le modèle des pratiques faisant autorité au plan international. Ils ajoutent que les dispositions de la loi minière sur les « *zones interdites* » ne sont pas adéquates, car elles ne mentionnent pas les habitats naturels critiques et ne fournissent pas de directives quant aux types de sites sur lesquels les zones interdites seront établies. Enfin, ils rappellent que l'institution nationale des aires protégées est encore en cours de création et que l'on ne connaît pas les mesures que la Banque prend pour s'assurer que cette entité est réellement opérationnelle et capable de protéger des habitats naturels importants avant l'adoption du projet de loi.

Non-protection des forêts et des ressources en eau

15. Les Demandeurs font observer que la loi minière n'est pas conforme à la politique de la Banque sur les forêts, rajoutant qu'en Haïti « *la couverture forestière a été soumise à une dégradation sévère, et est actuellement estimée à 1,5 %* ». Ils notent que l'évaluation environnementale d'un projet « *doit adresser les impacts potentiels du projet sur les forêts et sur les droits et le bien-être des communautés locales* ». Le projet de loi n'est toutefois pas assez précis pour s'assurer que les impacts sur les zones forestières seront analysés et que la dégradation des forêts sera évitée ou atténuée autant que possible. Le projet de loi ne

précise pas non plus si toutes les zones forestières critiques feront l'objet d'une classification portant interdiction de toute opération minière.

16. Les Demandeurs font également observer que les habitants souffrent déjà d'une pénurie d'eau potable et d'eau d'irrigation, et que les opérations minières pourraient encore aggraver la situation. Ils ajoutent que, selon la Banque elle-même, seule la moitié des Haïtiens vivant en zone rurale ont accès à une source d'approvisionnement améliorée en eau. Selon les Demandeurs, les opérations minières, surtout l'extraction de l'or, nécessitent des volumes considérables d'eau et mettent gravement en péril la qualité de l'eau. Pourtant, le projet de loi n'instaure pas de cadre juridique solide de gestion des ressources en eau d'Haïti et ne comporte pas de dispositions les protégeant des risques connus.

Droits fonciers, récoltes et réinstallations forcées

17. Les Demandeurs affirment que, par le passé, des sociétés minières ont fait des prospections et des forages sur des terrains privés sans l'accord préalable de leurs propriétaires ou utilisateurs. Même une fois ces opérations autorisées, les droits des propriétaires ou utilisateurs des terres ne furent pas respectés. Les membres des communautés affectées par les opérations minières sont souvent mal informés des avantages auxquels ils peuvent prétendre. Ils se sont plaints des dégâts que les opérations minières ont causés à leurs terres ou à leurs récoltes, sans compensation adéquate.

18. Les Demandeurs indiquent que les communautés affectées par les opérations minières ont déjà été confrontées aux problèmes suivants : i) utilisation de leurs terres par des sociétés minières ; ii) restriction aux propriétaires l'accès aux terres ou son utilisation à des fins agricoles, sans que la société minière n'ait donné son consentement préalable ; et iii) déplacement économique des propriétaires fonciers, dont pertes de récoltes. Les membres des communautés craignent que les futures activités minières compromettent davantage leur production agricole et, de ce fait, fragilisent leur bien-être économique et social.

19. Les Demandeurs notent que le projet de loi fait de l'extraction minière une activité « *d'utilité publique* », ce qui « *rendra plus facile l'utilisation par le gouvernement haïtien du mécanisme d'acquisition forcée afin d'enlever des terres privées à des fins de projets d'exploitation minière à grande échelle* ». Ils ajoutent que le projet de loi « *prévoit que les entreprises minières puissent acquérir la propriété privée pour les activités minières en payant une compensation de la valeur de marché au propriétaire. Le Projet [...] ne précise pas si la compensation sera négociée avec les propriétaires fonciers sur une base individuelle ou collective. Non plus traite-t-il de la nécessité de gérer les questions de la réinstallation communautaire d'une manière holistique à travers un plan de réinstallation à l'échelle communautaire* », conformément à la politique de la Banque. Selon les Demandeurs, les dispositions du projet de loi « *ne concordent pas avec les normes énoncées dans la PO 4.12, qui exigent que la réinstallation involontaire soit évitée ou ses impacts atténués autant que possible* ». Les Demandeurs en concluent que le projet de loi « *reste en deçà de ce que la Banque elle-même exige dans la PO 4.12* ».

Non-protection du patrimoine culturel physique

20. Les Demandeurs indiquent que le projet de loi ne protège pas correctement le patrimoine culturel physique (sites historique, tombes sacré ou historique, ou œuvres d'art). Les zones tampons devant être déterminée en fonction de chaque projet et en tenant compte de la nature des opérations minières et des

caractéristiques du site pouvant être affecté. Les Demandeurs considèrent qu'une zone tampon de 250 mètres aurait été plus appropriée (qu'une zone de 50 mètres) pour sauvegarder le patrimoine culturel physique et les autres caractéristiques du site concerné. Ils rajoutent que les dispositions du projet de loi concernant les « zones interdites » n'assurent pas la « protection adéquate des ressources culturelles physiques d'Haïti », précisant qu'il « est difficile de savoir si des ressources physiques culturelles précieuses dans le pays, tels que la Citadelle Laferrière et les bâtiments des Ramiers, seront adéquatement protégées si l'activité minière continue ».

Violation de la Constitution et entraves au respect des obligations internationales d'Haïti

21. Enfin, les Demandeurs considèrent que le projet de loi constituerait une violation des clauses relatives à la protection de l'environnement dans la constitution haïtienne de 1987, ajoutant que le droit de participer aux mécanismes de décision, notamment en matière de développement, est protégé par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tous deux ratifiés par Haïti.

Observations du Panel au sujet de la Demande

22. Le Panel considère que les inquiétudes exprimées dans la Demande sont d'une grande importance. Il partage le point de vue des Demandeurs qui estiment qu'une loi minière peut avoir des conséquences sociales et environnementales négatives considérables si les normes les plus strictes en la matière ne sont pas prises en compte. Le Panel fait donc remarquer que les questions soulevées dans la Demande sont graves et légitimes. Par sa nature, l'assistance technique – fournir des services de conseil pour l'élaboration d'un cadre juridique applicable aux opérations minières en Haïti – peut, *de facto*, avoir des incidences environnementales et sociales, et des impacts et risques connexes, surtout dans un environnement fragile, comme la Demande l'explique en détail. Le Document de concept du projet de cette assistance technique fait état d'inquiétudes similaires, indiquant que « les risques liés à ce secteur peuvent être importants, surtout du point de vue des impacts environnementaux et sociaux ».

23. Le Panel confirme que la demande a été soumise par au moins deux personnes et concerne un projet financé par la Banque mondiale. Le financement n'est pas clos et n'a pas été décaissé à 95 % ou plus. La Demande n'est pas liée à des questions de passation de marchés et elle traite d'un sujet sur lequel le Panel n'a pas déjà formulé une recommandation. En outre, le Panel s'est assuré que les Demandeurs ont porté leurs inquiétudes à l'attention de la Banque à plusieurs reprises avant de soumettre leur Demande.

24. L'assistance technique au dialogue minier en Haïti est financée dans le cadre d'un fonds fiduciaire exécuté par la Banque (BETF). Conformément à sa politique sur les fonds fiduciaires (OP 14.40), la Banque classe ces fonds en trois catégories : i) les fonds fiduciaires exécutés par le bénéficiaire (RETF), dans lesquels les fonds sont alloués à une tierce partie et la Banque joue un rôle opérationnel ; ii) les fonds fiduciaires exécutés par la Banque (BETF), où les fonds « appuient le programme de travail de la Banque », et iii) les fonds d'intermédiation financière (FIF), qui font intervenir des dispositifs de financement complexes et pour lesquels la Banque peut fournir des services administratifs, financiers ou opérationnels. La politique OP 14.40 indique que « les politiques et procédures applicables aux fonds fiduciaires varient en fonction de la nature de ces fonds ». S'agissant des politiques applicables, l'OP 14.40 précise que « les activités financées dans le cadre des RETF sont administrées conformément aux politiques et procédures ».

opérationnelles applicables aux financements de la BIRD et de l'IDA » et que « les activités financées dans le cadre des BETF sont administrées conformément au Manuel de planification, de budgétisation et de gestion de la performance de la Banque et au Manuel administratif de la Banque, tous deux s'appliquant au budget administratif de la Banque ».

25. Le Panel note que, suivant l'OP 14.40 et étant donné que l'opération était financée dans le cadre d'un BETF, les politiques et procédures de la Banque applicables à la conception, l'évaluation et la mise en œuvre d'un projet, dont ses politiques de sauvegarde, n'ont pas été appliquées à l'assistance technique au Dialogue minier en Haïti. En outre, le Manuel de planification, de budgétisation et de gestion de la performance de la Banque, et le Manuel administratif applicable aux BETF, ne sont pas des politiques et procédures opérationnelles au sens des Procédures opérationnelles du Panel.⁵

26. De ce fait, le Panel indique que les préjudices dont il est fait état dans la Demande ne peuvent pas faire l'objet d'une enquête de ses services, le but d'une telle enquête étant de présenter les constats du Panel sur la question de savoir si la Banque s'est conformée à toutes les politiques et procédures applicables et si lesdits préjudices résultent en tout ou en partie de la non-application de ces politiques et procédures par la Banque. Bien que le Panel ait déclaré, lors d'un cas précédent⁶, qu'un BETF peut, dans certaines conditions, entrer dans le champ d'application de la Résolution portant création du Panel et, donc, être éligible à une enquête, l'objet de la Demande considérée ne satisfait pas aux conditions d'éligibilité.

Cadre d'intervention applicable à l'Assistance technique

27. Le Panel souhaite souligner l'importance des observations supplémentaires suivantes sur le cadre auquel s'inscrit une assistance technique qui peut comporter des risques environnementaux et sociaux.

⁵ Aux termes des Procédures opérationnelles du Panel (avril 2014), les politiques et procédures opérationnelles désignent « les Politiques opérationnelles, les Procédures et les Directives opérationnelles de la Banque et les documents de même nature parus avant ces recueils, mais ne comprennent pas les notes d'orientation, pratiques de référence ou autres documents similaires. Les politiques et procédures opérationnelles comprennent non seulement les politiques de sauvegarde de la Banque, mais aussi toute autre politique et procédure applicable à la conception, l'évaluation et la mise en œuvre des projets financés par la Banque. Les politiques et procédures opérationnelles de la Banque font l'objet de révision, et de nouvelles catégories de documents peuvent être retenues pour les travaux du Panel ».

⁶ En octobre 2011, le Panel a enregistré une demande d'inspection d'un programme financé par plusieurs bailleurs de fonds pour étudier la faisabilité d'un canal entre la mer Rouge et la mer Morte. Dans sa réponse, la direction de la Banque a fait valoir que ce programme d'étude était financé dans le cadre d'une « intervention [pluripartite] administrée par la Banque mondiale » et ne pouvait être considéré comme un projet ou la phase de préparation d'un projet. Le Panel souligne que le programme d'étude était financé dans le cadre d'un BETF, mais rappelle aussi qu'une lettre en date du 9 mai 2005, cosignée par l'État d'Israël, le Royaume hachémite de Jordanie et l'Autorité palestinienne, et demandant à la Banque de coordonner les financements des bailleurs de fonds et de diriger l'exécution des activités, montrait que, dans l'esprit des trois parties bénéficiaires, « les Politiques et Directives de la Banque relatives aux Politiques de sauvegarde, aux questions financières et aux aspects de la passation des marchés en rapport avec la conduite de l'étude de faisabilité et de l'évaluation environnementale et sociale seraient applicables ». Dans son analyse, le Panel a rappelé son interprétation des précisions apportées en 1996 à la résolution portant création du Panel, indiquant que « *le Conseil des Administrateurs a considéré que le terme "projet", tel qu'utilisé dans la résolution, a le même sens que celui qu'il a habituellement dans le travail de la Banque* » et que *le but de la résolution et des précisions lui étant apportées « n'est pas de restreindre le domaine de compétence du Panel en invoquant certaines procédures administratives, qui peuvent elles-mêmes être reportées ou transgressées, mais plutôt de lui permettre d'exercer son jugement dans des cas précis en ce qui concerne le mode d'action de la Banque ou l'objet de son intervention* ». Le Panel a estimé que le programme d'étude pouvait être considéré comme faisant partie intégrante de la préparation du projet mer Rouge-mer Morte et que, de ce fait, « *les lacunes du programme d'étude, si elles ne sont pas comblées, peuvent conduire à des lacunes dans la conception de ce projet. Ainsi, en principe, les préjudices que le projet pourrait éventuellement engendrer peuvent être logiquement imputés au non-respect initial des politiques et procédures dans le programme d'étude* ».

28. Premièrement, les « Directives provisoires relatives à l'application des politiques de sauvegarde aux activités d'assistance technique relevant de projets financés par la Banque et de fonds fiduciaires administrés par la Banque »⁷ et les « Directives relatives à l'examen environnemental préalable et à la classification des projets »⁸ indiquent que les activités d'assistance technique, « *quelles que soient leurs sources de financement et qu'il s'agisse d'activités indépendantes ou rattachées à un projet d'investissement* », peuvent avoir « *des incidences environnementales et sociales importantes par la suite, engendrer des risques et avoir potentiellement des retombées négatives* ».

29. Deuxièmement, le Dialogue minier en Haïti entre dans le cadre de la composante « fourniture rapide de services de conseil » de l'EI-TAF. Le Panel fait observer que le financement fourni dans le cadre de l'EI-TAF peut être exécuté soit par le bénéficiaire, soit par la Banque. Le rapport annuel de l'EI-TAF indique que « *dans la plupart des cas, les activités relatives à la fourniture rapide de services de conseil sont exécutées par les bénéficiaires, ces services s'adressant essentiellement à un pays en particulier* », mais précise aussi que « *l'exécution de ces activités par leurs bénéficiaires s'est avérée difficile dans un grand nombre de pays clients, du fait de capacités limitées et d'un manque d'expérience des procédures relatives aux fonds fiduciaires de la Banque mondiale dans les ministères généralement concernés. En revanche, les activités exécutées par la Banque pour le compte du client ont relativement mieux permis de remédier au manque de capacités nécessaires pour aboutir à des résultats, et ont pu être mises en œuvre plus rapidement sur le terrain* »⁹. Le Panel constate donc que la décision de la Direction d'exécuter une assistance technique complexe de ce type dans le cadre d'un BETF, par opposition à un RETF, exclut automatiquement ces activités de l'application des politiques de la Banque, même si une telle décision ne semble pas prendre la mesure du niveau de risques environnementaux et sociaux que comporte l'opération.

30. Troisièmement, les « services de conseil remboursables » (RAS) font aussi partie des services de conseil fournis par la Banque. Cette formule permet à la Banque de fournir les services de conseil demandés par le client qui dépassent le montant des ressources budgétaires existantes. Un mémorandum opérationnel de 2012 sur les dispositions applicables aux RAS indique que ces services sont « *soumis à toutes les politiques et procédures applicables de la Banque et aux mêmes méthodes d'assurance-qualité que les services d'analyse et de conseil assurés dans le cadre du budget administratif. Les services de la Banque veillent à ce que les règles et procédures du client soient compatibles avec les politiques opérationnelles de l'institution, non seulement pour les services de conseil remboursables en eux-mêmes, mais aussi pour les projets correspondants sur lesquels le client sollicite les conseils de la Banque. Les politiques et procédures de sauvegarde applicables guident les services de la Banque appelés à assurer ces services de conseil remboursables. Si le bénéficiaire des services ne respecte pas certains principes de sauvegarde importants, la Banque se réserve le droit de mettre fin à l'accord* »¹⁰. Le Panel croit savoir que les BETF sont exécutés de la même manière que les RAS, sauf que, dans ce dernier cas, la Banque est remboursée des services fournis. Cela étant, les RAS, contrairement aux BETF, sont soumis à toutes les politiques et procédures applicables de la Banque, les politiques de sauvegarde guidant les services de l'institution.

⁷ Directives provisoires relatives à l'application des politiques de sauvegarde aux activités d'assistance technique relevant de projets financés par la Banque et de fonds fiduciaires administrés par la Banque, janvier 2014.

⁸ Directives relatives à l'examen environnemental préalable et à la classification des projets, 2007.

⁹ Rapport annuel de l'EI-TAF au 31 décembre 2012, Réunion de bailleurs de fonds de l'EI-TAF, Bureau de la NORAD, Oslo, Norvège, 1^{er} mars 2013.

¹⁰ Mémorandum opérationnel sur les dispositions applicables aux services de conseil remboursables, 3 octobre 2012, paragraphe 9.

31. Quatrièmement, le Panel relève que la Banque fournit des services d'assistance technique similaires à l'assistance technique au Dialogue minier en Haïti, notamment en assurant des services de conseil pour la gestion des ressources naturelles lors d'opérations indépendantes d'assistance technique ou dans le cadre de prêts d'investissement. Dans ces cas, les politiques et procédures opérationnelles de la Banque, dont les politiques de sauvegarde, sont également applicables. Le Panel a déjà examiné plusieurs opérations d'assistance technique pour lesquelles le respect des politiques et procédures opérationnelles de la Banque était mis en cause, avec des préjudices connexes¹¹.

32. Comme on l'a vu plus haut, le Panel croit comprendre que, dans le cadre de l'EI-TAF, la préférence va aux BETF qui permettent d'assurer une mise en œuvre rapide des activités d'assistance technique lorsque les pays bénéficiaires ont des capacités limitées et n'ont pas l'expérience des procédures relatives aux fonds fiduciaires de la Banque. Le Panel note toutefois qu'il importe également, dans de tels contextes, que le cadre d'intervention applicable atténue les risques environnementaux et sociaux.

33. Le Panel note que l'on observe des anomalies et des décalages dans l'application des politiques et procédures opérationnelles utilisées pour la fourniture de l'assistance technique, selon les instruments qui la financent. Ainsi, bien que les politiques de sauvegarde ne s'appliquent pas à l'assistance technique financée dans le cadre d'un BETF, elles fournissent les orientations nécessaires aux services de la Banque dans le cas des RAS, et elles s'appliquent à l'assistance technique assurée dans le cadre des prêts d'investissement. Selon la définition générale qu'en donne la politique de la Banque sur l'assistance technique (OP 8.40), cette assistance vient compléter les prêts d'investissement, permettant de « *a) bien concevoir, préparer et exécuter les opérations de prêt ; b) réaliser le travail d'analyse servant de base à l'élaboration des réformes ou des politiques publiques ; et c) renforcer les capacités humaines et institutionnelles à l'appui des réformes et du développement durable* ». Le Panel considère que le cadre d'intervention applicable doit être fonction d'une évaluation des risques d'impacts environnementaux et sociaux des activités d'assistance technique, plutôt que de l'instrument de financement utilisé ou de l'entité responsable de l'exécution des opérations.

34. Conformément à ses procédures opérationnelles et pour mieux comprendre le contexte général du projet, le Panel a rencontré la Direction de la Banque après avoir reçu la Demande d'inspection. À la suite de cette rencontre, la Direction de la Banque a remis une note au Panel, rappelant « *qu'un BETF ne crée pas de lien contractuel entre la Banque et le bénéficiaire des services de conseil. En tant que telles, les politiques opérationnelles qui régissent les relations entre un emprunteur et la Banque, notamment en ce qui concerne les impacts environnementaux et sociaux des activités de l'emprunteur, ne s'appliquent pas dans le cas d'un BETF* ». La Direction a toutefois reconnu « *le rôle important des services de conseil et la nécessité de mieux préciser le cadre dans lequel ils s'inscrivent. À cette fin, nous sommes en train de réexaminer ce cadre afin de l'actualiser/d'y apporter les précisions nécessaires. Nous avons pour plan de terminer ce travail d'ici le prochain exercice budgétaire.* »

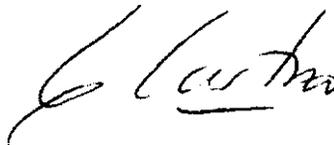
¹¹ Voir Rapport d'enquête du Panel d'inspection, Cambodia: Forest Concession Management and Control Pilot Project (Crédit no 3365-KH et Fonds fiduciaire 26419- JPN), 30 mars 2006 ; Rapport et recommandation du Panel inspection, Liberia: Development Forestry Sector Management Project (Fonds fiduciaires n^{os} TF057090-LR, TF096154-LR et TF096170-LR), 8 décembre 2010 ; et Rapport et recommandation du Panel d'inspection sur une demande d'inspection, Islamic Republic of Pakistan: Tax Administration Reforms Project (Prêt de la BIRD n^o 72640-PAK; Crédit de l'IDA n^o 4007-PAK). Les rapports du Panel sont placés sur le site www.inspectionpanel.org

35. Le Panel note donc que la Direction et lui-même sont d'avis qu'il convient aujourd'hui de mieux préciser le cadre d'intervention applicable aux services d'assistance technique qui peuvent comporter des risques environnementaux et sociaux importants.

Conclusion

36. À la lumière de ce qui précède, et conformément à la Résolution portant création du Panel, aux Précisions lui ayant été apportées et à ses Procédures opérationnelles, le Panel n'inscrit pas la présente demande d'inspection à son registre, au motif que les préjudices dont elle fait état ne peuvent vraisemblablement être dus à un non-respect éventuel des politiques et procédures opérationnelles de la Banque, ces dernières ne s'appliquant pas aux BETF.

37. Compte tenu de l'importance de la transparence et la responsabilisation dans les industries extractives, comme il ressort du guide *Extractive Industry Sourcebook* préparé dans le cadre de l'EI-TAF, le Panel souligne l'importance de larges consultations et de l'examen des normes environnementales et sociales lors de l'élaboration du cadre juridique de l'activité minière en Haïti.



Gonzalo Castro de la Mata
Président

Pièces jointes

M. Jim Yong Kim, Président
Association de développement international

Administrateurs et suppléants
Association internationale de développement
Kolekitf Jistis Min, Haïti
Nixon Boumba, Haïti
Antonal Mortime, Haïti
Elizabeth Happel, Haïti
NYU School of Law Global Justice Clinic
Accountability Counsel