

Les déplacements causés par des projets de développement

Les projets de développement d'infrastructures réalisés par les Etats, souvent avec l'aide de la communauté internationale, conduisent fréquemment au déplacement des personnes dont les foyers se trouvent sur le tracé d'autoroutes, de barrages ou d'autres projets de construction de vaste envergure. De nouvelles normes voient le jour pour que les Etats prennent en compte les conséquences des projets de développement en termes de déplacement.

Ampleur des déplacements causés par des projets de développement

Alors qu'on estime à 25 millions le nombre de personnes déplacées dans le monde en raison des conflits, le nombre de personnes déracinées en raison de projets de développement est considéré comme beaucoup plus élevé. En 1994, une étude de tous les projets de développement financés par la Banque mondiale entre 1986 et 1993 conduisant à des déplacements de populations a estimé qu'un peu plus de la moitié était dans les secteurs des transports, de l'approvisionnement en eau et des infrastructures urbaines. En extrapolant à partir des données de la Banque mondiale pour parvenir à des estimations de chiffres globaux, l'étude concluait qu'au début des années 1990 la construction de 300 barrages élevés (plus de 15 mètres) chaque année avait conduit au déplacement de quatre millions de personnes. Les projets d'infrastructure urbaine et de transport contribuaient à la création de six millions de personnes déplacées en plus chaque année.

Les processus d'industrialisation, d'électrification et d'urbanisation continues risquent d'augmenter, plutôt que de réduire, le nombre de programmes provoquant des déplacements involontaires de populations. Les causes ou les catégories de déplacements causés par des projets de développement sont notamment les suivantes : approvisionnement en eau (barrages, réservoirs, irrigation) ; infrastructures urbaines ; transports (routes, autoroutes, canaux) ; énergie (mines, centrales électriques, prospection et extraction de pétrole, oléoducs) ; développement agricole ; réserves et forêts ; projets de redistribution de la population.

Impact des projets de développement

Michael Cernea, un sociologue ayant mené des recherches sur les questions de déplacement et de réinstallation causés par des projets de développement pour la Banque mondiale, souligne que le fait d'être évacué de force de sa terre et de son habitation entraîne le risque de devenir plus pauvre qu'avant le déplacement, dans la mesure où une partie importante des personnes déplacées ne reçoit pas d'indemnisation pour les biens perdus ni d'assistance effective pour rétablir leurs moyens de production. Cernea a identifié huit risques potentiels interconnectés et intrinsèquement liés au déplacement¹.

1. L'absence de terre. L'expropriation de la terre retire le principal fondement sur lequel les systèmes de production, les activités commerciales et les moyens de subsistance des personnes reposent.

¹ Michael Cernea, 1999, "Why Economic Analysis is Essential to Resettlement: A Sociologist's View." In Michael Cernea (ed) *The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges* (Washington, DC: Banque mondiale)

2. L'absence de travail. Le risque de perdre un emploi rémunéré est très élevé tant dans les déplacements urbains que ruraux pour les personnes employées dans les entreprises, les services ou l'agriculture. La création de nouveaux emplois est toutefois difficile et nécessite un investissement substantiel.
3. L'absence de logement. La perte d'un logement a tendance à être seulement temporaire pour de nombreuses personnes réinstallées ; mais, pour certaines, l'absence de logement ou une détérioration de leurs conditions d'hébergement reste une situation durable. Dans un sens culturel plus large, la perte d'un foyer individuel pour la famille et la perte d'un espace culturel pour le groupe ont tendance à conduire à une aliénation et une privation de statut.
4. La marginalisation. La marginalisation survient quand les familles perdent leur pouvoir économique et tombent dans une spirale de « mobilité vers le bas ». De nombreuses personnes ne peuvent pas utiliser leurs compétences antérieures au nouvel endroit ; le capital humain est perdu ou rendu inactif ou obsolète. La marginalisation économique est souvent accompagnée par une marginalisation sociale et psychologique.
5. L'insécurité alimentaire. Le déracinement forcé augmente le risque que les personnes tombent dans une sous-alimentation temporaire ou chronique, définie par des niveaux d'absorption de calories/protéines inférieurs au minimum nécessaire pour une croissance normale et un travail.
6. Une morbidité et une mortalité accrues. Le stress social et le traumatisme psychologique provoqués par le déplacement, l'utilisation de sources d'eau peu sûres et de systèmes d'égouts improvisés, augmentent la vulnérabilité aux épidémies et à la diarrhée chronique, à la dysenterie ou aux maladies particulièrement parasitaires et vectorielles comme la malaria et la schistosomiase.
7. La perte de l'accès à la propriété collective. Pour les pauvres, la perte de l'accès à la propriété des biens collectifs appartenant aux communautés relogées (pâturages, forêts, plans d'eau, cimetières, carrières, etc.) conduit à une détérioration importante des niveaux de revenus et des moyens de subsistance.
8. La désintégration sociale. Le déplacement provoque une érosion profonde des modes d'organisation sociale existants. Cette érosion se produit à différents niveaux. Quand les personnes sont déplacées de force, les systèmes de production, les réseaux informels de soutien, les liens commerciaux, etc. sont démantelés.

D'autres personnes ont proposé d'ajouter des risques supplémentaires tels que la perte de l'accès aux services publics, la perte de l'accès à la scolarité pour les enfants en âge d'aller à l'école, la perte des droits civils ou les violations des droits de l'homme, telles que la perte de biens sans indemnisation équitable, la violence commise par les forces de sécurité ou les risques de violence collective dans les zones de réinstallation.

Populations autochtones et autres minorités touchées de manière disproportionnée

Les études sur l'impact social des projets de développement montrent que les populations autochtones et les minorités ethniques sont touchées de manière disproportionnée. Venant des strates de la société marginalisées au plan politique et défavorisées, ces groupes finissent souvent abandonnés et appauvris.

En Inde, les Adivasi ou peuple tribal, bien que ne représentant que 8 % de la population totale, constituent 40 à 50 % des personnes déplacées. Au Népal, les groupes autochtones déplacés par un barrage sur la rivière Kaligandaki ont perdu leurs terres et leurs moyens de subsistance et ils n'auraient pas été correctement indemnisés. La survie d'environ 35000 indigènes Ibaloi est menacée par la construction du barrage de San Roque aux Philippines. Les Mon, les Karen et les Tavoyans au Myanmar figurent probablement parmi les plus défavorisés, déplacés par de vastes projets d'infrastructure et soumis au travail forcé et aux abus de la part des militaires.

Le droit relatif aux droits de l'homme et les déplacements causés par des projets de développement²

En 1986, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une Déclaration sur le droit au développement, laquelle énonce que « toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement ». Le cœur du problème tient au fait que les personnes déplacées par des projets de développement sont généralement considérées comme un sacrifice nécessaire dans le processus de développement. Le point de vue dominant est donc que les aspects positifs des projets de développement, l'intérêt public, l'emportent sur les aspects négatifs, le déplacement ou le sacrifice de quelques uns.

Cependant, un changement de paradigme a vu le jour récemment, avec un accent plus prononcé sur les droits de l'homme et la justice sociale. Ces droits incluent :

Le droit à la participation. Les communautés affectées doivent être en mesure de participer aux différents niveaux de la prise de décision, du niveau local (projet) au niveau étatique (programme), national et international. Le droit à la participation est bien ancré dans la Charte internationale des droits de l'homme (par exemple, PIDCP, article 25). Plus spécifiquement, la Convention de l'Organisation internationale du travail de 1991 relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (Convention No. 169 de l'OIT) affirme (article 7) que les peuples indigènes et tribaux doivent participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement.

Le droit à la vie et aux moyens de subsistance. Lorsque les forces de sécurité prennent des mesures pour déplacer des personnes de force ou pour réprimer une opposition civile à des projets de développement, cela peut constituer une menace directe au droit à la vie, lequel est protégé par la DUDH (article 3) et le PIDCP (article 6). Le droit aux moyens de subsistance est menacé par la perte de son foyer et des moyens de gagner sa vie – élevage, pêche, chasse, commerce ou autres moyens similaires – lorsque les personnes sont déplacées de leur résidence habituelle et de leur patrie traditionnelle. Le droit à la propriété, le droit de ne pas être arbitrairement privé de ses biens et le droit au travail sont énoncés dans la DUDH (articles 17 et 23 respectivement) ainsi qu'à l'article 6 du PIDESC. En outre, l'article 11 du PIDESC reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ».

Le droit à l'environnement est inclus dans le droit à la vie. Ce concept a également été formulé sous les termes d'« équité intergénérationnelle » ou de droit des générations futures d'hériter d'une planète, ou d'une partie particulière de cette dernière, capable de maintenir la vie. Les multiples liens entre protection des droits de l'homme et protection de l'environnement ont été reconnus depuis longtemps. La Conférence des Nations Unies de 1972 sur l'environnement humain a déclaré que « les deux éléments de son environnement, l'élément naturel et celui qu'il a lui-même créé, sont indispensables à son bien-être et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie même ».

² Adapté de W. Courtland Robinson, *Risks and Rights; the Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement*, Brookings Institutions-SAIS Project on Internal Displacement, mai 2003.

Les droits des groupes vulnérables. Si les projets de développement peuvent créer une vulnérabilité par l'appauvrissement, ils affectent de manière disproportionnée les groupes déjà vulnérables, en particulier les populations autochtones et les femmes. Les droits fondamentaux des groupes vulnérables sont génériquement protégés par la Charte internationale des droits de l'homme. La Convention No. 169 de l'OIT prévoit des protections pour les groupes indigènes. Le principe de non discrimination n'est pas seulement codifié dans la DUDH (article 2), le PIDCP (article 2) et le PIDESC (article 2) mais également dans la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF).

Le droit à un recours. Le droit à un recours est affirmé dans la DUDH (article 8) et dans le PIDCP (article 2). Comme le relève un rapport de la Commission mondiale sur les barrages, « souvent, en raison de la nature du processus de développement, les personnes affectées par le projet finissent par avoir connaissance d'actions menées sans qu'ils le sachent ou qu'ils aient donné leur consentement. Par conséquent, ils ont besoin d'un recours rapide et efficace pouvant mettre un terme aux violations en cours et empêcher des violations futures. Le droit à un recours est donc essentiel...à tous les projets de développement ».³

Les déplacements causés par des projets de développement et les Principes directeurs

Le développement comme cause de déplacement interne

La définition des personnes déplacées figurant dans les Principes directeurs ne mentionne pas spécifiquement les projets de développement comme cause possible de déplacement. Le terme « notamment » qui introduit une énumération d'exemples de causes indique que cette liste n'est pas exhaustive. On pourrait soutenir que les projets de développement comme la construction de barrages hydroélectriques, qui laissent des communautés sans réinstallation ni indemnisation adéquates, peuvent être considérés comme « une catastrophe provoquée par l'homme » et une violation des droits de l'homme et que, par conséquent, les personnes déplacées de ce fait relèvent de la définition des Principes directeurs.

En outre, le Principe directeur 6 comprend explicitement les déplacements provoqués par le développement en réaffirmant l'interdiction des déplacements dans le contexte de projets de développement de vaste envergure « qui ne sont pas justifiés par des considérations impérieuses liées à l'intérêt supérieur du public ».

Comme le constate Walter Kälin, l'un des rédacteurs des Principes directeurs, les projets de développement peuvent apporter une contribution substantielle à la réalisation des droits de l'homme et ces déplacements ne sont donc pas interdits. Les Principes directeurs garantissent plutôt que « le développement ne peut pas être utilisé comme argument pour dissimuler une discrimination ou toute autre violation des droits de l'homme en soulignant le fait que les déplacements liés au développement ne sont permis que quand des considérations impérieuses liées à l'intérêt supérieur du public le justifient »⁴. Le terme « impérieux » indique la notion de proportionnalité tandis que le terme « supérieur » exige de soupeser les intérêts publics et privés.

Le Principe directeur 6 ne signifie pas que les personnes déplacées en raison de projets justifiés et légaux ne sont pas des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. En fait, les

³ Balakrishnan Rajapogal, 2000, *Human Rights and Development* (World Commission on Dams, Thematic Review V. 4, Working Paper (traduction libre).

⁴ Walter Kälin, 2000, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, Studies in Transnational Legal Policy, No. 32 (Washington, DC: The American Society of International Law and the Brookings Project on Internal Displacement) (traduction libre).

Principes directeurs considèrent comme personne déplacée à l'intérieur de son propre pays toute personne forcée de quitter sa résidence habituelle, que le déplacement soit illégal ou non.

La protection des victimes des projets de développement

Bien que les Principes directeurs n'aient pas été rédigés dans l'objectif d'aborder toutes les questions spécifiques relatives aux déplacements causés par des projets de développement, ils sont néanmoins pertinents et applicables à de telles situations. A cet égard, les Principes directeurs sont globalement conformes aux lignes directrices de la Banque mondiale relatives à la réinstallation involontaire et à d'autres documents similaires élaborés par les banques régionales de développement et d'autres institutions. Les Principes soulignés ci-dessous sont particulièrement importants en matière de protection dans le contexte de déplacements causés par des projets de développement.

Principe 7 : traitement convenable des personnes déplacées par les autorités lorsque le déplacement a lieu, en particulier dans les situations autres que les conflits armés.

- 7.1 : Tout doit être fait pour éviter et minimiser le déplacement et ses effets néfastes

Banque mondiale : Directive opérationnelle 4.30 – Réinstallation involontaire

« Il faut éviter ou minimiser chaque fois que cela est possible la réinstallation involontaire, en explorant toutes les autres solutions viables pour la conception du projet. Par exemple, le réaligement des routes ou la réduction de la hauteur des barrages peut réduire les besoins de réinstallation de manière significative ».

Organisation de coopération et de développement économiques : lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide concernant le déplacement involontaire et la réinstallation dans le cadre de projets de développement

« Il faut éviter ou minimiser chaque fois que cela est possible les déplacements involontaires de populations, en explorant toutes les solutions-variantes viables pour la conception du projet. Dans tous les cas, il y a lieu de prendre sérieusement en compte la possibilité de renoncer à l'exécution du projet (la solution consistant « à ne pas agir ») et il faut donner aux besoins des populations et à la nécessité de protéger l'environnement toute l'importance qu'ils méritent dans l'élaboration des décisions ».

- 7-2 : Conditions minimales à remplir : logement convenable, conditions satisfaisantes sur le plan de la sécurité, de l'alimentation, de la santé et de l'hygiène et protection contre la séparation de la famille
- 7-3 : Dans des circonstances autres que la phase d'urgence d'un conflit armé ou d'une catastrophe (qui incluraient les cas de déplacements causés par des projets de développement), les Principes directeurs prévoient des garanties procédurales supplémentaires :
 - Le déplacement doit être décidé et mené par l'autorité étatique habilitée par la loi
 - Le consentement libre et en toute connaissance de cause des personnes concernées doit être recherché, ainsi que leur participation active
 - Il faut garantir des mesures d'indemnisation et de réinstallation, le cas échéant
 - Le droit à un recours utile, y compris à un réexamen des décisions prises par les autorités judiciaires compétentes, doit être respecté.

Principe directeur 9 : Les États ont l'obligation particulière de protéger contre le déplacement les populations indigènes, les minorités, les paysans, les éleveurs et autres groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers.

Les Principes suivants sont également particulièrement pertinents :

- Principe 18 : les personnes déplacées ont droit à un niveau de vie suffisant.
- Principe 28 : les autorités ont la responsabilité de faciliter la réinstallation durable et l'intégration des personnes déplacées.
- Principe 29 : après leur réinstallation, les personnes déplacées ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination, en particulier en matière d'accès aux services publics et de participation aux affaires publiques ; les autorités ont la responsabilité de veiller à ce que les personnes déplacées reçoivent une indemnisation appropriée pour les possessions perdues.

Ressources supplémentaires

Groupe Banque mondiale

<http://www.worldbank.org/resettlement>

En 1990, la Banque mondiale a élaboré des lignes directrices pour protéger les personnes déplacées en raison de projets de développement. Le principe de base de la politique de la Banque mondiale en matière de réinstallation involontaire est que les personnes déplacées devraient bénéficier de certains des avantages du projet et que leur niveau de vie devrait s'améliorer ou, à tout le moins, ne pas se dégrader. Voir la Politique opérationnelle sur la réinstallation involontaire, OP 4.12:

<http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/toc2/CA2D01A4D1BDF58085256B19008197F6?OpenDocument>

Banque asiatique de développement

<http://www.adb.org/Resettlement/default.asp>

La Banque asiatique de développement a adopté formellement une politique de réinstallation involontaire en 1994. Comme la politique de la Banque mondiale dont elle s'inspire, elle cherche à éviter les réinstallations involontaires, dans la mesure du possible, à minimiser les déplacements lorsqu'ils sont inévitables et à garantir que les personnes déplacées reçoivent une aide adéquate pour retrouver au moins les conditions de vie existant avant le projet. Un dispositif de contrôle (appelé Dispositif de responsabilité) a également été créé en 1995 pour remédier aux préoccupations des personnes affectées par des projets financés par la Banque asiatique de développement. Voir la politique de la Banque asiatique de développement en matière de réinstallation involontaire :

http://www.adb.org/Documents/Polices/Involuntary_Resettlement/involuntary_resettlement.pdf

Banque interaméricaine de développement

http://www.iadb.org/sds/IND/site_41_e.htm

Page spéciale sur la réinstallation involontaire. Voir, en particulier, *Involuntary Resettlement in IDB Projects: Principles and Guidelines (1999)*:

<http://www.iadb.org/sds/doc/Ind%20DADeruytterePGIRPE.PDF>

Banque africaine de développement

Politique de réinstallation involontaire, novembre 2003

http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/ENVIRO_NMENTALANDSOCIALASSESSMENTS/INVOLUNTARY%20RESETTLEMENT%20POLICY.PDF

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)



Lignes directrices sur l'environnement et l'aide No. 3, Lignes directrices établies à l'intention des organismes d'aide concernant le déplacement involontaire et la réinstallation dans le cadre de projets de développement :

<http://www.oecd.org/dataoecd/37/27/1887708.pdf>

Nations Unies

Dans une résolution de 1997, la Sous-Commission sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités a affirmé « le droit des personnes à être protégées contre le déplacement forcé et à demeurer paisiblement dans leur foyer, sur leurs propres terres et dans leur propre pays ». Plus tôt la même année, la Sous-Commission a réuni un panel d'experts à Genève qui a publié un rapport intitulé "*The Practice of Forced Evictions: Comprehensive Human Rights Guidelines on Development-based Displacement*":

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G97/129/72/PDF/G9712972.pdf?OpenElement>

Autres rapports et ressources

W. Courtland Robinson, *Risks and Rights: the Causes, Consequences, and Challenges of Development-Induced Displacement, An Occasional Paper*, The Brookings Institutions-SAIS Project on Internal Displacement, mai 2003

<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/articles/didreport.htm>

The Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, *Summary Report of the Conference on Development-Induced Displacement*, Washington D.C., 5 décembre 2002

<http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/conferences/DIDConf.pdf>

Dilemmas of Development-Induced Displacement, The Forced Migration Review, Issue no. 12, janvier 2002

<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR12/fmr12full.pdf>

Contient une étude critique de la politique de réinstallation de la Banque mondiale, par Theodor E. Downing.

International Network on Displacement and Resettlement (INDR): www.displacement.net

The Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE): www.cohre.org

The World Commission on Dams: <http://www.dams.org/>