



Lignes directrices sur la consultation et la prise en compte des parties prenantes dans les projets de la BID

Unité de Sauvegarde
Environnementale
(VPS/ESG)

**Banque
interaméricaine de
développement**

Unité de Sauvegarde
Environnementale

**DOCUMENT DE
DISCUSSION**

IDB - DP - 301

juillet 2013

Lignes directrices sur la consultation et la prise en compte des parties prenantes dans les projets de la BID

Unité de Sauvegarde
Environnementale
(VPS/ESG)



Banque interaméricaine de développement

2013

<http://www.iadb.org>

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Banque Interaméricaine de Développement, de son conseil d'administration ou des pays qu'elles représentent.

L'utilisation commerciale non autorisée des documents de la Banque est interdite et peut être punie en vertu des politiques de la Banque et/ou des lois applicables.

Copyright © 2013 Banque Interaméricaine de Développement. Tous droits réservés.
Peut être librement reproduit à des fins non commerciales.

ACRONYMES

PMC	Plan de mesures correctives
BID	Banque interaméricaine de développement
EIE	Étude d'impact environnemental
EIES	Étude d'impact environnemental et social
PGES	Plan de gestion environnementale et sociale
MAB	Mouvement brésilien des personnes touchées par les barrages
MST	Mouvement brésilien des travailleurs sans terres
ONG	Organisation non gouvernementale
EIS	Étude d'impact social

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJECTIFS ET PORTÉE	1
2. POURQUOI DOIT-ON TENIR DES CONSULTATIONS?	3
Les gens ont le droit d'être consultés.....	3
Les consultations sont l'occasion de présenter les faits.....	4
Les consultations offrent l'occasion de profiter du savoir local	4
3. RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE CONSULTATION	5
4. QU'EST-CE QU'UNE CONSULTATION?	7
5. QUI DEVRAIT Y PARTICIPER?	10
Analyse de l'impact social – identifier les parties prenantes	10
Représentation de différents groupes et secteurs	12
Le rôle des représentants élus des gouvernements locaux et nationaux	13
Leadership traditionnel	14
ONG, groupe de défense et mouvements sociaux	15
Opinion d'expert	18
Promoteurs du projet et entrepreneurs	19
6. À QUEL MOMENT LES CONSULTATIONS DEVRAIENT-ELLES AVOIR LIEU?.....	20
Planification des consultations et de la mobilisation des parties prenantes.....	20
Étendue du projet	21
Conception du projet et PGES	22
Construction et opérations	23
Démantèlement	24
7. COMMENT CONSULTER LES POPULATIONS?	24
Présentation.....	25
Écouter	26
Heure et lieu de la rencontre	27
Rétroaction et documentation	28
ANNEXE 1. RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS RELATIVEMENT À LA TENUE DE CONSULTATIONS ET À LA MOBILISATION DES PARTIES PRENANTES	30

1. OBJECTIFS ET PORTÉE

On trouvera dans le présent document les principes de base qui devraient guider les consultations publiques et la mobilisation des parties prenantes dans le cadre des projets financés par la BID. Ce document vise à compléter les exigences de la politique de sauvegarde et à aider les emprunteurs à planifier des consultations publiques et à les mettre en œuvre de manière plus efficace et cohérente. On y traite des raisons pour lesquelles il est nécessaire de tenir des consultations, ce que comprend une consultation, et quand et où en tenir. On y résume également les mesures qui peuvent être prises pour rendre les consultations plus efficaces.

Si ces lignes directrices mettent l'accent sur les projets dont l'impact et la visibilité sont élevés, et particulièrement sur des projets de catégorie A ou sur des projets à risque élevé de catégorie B, qui pourraient avoir des incidences particulièrement importantes sur le plan social, environnemental, ou les deux, les principes énoncés dans ces lignes directrices pourraient également s'appliquer à d'autres activités, notamment à des projets visant à améliorer les conditions sociales et environnementales, et à des projets financés au moyen de prêts pour des travaux multiples ou de prêts à des intermédiaires financiers, par exemple des sous-projets financés par la BID en vertu des fonds d'infrastructure ou d'énergie propre.

Trois politiques de sauvegarde de la BID exigent explicitement de tenir des consultations. La Politique en matière d'environnement et de respect des mesures de sauvegarde (OP-703) exige de tenir des consultations suffisantes au moment opportun dans le contexte d'études d'impact sur l'environnement (EIE), notamment au moins deux consultations pour tous les projets de catégorie A et une consultation pour les projets de catégorie B. Comme le signalent les lignes directrices pour l'implantation de la politique OP-703, les consultations représentent « un dialogue constructif entre les parties prenantes » *[traduction]*. On y précise que les consultations sont fructueuses seulement lorsque les parties prenantes sont disposées à se laisser influencer dans leurs opinions, leurs activités et leurs plans. Cette politique exige de tenir des consultations avec les parties touchées (particuliers, groupes de particuliers ou collectivités qui peuvent être

directement touchés par des activités financées par la BID) et précise que d'autres parties intéressées ayant donné leur soutien à un projet ou ayant exprimé des inquiétudes à l'égard d'un projet peuvent également être consultées afin de prendre en considération une plus vaste gamme d'opinions spécialisées et de points de vue. En vertu des lignes directrices pour l'implantation de la politique OP-703, il est recommandé que les consultations soient précédées d'une analyse des parties prenantes permettant d'identifier les parties touchées et les parties intéressées. Il est également exigé que, dans le cadre de leurs activités de diligence raisonnable, les équipes de projet vérifient si les consultations ont été tenues à la satisfaction de la BID.

Dans le cas des projets entraînant une réinstallation, la politique de la BID sur la réinstallation involontaire (OP-710) exige de tenir des consultations au moment opportun et dans le respect du contexte socioculturel des populations touchées – avec des personnes représentatives de tous les groupes de la collectivité déplacée et de la collectivité d'accueil, et ce, pendant la conception, l'exécution et la surveillance du plan de réinstallation. La politique de la BID à l'égard des peuples autochtones (OP-765) exige de tenir des consultations appropriées et efficaces dans le cadre de toute activité devant améliorer le sort des peuples autochtones. Dans les cas où l'impact pourrait être négatif, il faut mener de bonne foi des négociations avec les personnes touchées, tout en respectant les mécanismes décisionnels légitimes qui sont les leurs et prendre des mesures pour minimiser ou pour prévenir un tel impact. Lorsque l'impact est important, la BID exige d'obtenir l'accord des peuples autochtones touchés avant de mettre en œuvre le projet et de prendre des mesures en prévision de possibles incidences négatives.

Jusqu'à présent, l'expérience a été mitigée dans le cadre des projets de la BID. Pour certains projets de catégorie A et des projets à risque élevé de catégorie B – dans le secteur public et privé – des procédures précises et exhaustives ont été mises au point pour établir un dialogue avec les différents groupes de la population qui pouvaient être touchés par les activités de projet, dans d'autres cas, on s'en est tenu aux exigences légales minimums au regard de la divulgation d'information et d'audiences publiques. Parfois, les consultations n'étant pas appropriées – et souvent associées à une analyse sociale insuffisante des différents groupes et secteurs pouvant être touchés par le projet –

elles ont été un facteur aggravant, ce qui a débouché sur des manifestations, des retards et des dépassements de coûts, voire, dans certains cas, sur des plaintes en bonne et due forme auprès du Mécanisme indépendant de consultation et d'enquête de la BID.

Pour éviter que ce type de consultations inutiles ne se répète, le présent document propose une approche conçue pour promouvoir des relations constructives entre les emprunteurs, les collectivités touchées et d'autres groupes intéressés, et qui permet d'établir clairement les responsabilités respectives de l'emprunteur, de la BID (équipe de projet) et d'autres parties prenantes (p. ex., organismes gouvernementaux lorsque les activités du secteur privé à des incidences sensibles à l'échelon national ou local).

2. POURQUOI DOIT-ON TENIR DES CONSULTATIONS?

Les gens ont le droit d'être consultés

Les personnes pouvant être touchées, directement ou pas, par un projet ou par une activité financée par la BID ont le droit élémentaire de savoir ce qui va se produire, de donner leur avis et d'être écoutés. En vertu de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) :

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Cela signifie que les gens devraient pouvoir recevoir de l'information exacte et compréhensible au sujet des objectifs, de la portée, du calendrier de mise en œuvre, de l'impact et des risques possibles d'un projet. Cela veut également dire qu'on leur donnera l'occasion d'exprimer leurs inquiétudes, leurs craintes et leurs doutes; de transmettre leurs connaissances, leurs idées et d'exprimer ce qu'ils comprennent, et qu'ils pourront recommander de modifier les activités. Cela signifie également que leurs inquiétudes, leurs craintes et leurs recommandations seront sérieusement prises en considération et, dans la mesure du possible, intégrées au projet.

Il est important de reconnaître que l'environnement est un bien public et que les projets ayant une incidence sur l'environnement – que ce soit à cause d'émissions rejetées dans l'atmosphère ou dans des plans d'eau; ou de l'exploitation des eaux souterraines ou de la conversion d'habitats naturels – et les projets pouvant avoir d'importantes répercussions sociales – par exemple, parce qu'ils favorisent la migration d'un grand nombre de personnes – devraient être soumis à l'examen du public. Ces projets pourraient nuire à la sécurité et au bien-être du grand public aussi bien qu'au patrimoine naturel et culturel des pays ou des régions dans lesquels ils sont situés.

Les consultations sont l'occasion de présenter les faits

Les consultations peuvent offrir au promoteur d'un projet du secteur privé ou public une précieuse occasion de mieux faire connaître son initiative. Les consultations offrent une tribune permettant d'expliquer les objectifs et la portée d'un projet, et donnent aux promoteurs la chance de dissiper la peur des gens et de s'assurer que les personnes touchées reçoivent de l'information exacte et objective. Elle permet aux promoteurs d'écouter et de comprendre les préoccupations des gens, et de réexaminer et de réviser les options et les solutions de rechange qui s'offrent à eux.

Les consultations offrent l'occasion de profiter du savoir local

Pour réaliser un projet, on compte généralement sur le savoir d'experts, mais on sous-estime souvent le savoir pratique des gens qui vivent à l'endroit où le projet sera réalisé ou encore qui offrent les services de base que le projet vise justement à soutenir, par exemple les enseignants ou les travailleurs du secteur de la santé. L'avis des populations locales et des travailleurs de première ligne peut être très utile au moment de la conception d'un projet, par exemple, pour améliorer la conception d'une école rurale ou d'une clinique, ou encore pour repérer le long du tracé d'une route les endroits susceptibles d'être inondés.

Pour certains projets, le savoir local est essentiel. Il suffit de penser aux programmes de développement agricole et de gestion des bassins hydrographiques dans le cadre desquels, avant même de commencer, pour être en mesure de promouvoir des solutions de

rechange auprès de la population, on doit d'abord comprendre comment les gens cultivent leurs terres ou gèrent un lieu, et les raisons pour lesquelles ils le font ainsi et pas autrement. Ceci est également vrai pour les programmes dans le secteur de la foresterie et des pêches, et probablement pour la plupart des programmes de santé publique, de nutrition, d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Il faut assoir tous ces programmes sur une compréhension des raisons qui poussent les gens à se comporter d'une façon plutôt que d'une autre. Ces programmes devraient aussi servir de tremplin pour promouvoir des solutions de rechange au moyen d'échanges constructifs fondés sur le respect du savoir et de la culture de la population locale.

3. RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE CONSULTATION

L'emprunteur est généralement responsable de planifier et d'exécuter un programme de consultation et de mobilisation des parties prenantes. Toutefois, il y a quelques exceptions. D'abord, lorsqu'il s'agit de projets du secteur privé, mais que c'est le gouvernement national, ou le gouvernement d'État ou provincial qui a octroyé la concession ou qui a acheté la terre nécessaire pour réaliser le projet, l'organisme, ou les organismes du gouvernement qui ont octroyé la concession ou qui sont chargés de l'acquisition de la terre, devraient jouer un rôle actif dans le cadre des consultations, de préférence en étroite coordination avec l'emprunteur. Ceci est particulièrement important si l'organisme public est directement responsable de la réinstallation ou du dédommagement des personnes dont les terres ou les moyens de subsistance sont touchés par le projet. Deuxièmement, dans certains pays, y compris en Argentine et au Brésil, la loi exige que l'organisme public chargé d'octroyer les permis environnementaux organise les audiences publiques pour l'étude des répercussions environnementales et sociales¹. Ceci a pour but de s'assurer que les audiences ne sont pas biaisées en faveur des promoteurs du projet. Enfin, lorsqu'il s'agit de projets dans le cadre desquels il y a des répercussions importantes pendant les travaux de construction, l'entrepreneur principal devrait jouer un rôle actif au cours de l'exercice de consultation et de mobilisation des parties prenantes, surtout au regard du règlement des plaintes et des griefs; des questions

¹ Argentina, Art. 20 of the Ley General del Ambiente (Ley 25.675); Brazil, Resolution CONAMA 009/87.

relatives à l'emploi local, de la gestion des camps de travail, des codes de conduite et de l'acheminement du trafic.

Le rôle de l'équipe de projet de la BID est de s'assurer que l'emprunteur et tout autre organisme participant directement au projet élaborent et mettent en œuvre un plan de consultation et de mobilisation des parties prenantes qui réponde aux exigences de la politique de la BID et qui, dans la mesure du possible, puisse être qualifié de « pratique exemplaire ». L'équipe de projet n'est pas directement chargée de préparer le plan de consultation et de mobilisation des parties prenantes, mais elle peut offrir un soutien spécialisé pour élaborer le plan, et parfois pour contribuer à le mettre en œuvre. Il est également important pour les membres d'une équipe de projet d'assister à au moins une partie des rencontres publiques organisées pendant la mise en œuvre du plan, afin d'observer sur le vif les principaux enjeux qui sont soulevés et le degré d'efficacité du programme de consultation.

La BID s'engage souvent dans un projet alors qu'il est déjà, c'est-à-dire une fois que les études de faisabilité et les détails les plus importants du projet aient été réglés. Dans certains cas, particulièrement lorsqu'il s'agit de projets du secteur privé, la BID est sollicitée pour financer un projet qui est déjà en construction ou dont certains volets sont terminés. Dans ces cas, l'exercice de diligence raisonnable vise à déterminer si les activités qui ont été réalisées ont été faites conformément aux exigences de la politique de la BID. Dans le cas de consultations, l'équipe de projet doit déterminer si la portée et le format des consultations ont été adéquats et si les résultats des consultations ont été incorporés à la conception et à l'exécution du projet. Est-ce que toutes les parties prenantes ont été identifiées et consultées? Est-ce que cela a été fait de manière à ce qu'elles puissent comprendre le projet et exprimer leurs opinions? Est-ce que leurs opinions ont été prises en compte lors de la conception du projet ou de la mise au point des mesures d'atténuation ou de compensation qui pourraient être nécessaires?

Il est important d'insister sur le fait que cette analyse doit être bien documentée. En principe, tout projet ayant des enjeux sociaux ou environnementaux importants devrait être assorti d'un plan de consultation ou de mobilisation des parties prenantes et de la

documentation pertinente portant sur chaque événement qui a eu lieu pendant le processus de conception et de mise en œuvre du projet. Cette documentation devrait inclure un dossier avec les dates des consultations, les endroits où les rencontres ont eu lieu, la liste des participants aux réunions, les questions importantes qui ont fait l'objet de discussions, et des procès-verbaux ou autre registre faisant état des engagements pris ou des ententes conclues. S'il n'y a pas de registres, il est très difficile pour l'équipe de projet d'évaluer si le processus de consultation a été fait correctement.

Si l'exercice de diligence raisonnable laisse croire que le processus de consultation n'a pas été adéquat – par exemple, si toutes les parties prenantes n'ont pas été identifiées ou n'ont pas été consultées correctement, ce qui arrive parfois lorsque des groupes sont touchés indirectement par un projet – l'équipe de projet pourrait proposer un plan de mesures correctives. Ce plan permettra à l'emprunteur d'engager un dialogue plus efficace avec les personnes qui ont été exclues des premières consultations et d'intégrer au moins certaines de leurs priorités au plan de gestion environnementale et sociale (PGES).

On trouvera à l'annexe 1 une description des responsabilités en matière de consultation aux différentes étapes du cycle de projet.

4. QU'EST-CE QU'UNE CONSULTATION?

Une consultation est un processus à deux sens. Il ne s'agit pas de simples réunions ou audiences publiques. C'est plutôt un processus d'information et d'écoute. C'est la manière dont un projet mobilise les gens et les collectivités (les parties prenantes) pouvant être touchés par le projet, positivement ou négativement, directement ou indirectement. C'est un moment charnière d'un projet ou d'un programme, qui peut décider de sa réussite ou de son échec.

Une consultation ne consiste pas seulement à divulguer de l'information. Divulguer, c'est essentiellement fournir de l'information, sous forme de documents, de cartes, de plans ou de pages Web, tandis qu'une consultation exige d'adopter une approche plus proactive et

de mobiliser plus efficacement les gens. Cela signifie déployer tous les efforts possibles pour s'assurer que les gens comprennent réellement les objectifs, la portée et les répercussions possibles d'un projet ou d'une opération. Cela signifie avoir recours aux moyens et au langage appropriés pour présenter de l'information, à l'heure et au lieu où les personnes concernées peuvent écouter, regarder et lire ce qui leur est présenté. Si un site Web bien conçu suffit à informer la communauté très instruite des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, cela s'avère beaucoup moins pertinent pour une collectivité parlant le quechua dans les hautes Andes ou pour les habitants d'une colonie de squatters de Rio de Janeiro ou de Port-au-Prince.

Il est généralement plus difficile de mobiliser des groupes de personnes défavorisées et marginales, par exemple des squatters en région urbaine, des agriculteurs de subsistance ou des peuples autochtones, qui sont pourtant ceux qui sont le plus souvent directement touchés par les répercussions possibles d'un projet, ou qui risquent le plus de l'être. Le niveau d'instruction de ces groupes peut ne pas être très élevé. De plus, ils vivent dans des régions éloignées, ont une compréhension culturelle différente et parlent des langues ou des dialectes qui sont assez différents de la langue parlée par l'élite instruite du pays et il faut souvent avoir recours à des méthodes particulières pour arriver jusqu'à eux. Pour être efficaces, les consultations devront se faire davantage en personne, ou à l'aide de brochure très simples, avec l'appui d'émissions ou de capsules à la radio et à la télévision. Il faudra surtout faire preuve de patience, non seulement pour présenter l'information à la population, mais également pour écouter et pour répondre à ses préoccupations.

Il est important de souligner que « consulter » n'est pas « participer ». Il ne s'agit pas de déléguer des responsabilités : les personnes consultées ne prennent pas le projet en charge, pas plus qu'elles ne jouent nécessairement un rôle actif dans le cadre du projet. Au moment de la consultation, le projet ou le programme est généralement déjà bien défini, du moins dans ses grandes lignes, et il est peu probable que le processus de consultation oblige le promoteur à abandonner le projet ou à apporter des changements radicaux au projet. Toutefois, le processus de consultation pourrait signifier qu'il faut

effectuer des modifications, peut-être à la conception du projet, et presque certainement aux programmes et aux composantes visant à atténuer les répercussions du projet, ou à les compenser. S'il ne s'agit pas de participer, il s'agit du moins de faire bien davantage qu'écouter les plaintes. Dans le cadre d'une consultation, il faut réfléchir sérieusement aux préoccupations des gens, à leurs recommandations et à leurs aspirations et, lorsqu'il y a lieu, les incorporer à la conception définitive et à la mise en œuvre du projet.

Ceci ne veut pas nécessairement dire que toutes les parties prenantes qui, d'une façon ou d'une autre, sont touchées par le projet doivent absolument acquiescer à la réalisation du projet. En pratique, cela serait difficile, voire impossible dans la plupart des cas. Il faut plutôt s'assurer que, dans le cadre du projet, toutes les parties prenantes sont traitées équitablement, et que tous les efforts raisonnables sont déployés pour éviter ou minimiser les répercussions négatives, et il faut mettre en place des mesures adéquates pour gérer ou atténuer les répercussions ou les risques qui sont inévitables. Pour ce faire, il faut évaluer correctement les difficultés techniques associées au projet, et bien définir les critères qui permettront d'évaluer qui est admissible aux mesures de dédommagement ou d'atténuation, et qui ne l'est pas. Ceci peut être l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre, car les personnes touchées dans une moindre mesure par le projet pourraient se plaindre de ne pas être admissibles au même titre que les autres aux indemnités ou autres types d'avantages offerts aux personnes directement touchées.

Dans bien des cas, les consultations débouchent sur des négociations. Par exemple, lorsque, pour réaliser un projet, il faut acquérir des terres ou déplacer des populations, les premières consultations débouchent généralement sur des négociations plus directes avec les personnes concernées, notamment sur des questions comme les prestations d'aide à la réinstallation, les indemnisations, l'accès aux services ou l'établissement de mesures de compensation.

La réussite ou l'échec du projet peut dépendre de ces négociations. Des consultations efficaces favorisent un processus de négociation plus juste et plus équilibré : elles contribuent à définir les enjeux, les critères et les modalités des négociations; et elles établissent la légitimité des parties prenantes aux négociations. Il est important de se

souvenir que la légitimité et l'importance relative de chaque partie prenante peuvent changer au fil du temps et que cela peut influencer l'issue du projet. Au début, ce sont souvent les élites locales qui dirigent le processus de négociation; toutefois, étant donné qu'elles sont généralement les premières à tirer parti des possibilités ou des mesures de compensation offertes dans le cadre du projet, avec le temps, elles peuvent perdre le soutien du reste de la population touchée, et de nouveaux dirigeants voient alors le jour pour représenter les intérêts de ceux qui n'ont pas été en mesure de tirer pleinement profit du projet. Cela fait partie du processus normal de mobilisation des parties prenantes et exige de la part de la direction du projet une bonne dose de compréhension, de tact, et de souplesse.

5. QUI DEVRAIT Y PARTICIPER?

Analyse de l'impact social – identifier les parties prenantes

Le point de départ de toute consultation est d'identifier les différents groupes de personnes ou parties de la population qui pourraient être touchés par le projet (les parties prenantes). Pour ce faire, il ne suffit pas de faire une compilation de données sociales secondaires. Il faut analyser les différents groupes qui vivent dans la région visée par le projet, qui pourraient être touchés par les extrants du projet, ou qui pourraient se montrer critiques à son égard. Lorsqu'il s'agit de grands projets d'infrastructure, il faut généralement procéder à une analyse sociale et culturelle détaillée ou à une étude de l'impact social (EIS) du projet sur les personnes qui vivent ou qui travaillent dans la région directement ou indirectement touchée par le projet, ou encore qui exploitent cette région. Dans le cas de projets complexes, il est également essentiel d'identifier les personnes qui sont touchées par les différents volets d'un projet. S'il s'agit par exemple d'un projet hydroélectrique, les préoccupations des personnes touchées par les lignes de transmission ou par les routes d'accès peuvent être très différentes de celle des gens dont les terres vont être inondées par le réservoir ou qui vivent en aval et qui dépendent de la rivière pour la pêche ou l'irrigation.

L'étude d'impact social peut faire partie de l'étude d'impact environnemental et social réalisée dans le cadre du projet, ou encore il peut s'agir d'une étude indépendante. Dans tous les cas, l'étude d'impact social devrait faire une distinction entre les différents - groupes, sous-groupes et le type de population qui pourrait être touchée, et devrait prendre en considération des questions comme l'emplacement du projet, le régime foncier, l'activité économique, les origines ethniques, la langue et l'organisation sociale. Elle devrait également faire la distinction entre les gens dont les maisons, les terres ou les moyens de subsistance seront directement touchés par le projet, et les gens vivant davantage en périphérie et qui pourraient être touchés indirectement, par exemple par la présence d'effectifs importants sur le chantier de construction ou par les répercussions plus larges sur le développement économique de la région. L'élaboration d'une stratégie de consultation efficace passe forcément par l'identification des différents groupes d'intérêt ou de parties prenantes. Une fois que le processus de consultation est en cours, il est possible d'identifier de nouveaux groupes ou sous-groupes, la stratégie de consultation doit donc être suffisamment souple pour pouvoir incorporer de nouvelles parties prenantes au processus.

En pratique, il est souvent difficile d'atteindre les personnes qui pourraient être touchées par un projet ou qui pourraient en bénéficier. Ceci est vrai pour de grands projets d'infrastructure, surtout pour des projets linéaires comme la construction de routes ou de pipelines, ainsi que pour les projets nationaux, dans des secteurs comme la santé, l'éducation ou le développement agricole. Pour ces projets, il faudrait avoir recours à plusieurs méthodes et procédures de consultation, par exemple des sondages en bonne et due forme, des échanges avec les principaux protagonistes et des groupes de discussion dans des secteurs spécifiques, ainsi que des rencontres officielles et des audiences publiques. Les techniques de sélection devraient permettre aux promoteurs du projet d'engager un dialogue avec un échantillonnage représentatif des gens qui participeront au projet ou qui seront directement ou indirectement touchés par lui. Au moment de choisir ces techniques, il faut s'assurer de consulter les personnes des différentes collectivités et régions géographiques. Il faut également prendre en considération les différents groupes ethniques et couches sociales, en portant une attention particulière aux personnes les plus

vulnérables : par exemple, en milieu rural, il est important d'inclure les petits agriculteurs, les locataires, métayers et squatters, ainsi que les grands propriétaires terriens ou grands éleveurs. De la même façon, en région urbaine, il est important d'inclure les locataires, les squatters et les personnes dont la subsistance dépend du secteur non structuré, par exemple, les vendeurs en bordure de route ou dans un marché, ainsi que les personnes ayant des droits officiels de propriété. Enfin, il est essentiel d'inclure une vaste gamme de personnes provenant de chacun des groupes ethniques et socio-économiques, surtout celles qui ne se font pas entendre dans le cadre des procédures officielles de prises de décision, notamment les femmes de la collectivité, les jeunes ou les personnes âgées, et les personnes susceptibles d'être particulièrement vulnérables ou stigmatisées, par exemple les personnes ayant un handicap physique ou les travailleurs du sexe.

Représentation de différents groupes et secteurs

Une bonne consultation a essentiellement pour but de veiller à ce que toutes les personnes pouvant être touchées par un projet sentent que leurs préoccupations et leurs opinions peuvent être entendues. Cela signifie d'abord donner la priorité aux personnes directement concernées et déployer des efforts pour les contacter directement sans compter sur des représentants ou des intermédiaires. Toutefois, dans le cas de projets à grande échelle, il n'est parfois pas possible d'engager un dialogue directement avec tout le monde, et il faut parfois opter pour un système de représentation. Il est possible de le faire en empruntant les structures de pouvoir déjà en place ou en mettant en place des structures officielles de représentation, généralement en demandant aux gens d'élire des représentants, par exemple dans différents quartiers ou différents villages de la région où le projet doit être réalisé.

La question de la représentation est complexe. Il n'y a pas de solution facile ni idéale pour régler la question de savoir qui peut légitimement représenter les intérêts des personnes susceptibles d'être touchées par un projet. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les structures du pouvoir local sont souvent dominées par les élites et peuvent être biaisées au détriment des femmes ou des groupes ethniques, il est donc

particulièrement plus difficile de se faire entendre pour les pauvres, les groupes marginaux, les peuples autochtones, les afro-descendants, les femmes, les jeunes, ou les personnes âgées.

Il est également important de reconnaître que différents groupes et secteurs peuvent avoir différentes attentes et priorités, et peuvent avoir des opinions divergentes. Il serait en effet naïf de croire que les consultations débouchent sur un consensus. Le processus de consultation devrait plutôt viser l'équité et l'égalité de traitement, et devrait accorder la priorité aux groupes ou aux secteurs qui sont les plus touchés par le projet et qui ont le plus de difficulté à se défendre ou à tirer parti des avantages qu'offre le projet. Ceci peut signifier organiser des rencontres ou ménager du temps pendant le processus de consultation afin de laisser la parole à des groupes ou à des parties de la population, par exemple des minorités ethniques, des jeunes ou des femmes. Ceci doit être fait avec délicatesse, en respectant les valeurs et la culture locales, mais en même temps donner aux personnes qui n'ont pas la parole dans la structure décisionnelle officielle la possibilité de comprendre les enjeux du projet et d'exprimer leur opinion.

Le rôle des représentants élus des gouvernements locaux et nationaux

Les représentants élus des gouvernements locaux, provinciaux, ou nationaux sont des protagonistes légitimes dans le cadre des consultations publiques. Toutefois, une consultation ne s'arrête pas aux représentants élus. On a tendance à croire que, les politiciens étant élus pour représenter officiellement la population d'une municipalité, d'une région ou d'une nation, il n'est pas nécessaire d'engager un dialogue avec des représentants de la société civile pendant le processus de consultation. Or, ceci est faux, car les intérêts du gouvernement ou du parti au pouvoir ne coïncident pas forcément avec les intérêts de la population la plus directement touchée par un projet.

En pratique, il faut prendre en considération les intérêts des gouvernements locaux et régionaux dans des domaines bien spécifiques. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'un projet a pour conséquence d'accroître la demande de services offerts par le gouvernement local – ce qui se produit généralement lorsqu'il s'agit d'un grand projet d'infrastructure, alors que l'arrivée de travailleurs de la construction exerce une pression sur le système de

santé et d'éducation, sur les corps policiers, voire sur les services publics, notamment la distribution d'eau et d'électricité. Il y a également la question des taxes et des redevances. Ces dernières sont souvent payées aux gouvernements régionaux ou locaux et peuvent profiter à la région ou à la municipalité dans son entier, mais elles ne présentent aucun avantage particulier pour les résidents et n'ont pas forcément d'influence directe sur les gens qui ont souffert le plus directement des répercussions du projet. Il faut donc réfléchir sérieusement à ces questions, en discuter, se mettre d'accord, et les surveiller pour s'assurer que les personnes qui sont les plus touchées reçoivent effectivement une juste part des bénéfices du projet.

Leadership traditionnel

L'étude de l'impact social devrait cerner quelles sont les structures « traditionnelles » de leadership dans la région visée par le projet et devrait comprendre une analyse méticuleuse du rôle et de la légitimité des leaders traditionnels. Dans la plus grande partie de l'Amérique latine, on retrouve les chefs traditionnels parmi les peuples afro-descendants. Il est de toute évidence important de consulter les chefs traditionnels – en effet, dans la plupart des cas, lorsqu'il y en a, il n'y a pas d'autre choix – mais il est également important de comprendre le fondement de leur autorité. Dans beaucoup d'endroits, les institutions dirigeantes traditionnelles ont d'abord été créées pour faciliter la communication entre le gouvernement et les peuples très égalitaires dont les systèmes d'autorité sont fondés sur la filiation et peut-être sur les rituels ou le savoir chamanique. Le rôle des amérindiens Toshaos en Guyane ou des Caciques parmi les Guarani, au Paraguay, est fondé en fait sur les pouvoirs qui ont été mis en place par l'État et incorporés à la loi, et ces rôles existent souvent en parallèle avec d'autres structures d'autorité pouvant inclure les chefs d'église ou des figures d'autorité religieuse plus traditionnelles, par exemple les chamans ou les spécialistes de rituels. D'autres sociétés autochtones, par exemple dans les Andes et les Hauts-Plateaux d'Amérique centrale, gèrent la question épineuse du pouvoir séculier au moyen d'un système de *cargos* (postes qui alternent régulièrement), permettant à la plupart des hommes adultes de la collectivité d'occuper à tour de rôle un poste de pouvoir. Ici, la question est de comprendre l'étendue et la légitimité du leadership traditionnel et des processus décisionnels, et de juger de la

nécessité de tenir d'autres types de consultation afin de nouer un dialogue avec d'autres groupes de la population.

ONG, groupe de défense et mouvements sociaux

Les ONG peuvent jouer un rôle important dans le cadre des consultations publiques. Les ONG, y compris les organisations communautaires et nationales, sont variées et comprennent des organisations représentant des groupes ou des parties spécifiques de la population, par exemple les peuples autochtones ou les petits agriculteurs, ainsi que les groupes de défense qui mettent l'accent sur des questions ou des intérêts spécifiques sans prétendre avoir autre chose qu'un savoir spécialisé et des préoccupations bien précises. De tels organismes comprennent par exemple les ONG nationales et internationales oeuvrant dans des domaines comme les droits de la personne, la conservation, le développement rural, l'approvisionnement en eau ou encore la défense des personnes handicapées.

Il est difficile de savoir si, de façon générale, ces différentes ONG et ces différents groupes de défense ont la légitimité de représenter les populations avec lesquelles il faut nouer un dialogue dans le cadre d'un projet. Les organisations de la base offrent un point de contact utile avec les populations locales, car elles ont tendance à privilégier les relations personnelles et les rencontres en personne. Elles sont également plus susceptibles de refléter la position des gens qu'elles disent représenter. Toutefois, les ONG locales n'ont pas seulement pour vocation de représenter chacun des membres d'un groupe, mais également de faire preuve de leadership et de nourrir une vision de l'avenir, et d'encourager le changement. Ceci signifie que les organisations de la base – par exemple celles qui représentent les peuples autochtones, les paysans cultivant leurs terres ou les habitants de quartiers urbains marginaux – sont souvent en pleine évolution. Étant donné qu'elles ont été mises en place pour défier le statu quo, leur leadership est souvent remis en question. Ce leadership peut être sujet à de fréquents changements et peut entrer en conflit avec les systèmes d'autorité officiels ou traditionnels en place ou avec le système de népotisme politique et économique de la région. Ceci ne veut pas dire que les organisations locales de ce type sont moins légitimes, cependant, il faut faire preuve

d'une bonne dose de patience et de tact pour gérer les relations avec les représentants locaux de ces organisations, car ils peuvent être en conflit avec le leadership traditionnel, mais il peut également y avoir des différends entre eux

Les ONG nationales et internationales jouissent rarement du même type de légitimité que les organisations locales et peuvent avoir un point de vue idéologique ou religieux particulier, quoique ce ne soit pas toujours explicite. En fait, les différences entre les ONG locales et nationales peuvent être une source de conflit. Les dirigeants et les activistes locaux peuvent dénigrer les professionnels éduqués de la classe moyenne qui œuvrent à partir de bureaux bien propres et climatisés dans la capitale et qui ne parlent peut-être même pas la langue locale, tandis que de leur côté, les effectifs des ONG nationales méprisent les dirigeants d'organisations de la base pour ce qu'elles perçoivent comme de l'ignorance, de l'incompétence et du népotisme. Malgré ces différences, la stratégie idéale consisterait à conjuguer les forces de ces deux types d'ONG. Si les organisations de la base ont tendance à être plus proches de la population qui sera touchée par le projet, les ONG nationales et internationales ont généralement l'expérience et les connaissances techniques qui manquent souvent aux ONG locales, et elles sont plus susceptibles d'établir des priorités en ce qui concerne les préoccupations et les objectifs à plus long terme.

L'une des caractéristiques propres à la grande majorité des ONG – étant donné qu'elles ne relèvent pas du secteur public et qu'elles n'ont pas de visée lucrative – est qu'elles dépendent du financement externe. Les organisations de la base à l'échelon local ont parfois un certain degré d'autonomie dans la mesure où elles exigent des cotisations de leurs membres ou qu'elles organisent des activités rapportant un certain niveau de profit. Toutefois, pratiquement toutes les ONG, à l'exception peut-être d'organisations très locales qui n'ont peu ou pas de dépenses, comptent sur le financement externe pour payer leurs frais de fonctionnement. Bon nombre d'ONG internationales très connues ont des systèmes de financement très élaborés et sont également admissibles au financement provenant d'organisations bilatérales et multilatérales – y compris de la BID. Toutefois, la plupart des ONG en Amérique latine et dans les Caraïbes dépendent de fonds versés

par des organisations internationales, et n'ont pratiquement pas la capacité de se lancer dans des campagnes de financement au pays.

Ceci soulève la question difficile de savoir jusqu'à quel point il faut, dans le cadre d'un projet, dépenser des fonds pour tenir des consultations avec des ONG. Étant donné que les ONG locales peuvent ne pas avoir les ressources pour couvrir les coûts de leur participation à des rencontres et pour tenir des consultations avec leurs propres membres, particulièrement dans des régions plus isolées, elles peuvent demander un appui financier quelconque – notamment pour le transport, les repas et pour couvrir d'autres coûts de fonctionnement. Cependant, si on leur donne un soutien trop important, cela pourrait être interprété comme un élément qui compromet leur indépendance et cela pourrait même exacerber des conflits existants au sein de ces organisations, ou entre organisations.

Des mouvements sociaux, comme le *Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra*, ou le mouvement brésilien des travailleurs sans terres (MST), ou le *Movimento dos Atingidos por Barragens*, ou le mouvement brésilien des personnes touchées par les barrages (MAB), se distinguent des ONG classiques, car ils n'ont pas de personnalité juridique, une structure organisationnelle clairement définie, voire un processus décisionnel clairement établi. Ceci leur permet de fonctionner en marge de la loi. Il est donc difficile de rendre un mouvement responsable des gestes de ses membres. Les mouvements sociaux du Brésil, et les mouvements semblables de peuples autochtones, notamment dans les pays des Andes, étaient à l'origine des mouvements largement populaires mettant l'accent sur des enjeux particuliers, mais ils ont depuis endossé un rôle beaucoup plus ouvertement politique et, dans certains cas, se sont radicalisés au point où l'ordre du jour politique a pris le dessus sur les préoccupations qui avaient vu naître ces mouvements. Par exemple, le MAB, qui a débuté spontanément comme un mouvement de petits agriculteurs touchés par les projets hydroélectriques dans le sud du Brésil, est devenu un mouvement politique fondé sur le népotisme et plus préoccupé d'obtenir des avantages pour les pauvres qui n'ont pas de terres et qui soutiennent le mouvement que de s'assurer que les propriétaires terriens touchés par la construction de nouveaux barrages sont traités justement.

Bien que la légitimité de certains mouvements sociaux puisse faire l'objet de débats, il serait risqué de les exclure du processus de consultation. Ils sont parfois disposés à agir en marge de la loi. Ils ont parfois causé de sérieux dommages et posé des gestes violents. Toutefois, si les promoteurs d'un projet sont disposés à parler avec les représentants d'un mouvement social, cela ne doit pas pour autant être interprété comme de faiblesse. Au contraire, si les promoteurs du projet refusent d'engager un dialogue avec le mouvement, les personnes qui ne se sont pas encore forgé une opinion au sujet du projet vont penser que c'est parce que le projet cache quelque chose de louche. Les extrémistes qui désirent contrôler un mouvement social populaire lancent des rumeurs et des demi-vérités et leur influence est grande lorsque les gens ont peu d'information au sujet du développement d'une situation et que personne n'est là pour accueillir leurs inquiétudes. Une fois que les gens comprennent les tenants et aboutissants d'une situation, qu'ils constatent que leurs préoccupations sont traitées de façon juste, et qu'ils peuvent communiquer avec la haute direction d'un projet, il devient plus difficile pour un mouvement de radicaliser la population et de s'engager dans une confrontation politique.

Opinion d'expert

Au cours des dernières années, la BID a été sollicitée pour répondre à des préoccupations très techniques généralement soulevées par des universitaires et/ou par des ONG. Par exemple, ces préoccupations concernaient la qualité de l'eau et de l'air ou les répercussions possibles d'un projet sur la biodiversité ou sur la santé humaine (relativement à l'exploitation des eaux souterraines, du traitement de l'eau, de l'hydroélectricité et des usines). Elles portaient aussi parfois sur la sécurité de la conception d'un projet au regard des risques de séisme et d'inondation. On compose généralement avec ces préoccupations dans le cadre de l'analyse technique et de l'exercice de diligence raisonnable. Toutefois, dans le cas de projets de grande ampleur, il peut être nécessaire de nouer un dialogue plus étroit avec la communauté des experts, de manière à obtenir un certain niveau de consensus relativement aux répercussions possibles et/ou aux risques associés au projet.

Il faudrait prendre en considération deux recommandations bien précises : la première étant que les échanges sur ces questions seront plus faciles si les résultats de l'analyse technique ou de l'exercice de diligence raisonnable sont mis à la disposition de quiconque pourrait s'y intéresser. Généralement, cela signifie publier l'information technique sur le site Web du promoteur, avec un lien permettant d'avoir accès à l'information à partir du site Web de la BID. La seconde est qu'il serait utile de vulgariser les arguments des experts sous forme de résumé, car les médias et le grand public pourraient épouser les préoccupations de la communauté d'experts. Étant donné que, lorsqu'ils sont rendus publics par des groupes d'intérêts spécifiques ou qu'ils sont résumés par la presse, les arguments techniques sont souvent mélangés à d'autres questions, il faut préparer un résumé en langue profane qui établit une nette distinction entre les inquiétudes absolument non fondées et celles qui le sont et qui méritent de faire l'objet d'un débat légitime au sein de la communauté d'experts.

Promoteurs du projet et entrepreneurs

Dans le cadre du processus de consultation, il est important de réfléchir soigneusement aux personnes qui devraient représenter le projet. Si la gestion d'une consultation publique est parfois déléguée à des facilitateurs professionnels, à des consultants, voire à des agences de relations publiques, les promoteurs ou les exécutants d'un projet doivent participer activement au processus. Ceci est essentiel à la consultation, car les promoteurs du projet doivent être en mesure de comprendre les préoccupations et les attentes des gens qui sont directement ou indirectement touchés par le projet, et d'y répondre. Les processus de consultation les plus efficaces sont ceux auxquels participe la haute direction d'un projet, car les directeurs sont alors directement informés des préoccupations réelles des gens, ils peuvent aussi y répondre directement et prendre les décisions qui s'imposent. Cette approche est la preuve d'un engagement réel – et cela évite les retards et les tergiversations. Le promoteur montre ainsi qu'il est sincère dans son désir de nouer un dialogue avec les personnes touchées. Si la consultation est déléguée, il est essentiel d'établir des canaux de communication efficaces avec la haute direction, pour s'assurer qu'elle peut répondre aux questions soulevées.

Lorsqu'il s'agit d'importants projets d'infrastructure, dans la mesure du possible, il est également important de s'assurer que les principaux entrepreneurs sont représentés par les plus hauts dirigeants sur le site même du projet. Dans certains cas, le gouvernement local et national, ou d'autres organismes publics, doivent aussi participer aux consultations; par exemple, les organismes chargés de l'acquisition des terres ou de la prestation de services de santé, ou encore les écoles qui sont parties prenantes au plan de gestion sociale ou au plan de réinstallation.

6. À QUEL MOMENT LES CONSULTATIONS DEVRAIENT-ELLES AVOIR LIEU?

Les consultations et la mobilisation des parties prenantes doivent être appréhendées comme un processus et non juste comme une étape du processus d'approbation du projet. Les consultations représentent essentiellement le moyen par lequel les promoteurs d'un projet communiquent avec les personnes vivant dans la zone d'influence du projet. À ce titre, des consultations doivent avoir lieu pendant toute la durée de vie du projet, de la conception, à la mise en œuvre du projet, puis une fois qu'il est terminé et démantelé.

Planification des consultations et de la mobilisation des parties prenantes

Il faut préparer un plan formel de consultations et de mobilisation des parties prenantes pour tous les projets qui auront tout vraisemblablement des répercussions importantes sur le plan social et/ou environnemental, ou qui posent des risques importants. Ceci comprend la plupart des projets de catégorie A, tous les projets prévoyant des opérations de réinstallation à grande échelle, notamment les projets visant à déplacer des populations habitant des zones dégradées, insalubres ou présentant des risques élevés, ainsi que tous les projets susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur les communautés traditionnelles, les peuples autochtones agraires et d'autres groupes ethniques, par exemple, des projets de délivrance de titres fonciers et de cadastre, ou encore des projets soutenant des zones protégées.

Le plan des consultations et de la mobilisation des parties prenantes fait généralement partie du plan de gestion environnementale et sociale (PGES) du projet. Il devrait reposer

sur l'analyse de l'impact social, étant donné que c'est par ce moyen que l'on identifie les différents groupes et secteurs. Il devrait comprendre un calendrier des différentes étapes du processus de consultation (et une description des consultations ayant déjà eu lieu, le cas échéant), un budget, et prévoir les procédures à suivre pour la production de rapports et les organismes responsables des consultations. Le plan devrait également comprendre une description détaillée des procédures à suivre pour gérer les plaintes et les griefs, tant pendant la construction qu'après le démantèlement du projet.

Étendue du projet

Il est nécessaire de procéder à un certain niveau de consultation au moment de définir l'étendue du projet et de le concevoir, car c'est à cette étape précoce que l'on peut cerner les difficultés importantes et qu'il est possible de proposer des solutions de rechange avant d'avoir trop dépensé de temps et d'argent dans la mise au point détaillée du projet. À cette étape, les consultations doivent être menées avec tact, car leurs résultats ne représenteront qu'une partie de l'étude visant à définir l'étendue du projet ou à le concevoir et il faudra les mesurer à d'autres paramètres d'ordre technique et financier. Par exemple, au moment de choisir l'emplacement d'un projet hydroélectrique, l'analyse des options va inclure des considérations d'ordre géotechnique et hydrologique, mais aussi tenir compte d'enjeux liés aux habitats naturels et à la biodiversité.

Il y a également la question épineuse des intérêts divergents. Par exemple, un projet peut être réalisé au bénéfice de la société dans son ensemble en offrant une source d'énergie plus abordable et plus fiable et au bénéfice des agriculteurs en mettant à leur disposition de l'eau pour l'irrigation, mais, en même temps, des collectivités entières peuvent se voir déplacées ou le projet peut inonder des terres qui assurent la subsistance d'autres personnes. Dans ce genre de situation, il est important d'être très clair quant à la portée de la consultation et à ses règles, et de s'assurer que la population reçoit l'information nécessaire pour savoir comment et où on a tenu compte de son opinion et là où cela n'a pas été possible.

Conception du projet et PGES

Lors de la conception détaillée du projet, les consultations avec la population locale peuvent être cruciales, car on puise dans le savoir local pour éviter ou atténuer les répercussions négatives. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de décider du tracé des routes, des pipelines ou des lignes de transmission. Le fait de consulter la population locale permet de contourner les zones sujettes aux inondations ou de cerner les meilleurs emplacements pour le passage d'une route ou l'installation de pylônes de lignes de transmission. On peut ainsi minimiser l'impact du projet sur le logement ou sur les terres agricoles les plus fertiles. À ce stade, il est très important de s'assurer que le promoteur et les entrepreneurs ont des rôles clairement définis et que les ententes conclues avec le promoteur du projet sont respectées par les entrepreneurs lors des travaux.

Les consultations sont essentielles dans le cadre de la préparation du PGES et, lorsqu'il y a lieu, du plan de réinstallation et de tout autre programme visant à atténuer l'impact social ou encore dans le cadre d'un programme de développement communautaire. De plus, en vertu des lois nationales, il est généralement obligatoire de mener des consultations publiques dans le cadre de l'étude d'impact environnemental et social (EIES). En pratique, l'étude de l'impact social sur laquelle repose l'EIES est généralement fondée sur une combinaison de consultations officieuses, par exemple des groupes de discussion, des entrevues et des échanges avec des répondants clés, ainsi que sur des données secondaires provenant de recensements, de ministères de tutelle ou du gouvernement local. Toutefois, l'enjeu clé ne se limite pas à l'analyse sociale – bien que cette dernière soit cruciale pour réaliser un programme de consultation efficace – mais plutôt à la nécessité de s'engager dans des échanges et des négociations en bonne et due forme avec les parties touchées, de manière à conclure une entente quelconque quant aux plans de gestion des répercussions possibles sur le plan social et environnemental. Dans le cas de projets ayant des répercussions sociales importantes ou qui présentent des risques pouvant être graves, le processus de consultation devrait idéalement ne pas être fait seulement parce que la loi exige la tenue d'audiences publiques. En fait, il devrait prendre la forme de négociations qui débouchent sur des accords officiels et contraignants entre le promoteur du projet et les groupes touchés par le projet.

Construction et opérations

Les audiences publiques ou les consultations officielles n'ont généralement pas lieu pendant les travaux de construction. La plupart des projets d'infrastructure de grande envergure prévoient une procédure de griefs ou un mécanisme de plainte permettant aux particuliers d'enregistrer leurs préoccupations ou leurs plaintes, auxquelles le promoteur et/ou l'entrepreneur doit répondre dans un délai obligatoire. Il arrive souvent que les négociations liées au PGES ou au plan de réinstallation se poursuivent même lorsque les travaux de construction ont débuté; toutefois, à ce stade, elles portent généralement sur des enjeux bien précis, par exemple savoir qui est admissible ou pas à des primes de dédommagement ou à d'autres indemnités d'aide à la réinstallation, et non sur des enjeux liés au cœur du projet.

Il peut être utile de tenir régulièrement des consultations pendant les travaux de construction. Le but de ces consultations est essentiellement, d'une part, de s'assurer que le projet respecte les ententes conclues pendant la conception du projet, surtout au regard des principaux entrepreneurs et sous-traitants, et de tout autre organisme participant au projet, y compris les organismes publics à l'échelon national ou local et, d'autre part, de cerner et de régler les problèmes de fond qui auraient pu échapper à l'attention pendant l'étape de la conception.

L'un des points les plus importants à retenir dans le cadre de la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure concerne le moment où les travaux de construction se terminent et que le projet devient opérationnel. À ce moment-là, la gestion du projet peut être remise à l'équipe des opérations qui travaille à un rythme différent, qui a des priorités différentes et qui gère un budget différent, et qui est peut-être moins préoccupée par les questions d'ordre social, étant donné que l'assentiment de la population de la région n'est probablement plus aussi important pour la réussite du projet. Parallèlement, les entrepreneurs ont terminé leur travail et doivent assainir les chantiers avant de repartir, les travailleurs sont mis à pied ou partent travailler ailleurs, le boom économique tire à sa fin et la population de la région doit composer avec les changements à long terme découlant du projet.

À cette étape, il peut être approprié de mener une série d'autres consultations pour permettre aux gens de rencontrer la nouvelle équipe de direction, passer en revue les progrès du PGES et du plan de réinstallation, aborder les questions liées au nettoyage et à l'assainissement des chantiers de construction, et peut-être cerner les domaines où il serait possible d'entreprendre des initiatives ou de conclure de nouveaux partenariats entre le promoteur du projet et la population de la zone d'influence du projet. Enfin, dans le cas de certains projets, le début des opérations marque le début du versement des redevances au gouvernement local ou régional. Ceci soulève une série de questions pouvant déboucher sur des conflits et qui doivent faire l'objet de discussions, car les avantages découlant de ces paiements ne seront pas nécessairement distribués aux différentes collectivités ou aux différents secteurs qui ont été le plus touchés par le projet.

Démantèlement

Ceci est particulièrement important dans le cadre d'un projet d'exploitation pétrolière, gazière ou minière. Idéalement, tout projet réalisé dans le secteur de l'extraction doit être associé à un plan de démantèlement, d'abord composé de grandes lignes qui seront ensuite développées en détail au fur et à mesure que le projet approche de sa fin de vie productive. La préparation détaillée du plan de démantèlement devrait commencer quelques années avant la clôture du projet, et le plan devrait prévoir des mesures d'assainissement de l'environnement et des mesures sociales, et traiter notamment de l'emploi direct et indirect, de la perte de possibilités d'affaires, et de la chute des prix sur le marché de l'immobilier. Les pertes doivent être réduites au minimum grâce à des programmes de formation et de recyclage, et d'un soutien favorisant la création de nouvelles entreprises.

7. COMMENT CONSULTER LES POPULATIONS?

Une consultation est un exercice à deux sens. Ceci veut dire que l'information doit être présentée de manière à être facilement comprise, *et* qu'il faut prévoir suffisamment de temps pour que les gens puissent réagir à l'information reçue et exprimer leurs doutes,

leurs préoccupations et leurs opinions. Cela signifie également donner une rétroaction et prendre note des questions qui sont abordées.

Présentation

L'objectif d'une présentation est d'expliquer la nature du projet, ses étapes et, surtout, les problèmes, risques et répercussions associés à chaque étape de la conception et de la mise en oeuvre du projet. À cet effet, les promoteurs de projets préparent parfois des vidéos ou des présentations élaborées. Ces dernières peuvent être utiles, par exemple pour donner une idée de l'apparence d'une région une fois les travaux de construction terminés ou réservoir rempli, mais elles peuvent ressembler à de la propagande (surtout si elles sont confiées à des studios professionnels ou à des agences de relations publiques) et ne pas atteindre leur visée. Les gens savent reconnaître la propagande lorsqu'on leur en présente. Peu de gens ont la chance de ne jamais avoir été exposés à de la propagande commerciale ou politique. Même dans le village autochtone le plus isolé de la forêt amazonienne ou dans les hautes Andes, les gens connaissent les plaintes d'un politicien local ou d'un autre et sont, pour ainsi dire, immunisés contre ce genre de présentations. La même chose vaut pour les cadeaux : la distribution de t-shirts, de casquettes, de stylos, de porte-clés et autres objets peut être contreproductive, car les gens peuvent y voir une tentative naïve d'acheter leur vote en faveur du projet.

Les gens ont également tendance à reconnaître l'honnêteté et accueillent généralement favorablement une présentation visant simplement à donner des détails sur un projet, et à leur présenter les enjeux les plus épineux et les plus controversés qui y sont associés. Lors d'une présentation, il est de toute évidence important d'avoir recours à la langue locale et au style d'expression local, bien que les gens soient prêts à faire des efforts pour comprendre un langage différent du leur ou plus technique s'ils estiment que des efforts sérieux sont déployés pour leur expliquer les enjeux. Dans certains cas, il peut être nécessaire d'engager des interprètes, mais ce doit être fait avec prudence, car certaines questions techniques sont difficiles à traduire dans les langues locales, et les interprètes peuvent simplement se limiter à répéter les termes techniques ou exposer les enjeux en leur donnant un sens erroné.

Les dessins, diagrammes et courts textes imprimés sont utiles, surtout lorsque les gens peuvent les apporter chez eux. Lorsque l'auditoire est analphabète et/ou parle une langue différente, il peut être utile de préparer une simple brochure illustrée qui résume les principaux enjeux dans la langue du pays, et pendant la rencontre, il faut prendre autant de temps que nécessaire pour expliquer le texte dans la langue locale. Il arrive souvent que les gens apportent les documents à la maison et les examinent avec des membres de leur famille qui ont un degré supérieur d'alphabétisation ou qui comprennent mieux la langue nationale.

Écouter

L'attitude que l'on adopte est peut-être ce qu'il y a de plus important. Les gens coopèrent généralement mieux s'ils sentent qu'ils sont traités avec respect, et ils repèrent rapidement un ton qui est méprisant. Il faut donc faire preuve de patience et d'une bonne capacité d'écoute – éviter d'interrompre son interlocuteur en plein milieu de son discours – et, surtout, respecter la culture et le rythme de la population locale.

Beaucoup de peuples autochtones estiment que les décisions de la collectivité devraient reposer sur un consensus et n'acceptent pas l'idée que la majorité puisse imposer ses désirs et ses opinions à la minorité. La prise de décision peut donc être longue et laborieuse. Les consultations sont souvent interrompues, car les membres de la collectivité ont besoin de temps pour débattre entre eux des questions soulevées. De plus, surtout dans les sociétés traditionnelles qui prennent des décisions selon des procédures bien établies – ce qui est le cas de la plupart des organisations sociales des Andes – les hommes qui assistent aux rencontres communautaires rentreront chez eux et parleront avec leur épouse et d'autres membres de la famille de ce qui a été abordé pendant la réunion. Ceci peut donner lieu à des changements d'avis radicaux d'une réunion à l'autre.

Autre chose importante : s'assurer que les différents groupes puissent exprimer leur opinion librement. La majorité des personnes qui assistent aux vastes audiences publiques sont généralement à l'aise dans ce type de contexte, il s'agit surtout des élites locales, de politiciens, de représentants d'organismes publics, et d'enseignants (ces derniers étant

habitué à se présenter devant un auditoire captif). D'autres personnes sont plutôt inhibées dans ce contexte, peut-être à cause de leur statut social ou de leur manque de maîtrise de la langue officielle. Certaines personnes sont carrément exclues, par exemple les habitants de quartiers marginaux ou des groupes stigmatisés à cause de leur origine ethnique ou de l'endroit où ils habitent. Il arrive que les métayers soient également exclus, surtout au sein d'organisations collectives comme les *ejidos* au Mexique, dans lesquelles le droit de vote et le droit de propriété sont réservés aux descendants de la collectivité d'origine. De plus, les assemblées publiques sont souvent biaisées en faveur d'un sexe ou au détriment d'une tranche d'âge. Ainsi, en Amérique latine, surtout dans les sociétés rurales traditionnelles, les femmes sont parfois exclues de ces assemblées, alors que dans certaines parties des Caraïbes, il est souvent difficile de persuader un jeune homme de prendre la parole dans le cadre d'une rencontre. Il faut donc parfois adopter des stratégies bien précises pour nouer un dialogue avec ces groupes, voire tenir des réunions à leur intention seulement, au moment et à l'endroit où ils seront le plus à l'aise de s'exprimer.

Heure et lieu de la rencontre

On ne soulignera jamais assez à quel point l'heure et le lieu d'une consultation sont importants. Il est difficile pour la plupart des gens de s'absenter du travail, et ceci est aussi vrai dans les régions rurales qu'en ville. En milieu rural, il vaut mieux organiser une réunion à la fin de la journée de travail et, dans la mesure du possible, à un moment du cycle de production agricole qui n'est pas crucial, et à un moment qui ne correspond pas à une fête du calendrier local ou à un festival. Enfin, on ne peut s'attendre à ce que les gens traversent de longues distances ou payent des frais de transport élevés pour assister à une assemblée publique. L'idéal serait de tenir des réunions à proximité du lieu de résidence du public visé; quitte à ce que les représentants d'organisations des personnes touchées parcourent une plus grande distance pour se rendre aux réunions. Il faut régler l'épineuse question du remboursement des frais de transport et des autres frais de déplacement. S'il est juste de payer ou de rembourser les frais de transport, de logement et de repas, il ne faut pas se montrer trop généreux, car cela pourrait être une source de

conflit et être interprété comme une tentative d'acheter la faveur des personnes assistant à la réunion.

Rétroaction et documentation

Les personnes qui ont participé aux consultations veulent savoir si l'on a tenu compte de leur opinion et jusqu'à quel point. Il est essentiel de conserver un registre des questions qui ont été soulevées et des ententes qui ont été conclues, préférablement sous forme de procès-verbal plutôt que de compte rendu textuel. En fait, il peut être utile de résumer les enjeux avant la fin de la réunion; toutefois, cela ne doit pas être un prétexte pour forcer une décision alors qu'une entente n'a pas été conclue, ou que les participants désirent consulter des membres de leur famille ou de la communauté avant de se prononcer.

Il est essentiel d'enregistrer les échanges, préférablement à l'aide d'un magnétophone, et peut-être en demandant à quelqu'un de prendre des notes manuscrites (un enregistrement vidéo peut être envahissant, surtout s'il y a un cameraman, et cela peut inhiber les participants ou, pire, encourager des gens qui ont peu à dire à prendre la parole juste pour être filmés). L'issue de la réunion doit ensuite faire l'objet d'une communication avec les participants. Ceci est assez facile s'ils ont tous une adresse électronique ou qu'ils ont accès à Internet. Dans le cas contraire, il est possible de préparer un bref résumé écrit de la réunion et de l'afficher dans un endroit public, par exemple là où la réunion a eu lieu, ou au centre communautaire ou dans l'une des écoles de la zone d'influence du projet. Cet exercice est plus difficile lorsque les personnes touchées par le projet vivent dans des régions reculées, isolées, surtout si ces personnes sont analphabètes ou qu'elles ne parlent pas couramment la langue officielle. Dans ces cas, on peut avoir recours à des émissions de radio et/ou à des enregistrements sur cassette.

Il vaut également la peine de dresser une liste des participants à une réunion et de leur demander à quelle collectivité ils appartiennent, où ils habitent et, lorsqu'il y a lieu, le groupe ou l'organisation dont ils sont membres ou qu'ils représentent, et de conserver cette liste avec l'enregistrement de l'événement. Ainsi, il sera ensuite plus facile de comprendre la relation entre les opinions exprimées et les collectivités ou les groupes

concernés. Cela donnera également une idée de l'éventail des groupes d'intérêt ou des intervenants qui ont participé à la réunion – ainsi que de ceux qui n'y ont pas participé.

Lorsqu'un projet soulève des questions importantes sur le plan social, par exemple l'acquisition de terre, la réinstallation ou des mesures d'atténuation, l'objectif devrait être de conclure une entente en bonne et due forme avec la population touchée et avec ses représentants. Ceci n'est pas toujours facile et ne devrait pas être précipité; mais cela permet d'avoir une référence à partir de laquelle il est possible de mesurer les gestes du promoteur du projet comme ceux des parties concernées. Même lorsque la population touchée n'est pas complètement alphabétisée ou ne parle pas la langue officielle, il est possible de conclure une entente par écrit qui sera valide et efficace, à condition que cette entente ait d'abord fait l'objet d'une discussion et reflète fidèlement tous les détails soulevés lors du processus de consultation. Dans certains pays, le ministère public, l'ombudsman ou le ministère de l'Environnement peuvent faciliter la conclusion d'une entente de ce type et peut contribuer à la médiation si jamais il y avait des différends une fois l'entente signée.

ANNEXE 1. RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS RELATIVEMENT À LA TENUE DE CONSULTATIONS ET À LA MOBILISATION DES PARTIES PRENANTES

Activité	Promoteur du projet	Gouvernement	BID	Observations
1. Cartographie des parties prenantes / Étude d'impact social	Dans le cadre de l'EIES ou d'une étude distincte, le promoteur du projet doit confier à un consultant la cartographie des parties prenantes, ou procéder lui-même à cet exercice. Il ne s'agit pas de faire une simple compilation de données, mais bien de procéder à une analyse. L'étude doit répondre à des normes de qualité acceptables pour la BID et aux exigences locales en matière de permis environnementaux.	Les organismes responsables à l'échelon national et/ou de l'État/de la province vont passer en revue l'EIES dans le cadre de la procédure d'octroi de permis environnementaux.	L'équipe de projet et les spécialistes du groupe de l'environnement et des mesures de sauvegarde (ESG) passeront en revue l'EIS dans le cadre de l'analyse du projet ou de l'exercice de diligence raisonnable. La BID peut appuyer l'EIS au moyen de fonds d'assistance technique ou de préparation de projet, et peut contribuer à la préparation du cahier des charges et à l'identification de consultants.	Obligatoire pour tous les projets de catégorie A et B ⁺ (à risque élevé), et pour les projets prévoyant un exercice de réinstallation à grande échelle, et pour tous les projets destinés aux peuples autochtones agraires ou à d'autres populations pouvant être vulnérables, ou pour les projets susceptibles d'avoir des répercussions sur ces populations, ou encore présentant des risques à leur endroit.
2. Définir l'étendue du projet	Pour définir l'étendue du projet, le promoteur doit mener des consultations. Ceci doit être documenté correctement.	Les organismes du gouvernement local et national peuvent participer à ces consultations.	La BID va passer en revue la documentation portant sur les consultations.	Ceci a généralement lieu avant que la BID ne commence à analyser le projet et ne procède à l'exercice de diligence raisonnable.
3. Préparation du plan de consultation et du plan de mobilisation des parties prenantes et des procédures de grief	Le promoteur du projet est chargé de préparer le plan de consultation/le plan de mobilisation des parties prenantes et les procédures de grief. Le promoteur doit s'assurer que le plan et les procédures sont intégrés aux contrats de construction.	Les organismes publics pertinents passent en revue le plan de consultation/le plan de mobilisation des parties prenantes et les procédures de grief.	L'équipe de projet et les spécialistes de l'ESG devraient passer en revue le plan de consultation/de mobilisation des parties prenantes et les procédures de grief, et s'assurer que les principaux éléments sont intégrés à l'accord de prêt et aux contrats de construction.	Obligatoire pour tous les projets de catégorie A, les projets prévoyant un exercice de réinstallation à grande échelle, et tous les projets conçus pour profiter aux peuples autochtones agraires ou à d'autres populations pouvant être vulnérables, ou pouvant avoir des répercussions sur eux, ou encore présentant des risques à leur endroit.

Activité	Promoteur du projet	Gouvernement	BID	Observations
4. Consultations et négociations pendant la préparation du projet /conception détaillée et EIES	Le promoteur du projet est chargé des consultations (à moins que la loi n'exige que cette responsabilité ne revienne à un organisme public). Lors des consultations, il faut divulguer les documents pertinents. Les résultats de chaque consultation doivent être correctement documentés et transmis aux personnes ayant participé au processus.	Les organismes publics concernés à l'échelon local et national devraient participer aux consultations. Les résultats des consultations seront passés en revue par les organismes nationaux pertinents (généralement les organismes chargés de l'environnement) dans le cadre du processus d'examen de l'EIES.	La BID va soutenir ce processus (au besoin, avec des fonds d'assistance technique ou de préparation de projet). L'équipe de projet et les spécialistes d'ESG doivent passer en revue la documentation et devraient participer à certaines des consultations. L'équipe doit s'assurer que l'accord de prêt et les contrats des sous-traitants reflètent le contenu des ententes officielles.	Il est essentiel de veiller à ce que toutes les parties prenantes participent au processus de consultation et de négociation, et que toutes les procédures permettent de procéder à des négociations justes et équilibrées avec les parties touchées directement et indirectement. Les résultats des négociations doivent être correctement documentés.
5. Consultations pendant les travaux de construction du projet	Le promoteur du projet et tous les principaux entrepreneurs devraient participer aux consultations.	Les autorités nationales et locales concernées peuvent participer aux consultations, p ex., le ministère public et/ou les autorités octroyant les permis environnementaux.	Dans le cadre de la supervision du projet, l'équipe de projet et les spécialistes d'ESG doivent passer en revue la documentation et participer à quelques consultations.	Les consultations peuvent déboucher sur des modifications de la conception du projet ou des procédures.
6. Mécanisme de grief	Le promoteur du projet est généralement responsable du financement du mécanisme de grief. Toutefois, le mécanisme de grief devrait idéalement être indépendant de la direction du projet et des entrepreneurs. Il faut remettre régulièrement des rapports consolidés sur le rendement.	Les autorités locales ou les bureaux locaux du ministère public peuvent jouer un rôle en s'assurant de l'autonomie du mécanisme de grief et en examinant les rapports.	Dans le cadre de la supervision du projet, l'équipe de projet et les spécialistes d'ESG devraient passer en revue les rapports sur le mécanisme de grief et faire des enquêtes au sujet des préoccupations soulevées pendant les consultations.	Le mécanisme de grief devrait être indépendant de la structure hiérarchique du projet et des entrepreneurs. Les réponses devraient être données à l'intérieur de certains délais, le système d'archivage devrait être adéquat et les rapports consolidés (ne portant pas sur des cas particuliers) devraient être divulgués.
7. Consultations au moment de la mise en service et de la mise à disposition (grande infrastructure, routes, pipelines, etc.)	Le promoteur du projet devrait s'assurer que l'équipe de gestion responsable du fonctionnement du projet s'engage dans un dialogue avec les parties prenantes. Le	Les organismes nationaux et/ou locaux doivent s'assurer qu'il n'y a aucune dette sociale ou environnementale non réglée découlant du contrat de construction.	Dans le cadre de la supervision du projet, l'équipe de projet et les spécialistes d'ESG doivent s'assurer que les responsables du projet continuent d'avoir	La question des paiements ou des redevances est essentielle dans le cadre de certains types de projets (hydroélectriques, éoliens, pétroliers, gaziers, etc.). Cette

Activité	Promoteur du projet	Gouvernement	BID	Observations
	promoteur doit s'assurer qu'il n'a aucune dette sociale ou environnementale non réglée découlant du contrat de construction.		des échanges avec les principales parties prenantes et que les travaux de construction n'ont laissé derrière eux aucune dette sociale ou environnementale non réglée. Ceci devrait être une condition du constat de fin du volet technique.	question peut modifier l'objectif des consultations. Il peut être nécessaire de s'assurer que les paiements ou les redevances sont utilisés à bon escient et aux fins prévues à l'origine.
8. Démantèlement	Le promoteur du projet devrait lancer des consultations sur le démantèlement bien avant la fermeture des chantiers.	Les organismes publics nationaux, mais surtout locaux, devraient participer aux consultations sur le démantèlement. Il est essentiel de s'assurer qu'il n'y a aucune dette sociale ou environnementale non réglée.	Dans le cas de projets ayant une durée de vie déterminée, par exemple, l'exploitation de mines, de pétrole ou de gaz, la BID ou le gouvernement peut exiger des garanties financières afin de couvrir la réparation de dommages qui pourraient être causés à long terme tant sur le plan environnemental que social.	Ceci se produit généralement une fois que le prêt de la BID a été remboursé; d'où la nécessité de mettre en place des mécanismes garantissant que le démantèlement est fait selon les exigences de la BID et les normes internationales.