

Les peuples autochtones de la RDC

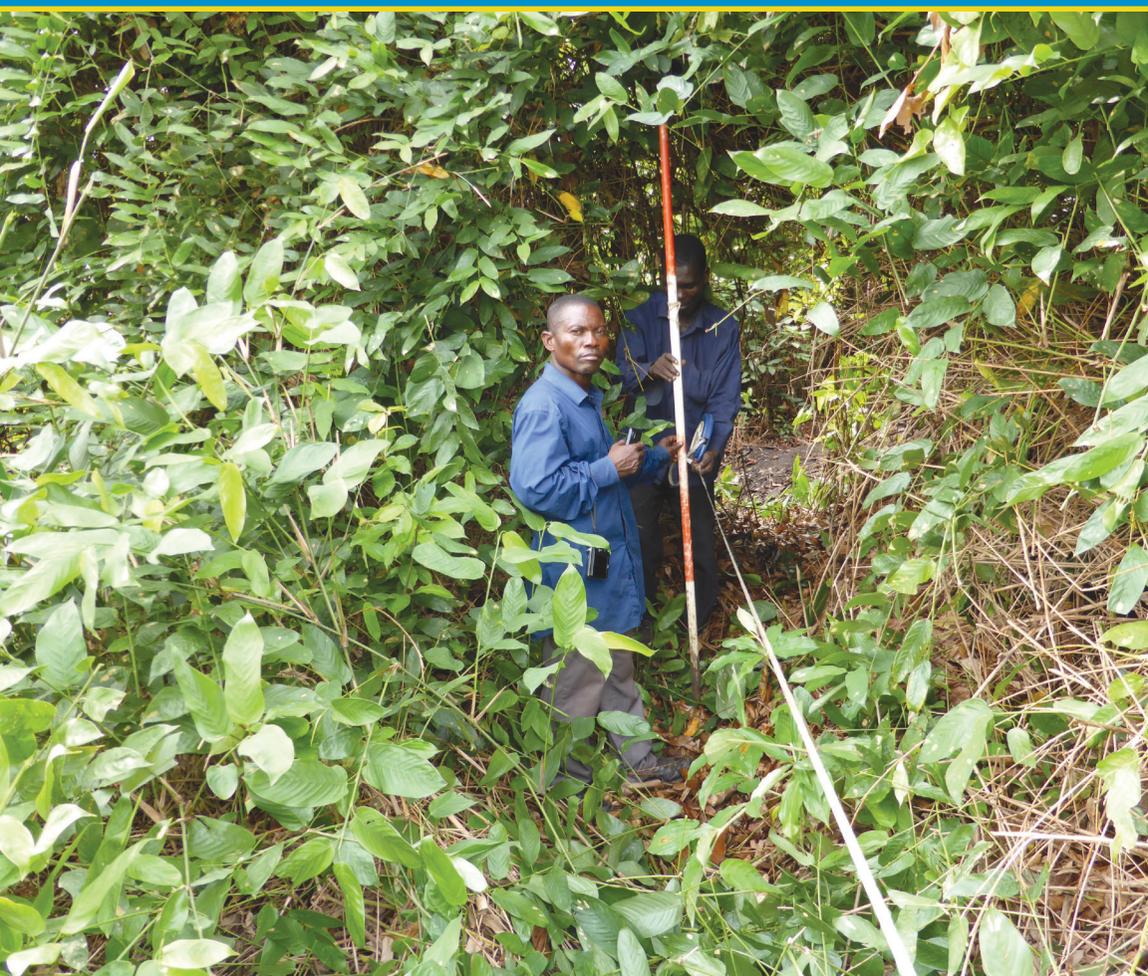
Histoire d'un partenariat

The Indigenous Peoples of The DRC

Story of a Partnership

Par Willy Loyombo et
Adrien Sinafasi

By Willy Loyombo and
Adrien Sinafasi



Copyright © 2017 par Willy Loyombo et Adrien Sinafasi

Tous les droits sont réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, distribuée ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, y compris photocopie, enregistrement ou autres méthodes électroniques ou mécaniques, sans l'autorisation écrite préalable des auteurs, sauf dans le cas de courtes citations dans les revues critiques et certains autres usages non commerciaux autorisés par la loi sur les droits d'auteur. Pour les demandes d'autorisation, écrivez à Willy Loyombo Esimola à l'adresse email suivante: *willyloyombo@gmail.com*.

Imprimé aux États-Unis d'Amérique

Copyright © 2017 by Willy Loyombo and Adrien Sinafasi

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, distributed, or transmitted in any form or by any means, including photocopying, recording, or other electronic or mechanical methods, without the prior written permission of the authors, except in the case of brief quotations embodied in critical reviews and certain other noncommercial uses permitted by copyright law. For permission requests, write to Willy Loyombo Esimola at the following email address: *willyloyombo@gmail.com*.

Printed in the United States of America

**Les peuples
autochtones de la RDC**
Histoire d'un partenariat

Par Willy Loyombo et Adrien Sinafasi

Table des matières

Notice biographique des auteurs	iv
Sigles et abréviations	v
Avant-propos	vii
Résumé	ix
Chapitre Premier : La situation générale des peuples autochtones en République démocratique du Congo	1
Chapitre Deux : Les populations autochtones de la République démocratique du Congo déposent une demande d'inspection	13
Chapitre Trois : Un nouveau départ donné aux relations entre la Banque mondiale et les peuples autochtones	29
Chapitre Quatre : Conclusion et perspectives	43
Annexe : Mise en œuvre du cadre stratégique pour l'élaboration d'un programme de développement des Pygmées en République démocratique du Congo	45
Notes et références	51
Encadrés	
1. Textes pertinents sur les droits des peuples autochtones	3
2. Traités et conventions garantissant l'autodétermination et le droit au Consentement libre, informé et préalable (CLIP)	4
3. Quelques moments forts de la reconnaissance des droits coutumiers et traditionnels des peuples autochtones en RDC	6
4. Extraits de la Constitution et des lois ayant une incidence sur les droits coutumiers des peuples autochtones en RDC	7
5. Les projets en question	14

Notice biographique des auteurs

Willy Loyombo Esimola : Défenseur des peuples autochtones, spécialiste de la sociologie des peuples autochtones, il est le créateur de deux revues importantes pour la promotion des savoirs et des savoir-faire des peuples autochtones : la Revue Africaine des Peuples Autochtones (RAPA), publiée par La Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones, et Forêts Africaines – Tabernacle des Savoirs (FOATAS), publiée conjointement par l'Organisation d'accompagnement et d'appui aux Pygmées (OSAPY) et Forest Peoples Programme. Il est l'auteur de nombreux articles et de plusieurs écrits sur les forêts et les peuples autochtones. Diplômé d'Études approfondies en Philosophie, il prépare une thèse de philosophie à l'Université catholique de Louvain. Il est le Coordonnateur de l'Organisation d'accompagnement et d'appui aux Pygmées ; il est aussi Conseiller technique principal du Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers (REPALEF), cofondateur du Réseau ressources naturelles (RRN), de la Dynamique des groupes des peuples autochtones (DGPA) et du Groupe de travail climat REDD (GTCR) en République démocratique du Congo.



Adrien Sinafasi Makelo: Défenseur et spécialiste des peuples autochtones, il est cofondateur du Réseau des Associations Autochtones Pygmées (RAPY), de la Dynamique des groupes des peuples autochtones (DGPA) et du Groupe de travail climat REDD (GTCR) en République démocratique du Congo. Il est autochtone de la province du Nord Kivu, à l'est de la République démocratique du Congo et Coordonnateur de Dignité Pygmée (DIPY). Il est l'auteur de plusieurs écrits sur la foresterie et les peuples autochtones, et représente les peuples autochtones de la République démocratique du Congo dans les négociations internationales sur le climat.



Sigles et abréviations

APAC :	Aires de patrimoine autochtone et communautaire
CAMV :	Centre d'accompagnement des autochtones Pygmées et minoritaires vulnérables
CLIP :	Consentement libre, informé et préalable
CONAREF :	Commission nationale de la réforme foncière
DGPA :	Dynamique des groupes des peuples autochtones
DNUDPA :	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
DO :	Directive opérationnelle
DPL :	Prêt à l'appui des politiques de développement
EESS :	Évaluation environnementale et sociale stratégique
FIDA :	Fonds international pour le développement agricole
FPCF:	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
HCDH :	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
ICCN :	Institut congolais pour la conservation de la nature
LINAPYCO :	Ligue nationale des associations autochtones Pygmées du Congo
MEDPA :	Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones
OIT :	Organisation internationale du travail
ONU :	Organisation des Nations Unies
OSAPY :	Organisation d'accompagnement et d'appui aux Pygmées
PACDF :	Projet d'appui aux communautés dépendantes des forêts
PARRSA :	Projet d'appui à la réhabilitation et à la relance du secteur agricole
PB :	Procédure de la Banque

PDPA :	Plan de développement en faveur des populations autochtones
PFCN :	Projet Forêt conservation de la nature
PGAPF :	Projet de gestion améliorée des paysages forestiers
PIF :	Programme d'investissement pour la forêt
PIREDD :	Programme intégré de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation forestière
PO :	Politique opérationnelle
PPA :	Plan en faveur des populations autochtones
PROROUTES :	Projet d'appui à la réouverture et à l'entretien des routes hautement prioritaires
PROSEB :	Projet de soutien à l'éducation de base
PUAACV :	Projet d'urgence d'appui à l'amélioration des conditions de vie
PUSPRESS :	Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale
RAPY :	Réseau des Associations Autochtones Pygmées
REDD+ :	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation
REPALEF :	Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers
TSERO :	Appui transitoire à une opération de crédit auredressement économique
UEFA :	Union pour l'émancipation de la femme autochtone
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Avant-propos

En 2016, le Panel d'inspection a reçu un message par lequel les membres des Organisations autochtones Pygmées et accompagnant les autochtones Pygmées en République démocratique du Congo (RDC) demandaient qu'on les aide à documenter leurs expériences à la suite de la demande d'inspection qu'ils avaient communiquée au Panel en 2005. Dans cette plainte, les organisations alléguaient être négativement affectées par certaines activités liées à la réforme du secteur forestier appuyées par deux projets de la Banque mondiale en RDC.

L'enquête du Panel sur cette affaire donna lieu à la création d'un partenariat entre les Pygmées et la Banque mondiale. Les auteurs du présent ouvrage montrent comment la meilleure compréhension de la situation des Pygmées résultant de considération de la demande d'inspection par le Panel a entraîné une amélioration des relations avec la Banque ainsi que la mise en œuvre par celle-ci de projets mieux adaptés aux besoins de ce groupe de peuples autochtones. Les auteurs expliquent aussi que le fait de porter une affaire devant le Panel d'inspection a permis aux populations autochtones de la RDC de renforcer leur capacité à défendre leurs droits et à participer aux projets de développement qui ont un impact sur eux.

La sortie du livre arrive à point nommé puisqu'elle coïncide avec le 10^e anniversaire de la publication du rapport d'enquête du Panel d'inspection et l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. En outre, elle fait suite à la publication récente d'un rapport du Panel sur les leçons émergentes à propos des peuples autochtones qui incluent des exemples tirés du cas de la RDC.

En soutenant la publication de ce livre, le Panel espère fournir une plateforme permettant d'exposer le point de vue des auteurs de la demande d'inspection dix ans après l'affaire. Dans ce contexte, nous sommes

heureux de constater que ces derniers considèrent les travaux du Panel comme le point de départ de la reconnaissance de leurs droits en tant que populations autochtones de la RDC et de la réalisation d'importants résultats en leur faveur dans le domaine du développement.

Le Panel d'inspection de la Banque mondiale

Résumé

Le présent ouvrage fait le bilan de l'évolution des relations entre les populations autochtones de la République démocratique du Congo et la Banque mondiale plus d'une décennie après la demande d'inspection soumise par les Groupes des peuples autochtones.

Le premier chapitre planche sur le contexte du lancement du mouvement de protection des droits des peuples autochtones en République démocratique du Congo au niveau international. Il fait état des caractéristiques internationalement reconnues aux peuples autochtones ainsi que des progrès accomplis en RDC et dans le monde pour la protection et la promotion des droits de ces peuples.

Le deuxième chapitre donne des précisions sur la demande d'inspection des Groupes des peuples autochtones soumise au Panel d'inspection de la Banque mondiale ; il évoque les principaux griefs des Groupes des peuples autochtones formulés dans la demande, la réponse de la Direction de la Banque mondiale, les conclusions de l'enquête du Panel d'inspection et résume les différents rapports d'activité publiés par la Banque dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action.

Le troisième chapitre énonce en détail les progrès accomplis par la Banque mondiale dans la mise en œuvre de ses opérations en République démocratique du Congo à la suite de la demande d'inspection et met en exergue les différentes réalisations accomplies en faveur des peuples autochtones, en insistant sur le processus de consultations de ces derniers et sur leur feed-back.

Pour finir, la conclusion de l'ouvrage met en évidence la façon dont le processus du Panel, bien que partant de l'exposé de griefs, a débouché, au fil de temps, sur un partenariat fondé sur une compréhension mutuelle et une collaboration constructive entre la Banque mondiale et les peuples autochtones de la RDC.

La situation générale des peuples autochtones en République démocratique du Congo

En République démocratique du Congo, les Pygmées répondent aux caractéristiques internationalement reconnues aux populations autochtones. Ils vivent, en effet, une discrimination particulière et grave ; ils sont très attachés à leurs terres et à leurs ressources et sont distincts des groupes dominants ; ils s'auto-identifient en tant que peuples autochtones. Ces spécificités des Pygmées entrent dans le cadre des dispositions de la PO 4.10 de la Banque mondiale relative aux populations autochtones.¹ Aux fins d'application de cette politique, l'expression « populations autochtones » est employée au sens générique du terme pour désigner un groupe socio-culturel vulnérable distinct présentant, à divers degrés, les caractéristiques suivantes : auto-identification comme appartenant à un groupe culturel autochtone distinct, cette identité étant reconnue par d'autres ; collectivement attaché à des habitats ou à des territoires ancestraux géographiquement délimités et situés dans la zone du projet, ainsi qu'aux ressources naturelles de ces habitats et territoires ; ayant des institutions culturelles, économiques, sociales ou politiques traditionnelles différentes de celles de la société et de la culture dominantes ; et parlant un langage souvent différent de la langue officielle du pays ou de la région. Avant d'aborder la situation des Pygmées en RDC, ce chapitre commence par une évocation de la place qu'occupent les populations autochtones dans le débat sur le développement international.

1.1. Vision d'ensemble du rôle et de la perception des peuples autochtones dans le débat sur le développement international

En 1923, le Chef de la Ligue des Iroquois, Deskaheh, s'est rendu en mission à Genève en qualité de représentant de la Confédération des six nations iroquoises afin d'inciter la Société des Nations Unies (aujourd'hui l'Organisation des Nations Unies) à reconnaître la souveraineté des Iroquois : « *Les membres constitutifs de l'État des Six Nations iroquoises, c'est-à-dire Mohawk, Oneida, Onondaga, Cayuga, Seneca et Tuscarora, sont, et, ce, depuis de nombreux siècles, des peuples organisés et gouvernés de manière autonome, respectivement, dans les territoires qui leur appartiennent, et sont unis dans la plus ancienne des Sociétés des Nations, la Ligue des Iroquois...* ».²

À partir des années 1970, le mouvement autochtone international a pris forme. En 1971, le Conseil économique et social des Nations Unies a adopté la résolution 1589 autorisant la « Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités » à faire entreprendre une étude complète sur la discrimination vécue par les populations autochtones. Cette Sous-commission mandate José Martínez Cobo qu'elle nomme Rapporteur spécial, pour la réalisation de l'étude en question. La nomination de Martínez Cobo mit fin au débat sur le concept d'antériorité des peuples autochtones.³

En 1981, la conférence sur « Les populations autochtones et leur rapport à la terre » tenue à Genève, réitère une proposition de 1977 de créer un groupe de travail de l'ONU sur les peuples autochtones. Ce Groupe de travail (GTPA) a pour mandat de surveiller les enjeux de la reconnaissance et de la protection des droits et libertés des peuples autochtones.

Après les décennies 70 et 80, le processus de reconnaissance des droits des peuples autochtones se poursuit. L'idée de créer une instance permanente sur les questions autochtones remonte à la Conférence mondiale de Vienne sur les Droits de l'homme en 1993.⁴ Lors de sa 56^e-session, la Commission des droits de l'homme recommande au Conseil économique et social (ECOSOC) de mettre en place une instance permanente sur les questions autochtones. Le 28 juillet 2000, l'ECOSOC adopte une résolution établissant l'Instance permanente sur les questions autochtones (UNPFII). Vient ensuite la proposition de créer le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (MEDPA).⁵ Le MEDPA remplace le Groupe de travail sur les populations autochtones

(GTPA) de l'ancienne Sous-commission de promotion et de protection des droits de l'homme. Il faut également mentionner la création du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les peuples autochtones.⁶ En 2001, surgit l'idée de la création d'un Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones par la Commission des droits de l'homme.⁷

Par la suite, après plus de 30 ans de débats et de travaux onéreux, le projet d'une Déclaration sur les droits des peuples autochtones devient une réalité. Le 29 juin 2006, le Conseil des droits de l'homme adopte la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et cet instrument de droit international est entériné par l'Assemblée générale du 13 septembre 2007.⁸

Pour clore ce récapitulatif des événements marquants, il reste à mentionner la première Conférence mondiale sur les Peuples autochtones qui s'est tenue le 22 septembre 2014 au siège de l'ONU à New York. Cette conférence a réuni deux journées durant des représentants des États membres et des peuples autochtones.⁹

Quelques textes pertinents ont contribué à faire progresser la situation des droits des peuples autochtones jusqu'en 2005. Bien que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ait été adoptée en septembre 2007, son impact sur l'avancée des droits des peuples autochtones avait commencé plusieurs années en arrière, alors même qu'elle n'était encore qu'à l'état de projet. Le projet de Déclaration était déjà cité par les défenseurs des peuples autochtones bien antérieurement au vote sanctionnant son adoption.

En 2005, un groupe de travail mandaté par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) publie un rapport sur les

Encadré 1. Textes pertinents sur les droits des peuples autochtones :

- Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux (non encore ratifiée par la RDC) ;
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ratifié par la RDC le 1^{er} novembre 1976) ;
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ratifié par la RDC le 1^{er} novembre 1976) ;
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ratifiée par la RDC le 21 avril 1976) ;
- Convention sur la diversité biologique (ratifiée par la RDC le 12 mars 1994) ;
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ratifiée par la RDC le 20 juillet 1987).
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Encadré 2. Traités et conventions garantissant l'autodétermination et le droit au Consentement libre, informé et préalable (CLIP)

Deux mesures spéciales ont permis de faire avancer la situation des droits des peuples autochtones :

- le droit à l'autodétermination
- le Consentement libre, informé et préalable

Traités et conventions reconnaissant explicitement le droit à l'autodétermination

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Conventions et déclarations reconnaissant explicitement le CLIP

- Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux (non encore ratifiée par la RDC)
- Convention sur la diversité biologique
- Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

populations/communautés autochtones en Afrique.¹⁰ Cette Commission donne les caractéristiques ci-après pour reconnaître les peuples autochtones et attribue l'ensemble de ces caractéristiques aux Pygmées :

- Leur culture et leur mode de vie diffèrent considérablement de ceux de la société dominante.
- Leur culture est menacée ; au point d'extinction dans certains cas.
- La préservation de leur mode de vie particulier dépend de la reconnaissance de leurs droits et de l'accès à leurs terres et à leurs ressources naturelles.
- Ces peuples vivent souvent dans des zones géographiques isolées et difficiles d'accès.
- Ils sont victimes d'exclusion sur le plan politique et social ; ils sont assujettis et exploités par les structures politiques et économiques en place dans le pays.

1.2 Les Pygmées

Dès les temps très anciens, des manuscrits ont fait référence aux Pygmées, mais toujours de manière péjorative. Le premier témoignage de leur existence remonte à l'époque du Pharaon Neferirkarê (2446 à 2438 avant JC), lequel avait dépêché une expédition à la recherche de la source du Nil. Les explorateurs ont relaté leur rencontre avec des gens de petite stature dans

les forêts intérieures du continent africain. Plus tard, les Grecs ont appelé Pygmées, du mot *pugmaios* (πυγμαίος) qui signifie « *haut d'une coudée* »,¹¹ des êtres de très petite taille vivaient au sud de l'Égypte. C'est ainsi que Homère et Aristote, respectivement poète et philosophe grecs, parlaient des Pygmées. Le premier grand voyageur à avoir rapporté des informations sur les Pygmées fut Hanno de Carthage (550 avant notre ère). Dans son *Periploes*, il raconte une série de voyages et décrit le périple qui l'a conduit jusqu'au Gabon en passant par les Colonnes d'Hercule (Déroit de Gibraltar) et en suivant les côtes de l'Afrique occidentale. C'est au Gabon qu'il a rencontré les Pygmées. On notera que Hanno ne savait pas lui-même où il se trouvait ni jusqu'où il était allé, non plus qu'il a su dire s'il avait rencontré les Pygmées, des gorilles ou des chimpanzés¹² ! Les explorateurs européens ne furent pas en reste ; parmi eux, l'allemand Georg Schweinfurth constate l'existence de Pygmées dans la forêt de l'Ituri au Congo en 1870 et les relie à ceux cités dans les temps anciens



On trouve une vaste littérature sur les Pygmées sous la plume de Serge Bahuchet et de plusieurs autres anthropologues africanistes. Les témoignages tirés des récits des voyageurs de la fin du 19^e siècle évoquent le rôle capital joué par les Pygmées dans la récolte de l'ivoire ; ils servaient ainsi d'intermédiaires à leurs maîtres bantous, à qui ils étaient assujettis depuis longtemps. Actuellement, les pratiques discriminatoires et de servitude continuent, car les Bantous et les peuples nilotiques ou soudanais considèrent toujours les Pygmées comme des sous-hommes, sans parler des croyances superstitieuses dont ils sont l'objet (viols des femmes Pygmées pour devenir prétendument invulnérable ou guérir du Sida, refus de commercer avec ces derniers sous des prétextes fallacieux, etc.). De plus, la forêt, leur milieu de vie par excellence, subit les pressions croissantes exercées par l'exploitation forestière et minière.

Plusieurs groupes de peuples autochtones Pygmées vivent en République démocratique du Congo. Le groupe le plus étudié est celui de l'Efé de Mbuti de la forêt d'Ituri (Province de l'Ituri). C'est ce groupe qui est à l'origine de tous les préjugés de l'anthropologie physique sur les Pygmées : 1m 44, nez camus, etc. On trouve également les Aka, les Babenzi, les Baka, les Bambenga, les Binga, les Balumbe, les Basoa et les Twa.¹³ Leur culture, art et traditions (danses, chants...), basés sur l'oral et intimement liés à

la forêt dont ils sont partie intégrante font l'objet d'un grand intérêt et sont reconnus depuis peu comme patrimoine immatériel de l'humanité par l'UNESCO.

1.3 Dimension historique de la reconnaissance des peuples autochtones et de leurs droits traditionnels et coutumiers en RDC

Encadré 3. Quelques moments forts de la reconnaissance des droits coutumiers et traditionnels des peuples autochtones en RDC :

- 1990–2000 : Floraison d'organisations des peuples autochtones, d'abord à l'est de la RDC dans les années 90, puis à l'ouest du pays depuis l'an 2000.
- À partir de 2006 : Reconnaissance officielle du concept de « peuple autochtone » suite au plaidoyer des organisations des peuples autochtones.
- 2009 : Élaboration d'un Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées en République démocratique du Congo.
- 2012–2014 : Ouverture à des politiques affirmatives en faveur des peuples autochtones (élaboration d'une proposition de loi et amorce d'une réforme foncière avec la participation des représentants des peuples autochtones).

1.3.1 Émergence du mouvement de protection des droits des peuples autochtones en République démocratique du Congo

Dans les années 1990, des organisations des peuples autochtones Pygmées sont nées à l'est de la RDC, notamment le Programme d'intégration et de développement des Pygmées (PIDP) ; mais c'est surtout autour de l'an 2000 que le mouvement de défense des droits des Pygmées a trouvé son épanouissement avec des organisations très connues, telles que l'Organisation d'accompagnement et d'appui aux Pygmées (OSAPY), l'Union pour l'émancipation de la femme autochtone (UEFA), le Centre d'accompagnement des minorités autochtones vulnérables (CAMV), le Réseau des associations des Pygmées (RAPY), etc. L'élan le plus considérable donné aux revendications des peuples autochtones a atteint son acmé avec la naissance de la Dynamique des groupes des peuples autochtones (DGPA), une plateforme regroupant en République démocratique du Congo une quarantaine d'organisations d'autochtones Pygmées ainsi que des entités appuyant les autochtones Pygmées. Avant la création de la DGPA, existait déjà la Ligue

Encadré 4. Extraits de la Constitution et des lois ayant une incidence sur les droits coutumiers des peuples autochtones en RDC

Constitution de 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC

Article 51, alinéa 2 : « L'État a le devoir d'assurer la protection et la promotion des groupes vulnérables et de toutes les minorités, et de veiller à leur épanouissement ».

Article 34 : « L'État garantit le droit à la propriété individuelle ou collective, acquis conformément à la loi et à la coutume ».

Loi n° 73–021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régimes des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n° 80–008 du 18 juillet 1980

Article 53 : « Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État ».

En réalité, ce droit n'est pas contesté dans la vision coutumière des choses ; ce que les communautés traditionnelles semblent revendiquer pour le moment, c'est une reconnaissance des terres auxquelles elles sont traditionnellement attachées, d'un droit de jouissance bien défini et protégé (à l'instar de celui du concessionnaire muni du certificat d'enregistrement).¹⁴

Toutes les coutumes reconnaissent un droit foncier aux communautés traditionnelles sur les terres dont elles ont exercé la souveraineté avant même l'avènement de l'État.¹⁵

Le droit foncier congolais ne contient donc aucune exigence quant à une consultation significative des communautés, à leur participation aux processus de prise de décisions ou à l'octroi de leur consentement libre, préalable et éclairé pour les activités réalisées sur les terres et les territoires qu'elles possèdent traditionnellement.¹⁶

Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier

Le Code forestier ne fait aucune distinction entre les droits d'usage et les droits de propriété coutumiers, distinction pourtant centrale de la coutume et très logique puisque la propriété des forêts est affirmée par le Code comme relevant de l'État, même si l'article 22 dudit Code reconnaît la possession coutumière des forêts par les communautés.

Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier

L'article 281 règle le problème de l'indemnisation des occupants du sol en soulignant les dommages que les populations locales (sans distinction) pourraient subir à la suite de l'occupation de leur sol.

Loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement

Cette loi ne fait pas, elle non plus, mention de peuples autochtones. Mais son exposé des motifs stipule « qu'elle s'inspire des principes fondamentaux et universels qui concernent notamment le développement durable et le principe d'information et de participation du public au processus de prise de décisions en matière d'environnement qui concernent toute la population congolaise sans distinction comme le souligne la Constitution ».

Loi n°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture

La loi agricole ne tient pas compte des spécificités des peuples autochtones.

nationale des associations autochtones Pygmées du Congo (LINAPYCO) qui œuvre également à la protection et à la promotion des droits des peuples autochtones en RDC. Pour éviter de travailler en vase clos, les organisations des Pygmées membres de la DGPA et de la LINAPYCO ont décidé de fonder en 2010 une plateforme fédératrice dénommée « Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers en République démocratique du Congo ».

En RDC, les droits ancestraux des peuples autochtones sont amalgamés dans un cadre générique avec les droits des communautés locales. L'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en 2007 a inversé la situation en RDC : les droits collectifs des peuples autochtones, considérés comme des droits génériques, sont petit à petit reconnus par les autorités politiques en tant que droits ancestraux spécifiques.

1.3.2 Reconnaissance officielle du concept de « peuple autochtone » et participation des peuples autochtones à tous les processus de réformes

Même si les lois forestière, foncière, minière, agricole et environnementale de la RDC ne citent pas les peuples autochtones, il sied d'indiquer que les droits ancestraux revendiqués par les autochtones ont connu des évolutions récentes. Plusieurs textes réglementaires du Code forestier parlent des « peuples autochtones » aux côtés des « communautés locales ».

À l'occasion de la Conférence internationale sur la gestion durable des forêts du Bassin du Congo, tenue au Palais d'Egmont à Bruxelles les 26 et 27 février 2007, les représentants officiels de la République démocratique du Congo ont, pour la première fois, utilisé l'expression « peuple autochtone ». Toutefois, déjà avant cette conférence, lors de l'examen légal des anciens titres forestiers,¹⁷ le décret présidentiel faisait figurer, de façon pionnière, l'expression « peuple autochtone » en novembre 2006. Depuis lors, il est recouru à cette terminologie dans les mesures réglementaires du Code forestier dans la perspective d'une dyade « communauté locale-peuple autochtone ».

Depuis 2009, les peuples autochtones Pygmées sont parties prenantes de tous les processus de réformes liées au secteur forestier et leurs voix sont prises en compte pour faire avancer le secteur de l'environnement et de la REDD+.¹⁸ Le processus REDD+ est celui qui a enregistré la participation la plus intense des peuples autochtones, depuis la phase de préparation (*R-PP*, *Readiness Preparation Program*, Plan de Préparation de la REDD+) jusqu'à l'adoption de la stratégie-cadre REDD+, en passant par l'entrée de la RDC dans la phase d'investissement forestier.

1.3.3 Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées en RDC

La RDC est dotée d'une Stratégie nationale de développement des Pygmées, laquelle constitue un cadre idéal pour la mise en œuvre des programmes de développement en faveur des Pygmées dans une perspective holistique.

La préparation et l'adoption d'un Programme gouvernemental visant au développement des Pygmées sont, non seulement, cohérentes avec la nécessité de permettre à ces communautés de choisir librement leur mode de vie, mais sont, aussi, conformes à l'objectif de réduction de la pauvreté du fait de leur ciblage sur une minorité spécifique qui a été très sévèrement appauvrie et marginalisée ; elles renforcent également le développement durable des ressources forestières de grande valeur de la RDC. Au nombre des bénéfices additionnels d'un tel programme figure la préservation de la diversité culturelle de la société congolaise et de l'héritage de l'humanité.¹⁹

1.3.4 Processus de mise en place de politiques affirmatives en faveur des peuples autochtones

Ces actions ont englobé l'adoption d'un cadre de directives nationales sur le Consentement libre, informé et préalable (CLIP) pour la mise en œuvre du processus REDD+ en RDC. Cette initiative complète l'élaboration d'un projet de loi sur les peuples autochtones Pygmées et le lancement d'une réforme foncière conduite avec la participation effective de ces communautés d'autochtones spécifiques.

A. Adoption d'un Cadre de directives nationales sur le CLIP

C'est en vertu de l'obligation faite aux États d'obtenir ou, dans certains cas, de chercher à obtenir le Consentement libre, informé et préalable des peuples autochtones clairement formulé dans la Déclaration des Nations Unies —notamment pour ce qui est des intérêts des peuples autochtones concernant les terres, territoires et ressources [articles 10, 11, 19, 28, 29(2) et 32(2)]— que le gouvernement de la RDC, au travers de son ministère de l'Environnement, a élaboré les lignes directrices nationales du CLIP dans le cadre de la mise en œuvre du processus REDD+ dans le pays.

Le gouvernement congolais a donc compris qu'une collaboration multisectorielle est nécessaire à l'élaboration d'une méthode d'approche commune pour le CLIP, à laquelle participeraient les agences, à la fois nationales et internationales, engagées dans le processus REDD+, tout en définissant clairement les rôles et responsabilités de chaque partie. Le CLIP a été intégré dans la stratégie-cadre nationale de la RDC pour la REDD+ afin d'être mis en œuvre durant la phase d'investissement. Mais la stratégie-cadre ne fournit aucun détail sur les mesures nécessaires non plus que

sur les modalités pratiques de mise en œuvre du CLIP.²⁰ Le gouvernement a donc décidé d'élaborer un Cadre de directives nationales sur le développement des principes, critères et indicateurs devant présider à la mise en œuvre du CLIP en République démocratique du Congo.

B. Élaboration d'une proposition de loi en faveur des peuples autochtones Pygmées

La donne la plus importante pour les communautés autochtones de la RDC est l'avant-projet de loi en faveur des peuples autochtones Pygmées. C'est le fruit d'un long plaidoyer amorcé par la DGPA depuis 2009. Cet avant-projet de loi, déposé au Parlement après plus de deux ans de préparation, est la résultante de la mise en exergue des us et coutumes juridiques, des savoirs endogènes et des droits ancestraux des Pygmées aux fins de définir un cadre juridique *sui generis* en RDC assurant la protection et la promotion des droits des peuples autochtones. À partir de 2012, un « Collectif des parlementaires pour la défense et la promotion des droits des peuples autochtones Pygmées en RDC » est venu en appui aux communautés autochtones pour accélérer le travail de préparation de cet avant-projet de loi. De 2009 à 2014, la DGPA a procédé à l'analyse comparée des législations spécifiques aux Pygmées dans les autres pays du Bassin du Congo, notamment la République centrafricaine²¹ et la République du Congo (Brazzaville) disposant d'une expérience dans l'établissement d'un cadre juridique en faveur des droits des peuples autochtones. Les organisations de la société civile, aux niveaux national et international, œuvrant pour la promotion des droits des peuples autochtones et la protection des forêts ont, elles aussi, participé activement à la préparation de cet avant-projet de loi. Les communautés autochtones visées ont été consultées à plusieurs reprises au niveau de la base, avant et après l'élaboration d'une ébauche de proposition de loi relative aux droits des peuples autochtones Pygmées.²²

C. Amorçage d'une réforme foncière avec la participation des peuples autochtones

En RDC, le plaidoyer des peuples autochtones pour leur accès à la terre date de plusieurs années. En effet, la non-reconnaissance de la « propriété collective » des terres des communautés autochtones brise l'osmose entre celles-ci et leurs ancêtres ; la non-reconnaissance des aires et terres traditionnelles des Pygmées conduit à la perte de l'identité culturelle de ceux-ci.

Pour conduire la réforme foncière, le gouvernement congolais a mis en place des structures spécifiques, notamment le Comité de pilotage de la réforme, composé de représentants des ministères ayant en charge la question des terres, et la Commission nationale pour la réforme foncière (CONAREF) qui s'occupe, elle, des aspects techniques. Les délégués

des peuples autochtones réunis au sein du Groupe de travail des peuples autochtones pour la réforme foncière (GTAREF) ont transmis à la CO-NAREF les points de vue recueillis au niveau communautaire via un processus de dialogues locaux, en préalable à la rétrocession des terres aux peuples autochtones par les groupes dominants.

Ce chapitre a brossé le paysage international entourant le développement des droits des peuples autochtones tout en donnant une analyse du contexte spécifique à la RDC. Cette toile de fond permet de comprendre, à la fois, les griefs exprimés par les Pygmées dans leur demande adressée au Panel d'inspection et les mesures prises en conséquence par la Banque mondiale, lesquelles font l'objet du chapitre suivant.

Les populations autochtones de la République démocratique du Congo déposent une demande d'inspection

Une demande d'inspection peut être déposée par deux ou plusieurs personnes ayant des intérêts et des préoccupations en commun, qui estiment que leurs droits ou intérêts sont ou risquent d'être négativement affectés de façon tangible du fait de la violation par la Banque mondiale de ses politiques et procédures lors de la préparation et de la mise en œuvre d'un projet.

Les sections ci-après donnent des détails sur l'historique de la plainte des Groupes autochtones ainsi que sur les principaux griefs énoncés, sur les constats et conclusions du Panel d'inspection, sur le Plan d'action de la Direction, sa mise en œuvre et sur les trois rapports d'activité produits par la Direction de la Banque.²³

2.1 Bref aperçu de la procédure et principaux griefs des groupes autochtones

Le 19 novembre 2005, le Panel d'inspection de la Banque mondiale a reçu une demande d'inspection émanant des Groupes des peuples autochtones de la RDC²⁴ ayant trait au Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES) et à l'Appui transitoire pour la relance économique (TSERO), un appui temporaire apporté à une opération de crédit au redressement économique.

Encadré 5. Les projets en question

Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES)

Le PUSPRES était financé par un crédit IDA de 35,7 millions de DTS²⁵ et un don IDA de 117,0 millions de DTS accordés à la RDC, approuvés le 11 septembre 2003. Les Accords de Crédit et de Don sont entrés en vigueur le 5 décembre 2003. La date de clôture était fixée au 30 septembre 2008.

Objectifs du PUSPRES

Les objectifs du PUSPRES étaient:

- aider à restaurer ou à mettre en place un système solide de gouvernance économique dans l'ensemble du pays ;
- compléter les actions existantes en cours pour répondre aux besoins urgents en finançant des activités de réhabilitation dans les provinces réunifiées ; et,
- préparer le terrain pour l'extension rapide du Programme multisectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction [EMRRP] à l'ensemble du territoire.

Composantes du PUSPRES

Le projet comportait cinq composantes visant, pour certaines, à appuyer la mise en œuvre de réformes économiques en RDC, pour les autres, à répondre aux besoins urgents et à stimuler les mécanismes d'exécution dans les provinces réunifiées.

Ces composantes étaient :

- Appui à la balance des paiements
- Renforcement institutionnel
- Réhabilitation des infrastructures
- Réhabilitation urbaine
- Habilitation des communautés.

Projet d'appui transitoire à une opération de crédit au redressement économique (TSERO)

Le TSERO a été approuvé le 8 décembre 2005 et était financé par un don IDA de 62,1 millions de DTS accordé à la RDC. L'Accord de Don est entré en vigueur le 27 décembre 2005. La date de clôture prévue était le 31 décembre 2006.

Objectifs du TSERO

L'un des objectifs consistait à améliorer la gouvernance dans le secteur des ressources naturelles. Le Document du projet pour le TSERO mentionne que « avant et pendant le conflit, la majorité des forêts du pays disposant d'un potentiel commercial étaient allouées à des groupes d'intérêts opportunistes ; les contrats d'exploitation forestière étaient signés sans transparence ni consultation locale ; et les communautés locales, voire le pays dans son ensemble, n'en tiraient que peu ou pas de bénéfices. Avec le retour de la paix et la réhabilitation des infrastructures, les activités dans la filière forestière ont de bonnes chances de reprendre et de s'intensifier. Le défi posé au pays est de faire en sorte que ces activités procurent des avantages tangibles à la population au sens large, et notamment aux pauvres ».

(suite à la page suivante)

Encadré 5. Les projets en question (suite)

Composantes du TSERO

Le Document du projet donnait une liste des réformes spécifiques appuyées par le don TSERO, telle que l'extension du moratoire sur l'attribution des nouvelles concessions forestières jusqu'à :

- l'achèvement de l'examen juridique de toutes les anciennes concessions existantes ;
- l'adoption des nouvelles procédures d'adjudication ;
- l'adoption, dans la transparence, de la stratégie triennale d'attribution des nouvelles concessions.



Les membres du Panel d'Inspection et le personnel rencontrent les membres de la communauté

Les Groupes des peuples autochtones reprochaient à la Banque de n'avoir pas pris en compte la présence de populations autochtones dans le PUSPRES et le TSERO, et plus particulièrement dans l'activité de zonage forestier.²⁶ À leurs yeux, la Banque mondiale, dans son appui à la réforme forestière en RDC, avait préconisé et appuyé un modèle de développement conduit par le secteur privé, en mettant spécifiquement l'accent sur l'exploitation industrielle du bois qu'elle qualifiait de moteur pour le développement de la RDC. Les Groupes Autochtones ont considéré que la Banque mondiale, à trop se focaliser sur cette option, n'avait pas respecté ses propres procédures et politiques opérationnelles, lesquelles auraient dû être déclenchées dès la conception, l'élaboration, puis la mise en œuvre du PUSPRES.²⁷ Cette demande d'inspection n'était pas née *ex nihilo* et ne pouvait être considérée comme une réaction intempestive ; elle était l'aboutissement d'un long processus d'échanges non productifs entre la Banque et les Groupes des peuples autochtones insatisfaits de l'attitude de l'Institution envers eux dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme forestière en RDC.

La requête des Groupes des peuples autochtones, signée et soumise au Panel d'Inspection par 13 représentants de 12 structures,²⁸ intervenait dans le contexte de la mise en œuvre du « nouveau » Code forestier, lequel constituait le principal instrument juridique soutenant la réforme forestière initiée en RDC, après le réengagement de la Banque mondiale dans le pays.



Photo des 13 requérants de gauche à droite: Adolphine Muley, Pacifique Mukumba, Valentin Engobo, Guy Lyaki, Revocat Mokubwa, Colette Mikila, Roger Muchuba, José Mokondo, Henri Belanga, Adrien Sinafasi, Fazili Sisiani, Willy Loyombo and Pierre Bonkono.

2.2 Principaux griefs des groupes des peuples autochtones

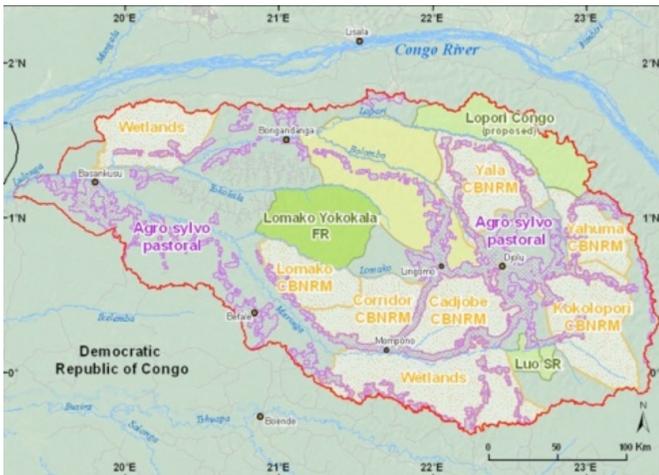
Les griefs figurant dans la demande d'inspection des Groupes autochtones sont développés ci-après.

1. Non-consultation et non-identification des peuples autochtones

La Politique opérationnelle 4.10 de la Banque mondiale sur les populations autochtones prévoit de consulter ces communautés dès la phase de conception du projet pour obtenir leur soutien et s'assurer que le projet ne leur sera pas préjudiciable. Si des impacts négatifs se profilent, ils devront être atténués. Surtout, il faut veiller à ce que les Pygmées obtiennent des bénéfices économiques et sociaux culturellement adaptés. Dans le cas du PUSPRES, la Banque n'avait pas consulté les Pygmées vu que, dans son esprit, la région du zonage forestier (Maringa-Lopori-Wamba) était inhabitée par ce groupe.

2. Non-déclenchement de la Directive opérationnelle 4.20 (DO 4.20)

Lors de la préparation du PUSPRES, la Banque a considéré que la DO 4.20 relative aux populations autochtones ne s'appliquerait pas à ses activités, en précisant spécifiquement que « *le Projet n'est pas supposé inclure des activités dans des zones habitées par des populations autochtones* ». Les Groupes des peuples autochtones ont trouvé cette affirmation non fondée et ont jugé que le non-déclenchement de la DO 4.20 « *présageait d'une atteinte grave aux droits et intérêts des Pygmées, particulièrement à leurs droits* ».



Carte de la RDC indiquant le « paysage » Maringa-Lopori-Wamba

*attachés à leurs terres traditionnelles qui constituent le fondement de leur mode de vie —généralement nomade— et à leurs moyens de subsistance ».*²⁹

3. Mauvaise classification environnementale du projet

Selon les Groupes des peuples autochtones, le PUSPRES n'aurait pas dû être classé comme projet de catégorie environnementale B alors qu'il nécessitait la préparation d'un plan de zonage des terres forestières dont dépendraient le type de gestion et la pérennité des forêts en RDC. Le projet pouvait, de ce fait, avoir un impact environnemental et social significatif, d'autant qu'il s'agissait de la préparation du plan de zonage de la deuxième plus grande étendue de forêts tropicales dans le monde, de surcroît habitée par des peuples autochtones Pygmées dont la survie dépend directement de ces forêts. L'annonce d'un plan de zonage national et l'existence de communautés autochtones sont des éléments satisfaisant aux critères attachés à la catégorie environnementale A telle que décrite dans la Politique opérationnelle 4.01 relative à l'évaluation environnementale.³⁰

4. Violation des politiques opérationnelles 4.01 et 4.36

La Banque mondiale a estimé que la PO 8.50 relative à l'assistance d'urgence devait s'appliquer au PUSPRES, signifiant que toutes les politiques de sauvegarde, telles les PO 4.01 et 4.36, ne s'appliqueraient que 12 mois après la date d'entrée en vigueur du projet, à savoir en décembre 2004. Or, pour les Groupes des peuples autochtones comme pour d'autres groupes vulnérables, une sauvegarde remise à plus tard est une sauvegarde niée.

5. Droits et intérêts potentiellement affectés et dommages susceptibles d'être subis

Les Groupes des peuples autochtones ont considéré que le non-déclenchement de la DO 4.20 relative aux Populations autochtones et de la PO 4.36 portant sur les Forêts conduirait à la destruction et/ou à la perte du milieu de vie naturel des peuples autochtones, sans compter la privation de leurs moyens de subsistance et le changement imposé, voire forcé, de leur mode de vie.

6. Logique d'un développement conduit par l'exploitation industrielle du bois

Les Groupes des peuples autochtones étaient préoccupés par les indicateurs de performance de la composante « forêts » du PUSPRES, lesquels ne faisaient référence qu'au « *nombre de nouvelles concessions attribuées de manière transparente* ». ³¹ L'évaluation du succès de la mise en œuvre des

réformes forestières se baserait donc sur ces indicateurs. La Banque précisait en substance que *le Code forestier congolais préparait le terrain à la relance d'un secteur clé pour la croissance économique et l'augmentation des recettes issues de l'exportation et que l'application des réformes forestières à travers le pays visait à créer « un environnement favorable à un développement conduit par le secteur privé »*.³²

Les aide-mémoires des missions de supervision du secteur forestier conduites par le personnel de la Banque en RDC disent clairement que *« cette nouvelle trajectoire [prise par le Code forestier] peut se résumer par la restauration d'un cadre favorable aux investissements privés et à la création de valeur ajoutée industrielle»*.³³

2.3 Constats et conclusions du panel d'inspection et impact de la plainte

En janvier 2006, le Panel a effectué une mission en RDC aux fins de déterminer l'éligibilité de la plainte; vient ensuite la mission d'investigation conduite en février 2007.³⁴ À l'issue de ces deux visites sur le terrain, le Panel d'Inspection a rendu ses conclusions au Conseil d'Administration de la Banque le 31 août 2007. Ces conclusions ont, entre autres, mis l'accent sur i) l'exploitation industrielle du bois sans prise en compte du contexte post-conflit de la RDC, ii) la non-conformité des opérations de la Banque à ses politiques internes, iii) la non-prise en compte des communautés autochtones, iv) la sous-estimation des impacts sociaux et environnementaux, v) les lacunes dans les informations présentées par la Direction au Conseil d'Administration, vi) la négation des droits à la terre et aux ressources, vii) les orientations inappropriées données au Gouvernement congolais, etc.³⁵

Le Panel a reconnu le travail effectué par la Direction pour se conformer aux procédures, directives et politiques opérationnelles de la Banque ainsi que les efforts de celle-ci pour amener le gouvernement de la RDC à prendre en compte la question des populations autochtones Pygmées et à s'investir dans le secteur forestier.

À titre d'exemple, concernant la participation des peuples autochtones à l'examen légal des titres forestiers, le Panel a reconnu que ce sont bel et bien les efforts louables de la Direction de la Banque qui ont encouragé le gouvernement à emprunter la voie d'une telle démarche. On lit ceci dans la traduction française du rapport du Panel :

« Le Panel félicite la Banque pour ses efforts visant à encourager la participation des populations autochtones au processus et constate que cette

attitude est cohérente avec la politique de la Banque. »³⁶ Puis la phrase suivante : « Au cours de son investigation, le Panel a appris que la Banque et d'autres acteurs se penchent sur le développement de nouveaux systèmes et approches favorisant une conservation et une utilisation durables des massifs forestiers en RDC. Le Panel prend également note des récentes tentatives de la Direction pour mieux connaître les besoins et intérêts des communautés locales. Le Panel reconnaît l'important effort fait récemment par la Banque pour assurer un suivi de l'exploitation forestière illégale, ainsi que la décision de la RDC de recourir à une ONG de réputation internationale chargée d'étudier la possibilité de mettre en place des capacités de suivi indépendant de l'exploitation forestière illicite. Ces efforts sont cohérents avec la politique de la Banque. »³⁷

En dépit des efforts reconnus, le rapport du Panel prend la Direction en défaut sur plusieurs points développés ci-après.

A. Focalisation sur l'exploitation industrielle du bois

Le Panel a noté que plusieurs documents de la Banque faisaient état au début du PUSPRES des avantages d'accroître le niveau d'exploitation industrielle du bois et mentionnaient que « *la RDC allait devenir le premier producteur de bois en Afrique* ».

Le Panel rappela que, au cours des soixante dernières années, l'exploitation industrielle du bois n'avait pas démontré son aptitude à sortir les populations rurales de la pauvreté ni à contribuer de façon significative et durable au développement local et national.³⁸ Notant qu'il est « *largement admis que l'exploitation industrielle du bois a de profondes répercussions sociales et environnementales et qu'elle est, la plupart du temps, incompatible avec l'utilisation coutumière des forêts par les communautés locales et autochtones* », le Panel conclut³⁹ que « *le PUSPRES, dans sa forme actuelle, est susceptible de contribuer à une aggravation de la pauvreté en RDC* ».⁴⁰

B. Non-prise en compte du contexte post-conflit

Le Panel a fait remarquer qu'aucun cadre institutionnel adéquat pouvant assurer une gestion durable des forêts et une participation des communautés locales n'existait en cette période de post-conflit en RDC, que ce soit au niveau national, provincial ou local. Selon le Panel, le strict minimum attendu de la Banque dans ce contexte eût été d'adopter une approche holistique et extrêmement prudente pour garantir le respect de ses politiques internes dans des domaines tels que l'évaluation environnementale, les peuples autochtones et la supervision.⁴¹

C. Non-conformité aux politiques internes de la Banque

Le Panel a mis en évidence que la Banque ne s'était pas conformée à ses politiques internes suivantes : Évaluation environnementale (PO 4.01), Habitats naturels (PO 4.04), Populations autochtones (DO 4.20), Prêt d'appui aux politiques de développement (PO 8.60) et Patrimoine culturel (PO 11.03).⁴² De sérieuses inquiétudes ont également été émises par le Panel quant au respect des politiques ci-après : Réinstallation involontaire (PO 4.12), Réduction de la pauvreté (DO 4.15), Forêts (PO 4.36), Supervision de projet (PO 13.05), Diffusion de l'information (PO 17.50).⁴³

D. Non-identification des populations autochtones

Le Panel a constaté que la Banque n'avait pas identifié l'existence de populations autochtones dans les forêts de la RDC alors que le PUSPRES prévoyait, entre autres, un plan de zonage forestier pilote dans une région habitée par de nombreux groupes Pygmées. Pour le Panel, « la Banque n'a pas développé de Plan de développement des populations autochtones comme l'exige la DO 4.20 ». C'est pourquoi il a estimé que l'absence d'un tel plan « semble avoir été un facteur majeur ayant contribué à l'émergence des problèmes dans le cadre des efforts faits en vue d'amorcer le plan de zonage forestier pilote ».⁴⁴

E. Sous-estimation des impacts sociaux et environnementaux

Le Panel a conclu que le projet aurait dû se voir proposer une évaluation de catégorie A, impliquant l'application de normes et mesures de sauvegarde plus exhaustives.⁴⁵ En outre, le Panel a estimé qu'il n'était pas approprié de différer la prise en compte des impacts sociaux et environnementaux, et plus généralement la consultation des populations autochtones, à des stades avancés de la mise en œuvre d'un projet. Une mesure de sauvegarde remise à plus tard, au moment de la conception et de l'évaluation d'un projet, risque de devenir une mesure non appliquée.

F. Informations insuffisantes données au Conseil d'Administration

Le Panel a critiqué le point de vue estimant que les prêts d'appui aux politiques de développement (DPL) sont jugés ne pas avoir d'impacts sociaux et environnementaux significatifs. De tels impacts environnementaux et sociaux ressortent clairement dans les 27 DPL incluant des réformes forestières, pour la plupart conduites en Afrique. Il n'y a rien de surprenant à cet état de fait étant donné que le secteur forestier est identifié, depuis longtemps, comme l'un des secteurs risquant le plus d'engendrer un impact environnemental.⁴⁶

Le Panel a aussi relevé le fait que des violations flagrantes du moratoire sur l'allocation de nouvelles concessions forestières ont été portées

à l'attention du Conseil d'administration le 1^{er} mai 2007 comme suit : « Entre 2002 et 2005, ce moratoire a été largement respecté, bien que quelques violations aient été signalées ». ⁴⁷

G. Négation des droits à la terre et aux ressources

Le Panel a fait remarquer que la Banque aurait dû prévoir que les deux volets de la composante 2 du PUSPRES (plan de zonage forestier pilote et processus de conversion des anciens titres forestiers) risquaient d'avoir des implications sociales et environnementales majeures. L'abandon du plan de zonage en juillet 2005, plutôt que sa mise en conformité avec les politiques et procédures de la Banque, a retardé la collecte d'informations importantes et empêché l'identification des droits à la terre des communautés locales et des populations autochtones.

Le Panel a noté que, dans ce contexte, le processus de conversion des anciens titres forestiers pouvait être assimilé à un zonage *de facto* aux termes duquel les intérêts juridiques et économiques des compagnies d'exploitation industrielle du bois se verraient reconnus sur le long terme (25 ans). Dans l'intervalle, la prise en compte et la reconnaissance des droits à la terre et aux ressources des populations vivant dans les forêts —ou qui en dépendent— seraient différées, et donc menacées par la validation potentielle de titres forestiers couvrant des millions d'hectares de forêts tropicales primaires dans lesquelles vivent de nombreuses communautés locales et populations autochtones.

H. Faible valeur marchande des ressources non ligneuses

Le Panel a relevé que la valeur économique de l'exploitation du bois ne représente qu'une part minime de la valeur économique totale produite par la forêt. « La valeur marchande de la production de bois, industrielle et artisanale, est estimée à 160 millions de dollars par an, alors que la valeur économique totale des ressources utilisées par les communautés locales, telles que le bois de chauffe, la viande de brousse, les fruits forestiers, le miel, les plantes médicinales et d'autres produits forestiers non ligneux, s'élève, elle, à plus de 2 milliards de dollars annuellement. » ⁴⁸

Le Panel a souligné que, si la Banque avait préparé une évaluation environnementale, elle aurait identifié les obligations de la RDC en vertu de la Convention sur le patrimoine mondial et de la Convention sur le commerce international des espèces fauniques et floristiques en danger (CITES). Le Panel a également noté le fait que les sites inscrits dans la Liste du patrimoine mondial pourraient être menacés par l'examen des zones de concessions forestières. Cette situation constituait un risque quant au respect par la Banque de ses obligations dans le cadre des accords internationaux relatifs à l'environnement pertinents.

2.4 Plan d'action et rapports d'activité de la direction

Avant d'élaborer son plan d'action, la Direction de la Banque a admis plusieurs des griefs exprimés par les Groupes des peuples autochtones et a accepté bon nombre des conclusions du Panel d'inspection. La Direction a reconnu le non-déclenchement de la politique sur les populations autochtones et l'absence de prise de mesures essentielles pour protéger les terroirs et les droits des populations autochtones dans le cadre du projet de zonage pilote dans la province de l'Équateur, notamment la région de Maringa-Lopori-Wamba pourtant habitée par des Pygmées.

Dans sa réponse, la Direction a annoncé l'élaboration d'un Plan d'action qui apporterait le correctif à l'ensemble des préoccupations exprimées dans la demande d'inspection soumise par les Groupes des peuples autochtones de la République démocratique du Congo. Ce plan d'action comportait des dispositions relatives au déclenchement des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale sur les populations autochtones et les forêts ainsi qu'à l'information des communautés eu égard à l'examen juridique des concessions forestières.

2.4.1 Plan d'action de la direction

Le Plan d'action de la Direction comprenait les composantes suivantes :

1. **Sauvegardes** : continuer à renforcer le contrôle de qualité du portefeuille de la Région vis-à-vis des politiques de sauvegarde pour assurer que : i) les projets sont correctement classifiés et les politiques opérationnelles pertinentes sont correctement déclenchées ; ii) les évaluations environnementales et autres instruments de sauvegarde sont préparés en temps opportun, y compris dans les opérations d'urgence et iii) la mise en œuvre des instruments de sauvegarde est adéquatement supervisée.
2. **Populations autochtones** : intégrer la question des peuples autochtones comme thème transversal des activités de la Banque mondiale dans la RDC, en particulier analyser la situation actuelle des groupes vulnérables en RDC, y compris celle des Pygmées, et utiliser les enseignements ainsi tirés pour atteindre et appuyer ces groupes à travers : i) le Fonds social d'appui à l'accès à l'éducation, à la santé et aux infrastructures rurales ; ii) le Plan de développement des populations autochtones ; et iii) le dialogue avec les populations autochtones dans le cadre des réformes forestières. Cette composante portait également sur la définition des approches/instruments permettant de répondre aux besoins particuliers des groupes autochtones dans le cadre du Document de

stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ainsi que sur le dialogue devant s'établir avec le gouvernement et d'autres bailleurs de fonds sur les mesures visant à renforcer davantage le développement des populations autochtones en RDC.

3. **Forêts** : i) poursuivre l'engagement dans le secteur forestier en RDC ; ii) continuer à accompagner l'examen légal des concessions et le moratoire ; iii) continuer à fournir des conseils sur les aspects juridiques ; iv) continuer à appuyer et suivre les cinq indicateurs de progrès du TSERO ; v) veiller à ce que le renforcement des capacités, le zonage participatif et le respect des droits coutumiers figurent dans les prochaines opérations forestières ; vi) continuer à promouvoir un débat public de haut niveau sur les usages alternatifs et les modèles novateurs dans le domaine forestier ; et vii) stimuler l'engagement du gouvernement et des bailleurs de fonds.
4. **Communication** : i) continuer à mettre en œuvre la stratégie de communication Forêts/Congo avec les médias, la société civile et les bailleurs de fonds ; ii) diriger des rencontres ciblées avec les communautés de Pygmées et leurs représentants pour discuter des questions relatives aux forêts.

2.4.2 Rapports d'activité de la direction

Conformément à la pratique interne à la Banque mondiale, la Direction de la Banque se doit de produire des rapports d'activité relatant la situation de la mise en œuvre du plan d'action faisant partie intégrante des mesures correctives prises en lien avec les conclusions du Panel sur la demande d'inspection. À cet égard, la Direction a produit trois rapports d'activité dont les détails sont donnés ci-après.

Premier rapport d'activité (mars 2009)

S'agissant du premier rapport d'activité, les actions réalisées ont été :

L'examen juridique des concessions forestières a été achevé le 19 janvier 2009 après 37 mois de labeur d'un Groupe de travail technique national, assisté d'un consultant (World Resources Institute/Agreco) qui a joué le double rôle d'assistant technique et d'observateur indépendant. Le Groupe de travail technique a analysé les demandes de conversion de 165 titres forestiers recouvrant un total de 22,4 millions d'hectares de forêt sous contrats d'exploitation à long terme. Après avoir examiné les recommandations du Comité interministériel et à l'issue des nombreux appels interjetés, le ministre a annoncé que seuls 80 des 165 titres forestiers seraient éligibles à la conversion en concessions à long terme. Les entreprises détenant des contrats éligibles furent invitées à négocier des accords de responsabilité

sociale et environnementale avec les populations locales et autochtones. Hypothèse faite que les négociations seraient couronnées de succès pour toutes ces entreprises, lesquelles prépareraient des plans de gestion durable des forêts en temps opportun, la superficie consacrée à la production de bois à long terme atteindrait 9,7 millions d'hectares, une baisse spectaculaire comparée aux 43,5 millions d'hectares avant la réforme forestière de 2002 et aux 22,4 millions d'hectares avant l'examen légal.

À titre de suite donnée à l'examen légal, un atelier de consensus s'est tenu à Kinshasa les 4 et 5 mars 2009, réunissant des représentants de l'Autorité forestière, des bailleurs de fonds, de la société civile et des organisations non gouvernementales nationales et internationales, aux fins de faire des propositions concrètes sur la façon de mettre en œuvre des réformes dans le secteur forestier.⁴⁹

En ce qui concerne le maintien du moratoire, le rapport d'activité notait qu'aucun cas de violation du moratoire n'avait été observé par la Banque pendant la période comprise entre janvier 2008 et janvier 2009. Le 6 octobre 2008, le ministre congolais de l'Environnement, de la Conservation de la nature et du Tourisme (MECNT) réaffirma l'engagement du gouvernement à maintenir le moratoire.

S'agissant de l'adoption de la réglementation pour la mise en œuvre du code forestier, le rapport notait que vingt-cinq des quarante-deux règlements jugés nécessaires à l'application du Code forestier de 2002 avaient été publiés tandis que neuf étaient en phase d'élaboration. Sur les huit restants, quatre nécessitaient des études complémentaires, sortant du domaine de compétence du MECNT, et trois dépendaient de l'élaboration de la politique à venir. Le MECNT préparait également une nouvelle loi-cadre sur la conservation de la nature ainsi qu'une nouvelle législation sur l'environnement. L'adoption de ces deux textes devait intervenir lors de la session parlementaire suivante de mars 2009.

En termes d'amélioration de la participation des communautés locales et des populations autochtones aux délibérations, le rapport notait que parmi les 21 membres permanents de la Commission interministérielle chargée de l'examen légal des concessions, deux représentaient les peuples autochtones. En outre, la commission comprenait un représentant des populations locales et Pygmées (autochtones) pour chaque titre forestier examiné. Au total, 153 représentants ont été choisis par les communautés à l'aide d'une ONG nationale, dont 133 (116 délégués des populations locales et 17 délégués des peuples autochtones) ont pu se rendre à Kinshasa.

En adoptant une vision plus large des populations autochtones vivant dans et de la forêt, le gouvernement, avec le soutien de la Banque mondiale, a décidé de s'axer sur des efforts à plus long terme qui répondraient

aux problèmes des populations autochtones au sens large et sur un cadre stratégique à même de préparer le terrain à la mise en œuvre d'un programme de développement en faveur des Pygmées de la République démocratique du Congo.

Deuxième rapport d'activité (mars 2011)

Parmi les progrès réalisés, ce second rapport d'activité mettait en exergue la mise en œuvre du Projet Forêt Conservation de la nature (PFCN) et le processus REDD+, avec l'appui du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF). Le rapport montrait comment ce processus avait connu des moments de succès, parmi les quels l'élaboration du Plan de préparation à la REDD+(R-PP) et de l'évaluation environnementale et sociale stratégique(EESS) faisant en sorte que la Stratégie nationale cadre de la REDD+ contribue effectivement à la réduction de la déforestation. Des études et des consultations ont été menées dans le cadre de l'EESS. La question de la définition des grandes lignes du « cahier des charges » à négocier entre les concessionnaires forestiers et les communautés locales a été gérée avec succès. Le rapport indiquait qu'au moment de sa publication, sur les 49 décrets et textes réglementaires prévus dans le cadre de la réforme forestière, 35 étaient déjà signés et promulgués, et que les textes restants seraient finalisés avec l'appui du Projet Forêt Conservation de la nature. Le rapport mentionnait la place centrale du Suivi indépendant des forêts assuré par Global Witness et attestait qu'aucun cas de violation du moratoire n'avait été observé depuis janvier 2008.

Troisième rapport d'activité (mai 2012)

Les indicateurs de progrès contenus dans le troisième et dernier rapport d'activité étaient destinés au suivi des composantes du Plan d'action ; l'avancée la plus considérable à signaler dans le cadre de l'exécution de ce plan était l'élaboration et la mise en œuvre des Plans de développement en faveur des populations autochtones (PDPA) dans les projets de la Banque (PUAACV, PROROUTES, PROMINES, PFCN, PARRSA, PASU, PUSPRES). Le rapport donnait, au cas par cas, les indicateurs de progrès pour chaque opération de la Banque susmentionnée. (Certains de ces projets sont examinés plus dans le chapitre suivant).

Si le dernier rapport d'activité date de mai 2012, la Banque, entre 2013 et la date d'aujourd'hui, n'a pas relâché ses efforts permettant encore de nombreuses avancées tant en ce qui concerne les populations autochtones d'une manière générale que, plus spécifiquement, la REDD+. Les progrès enregistrés grâce aux leçons ci-après décrites ont été particulièrement significatifs dans la modification des relations entre la Banque et les populations autochtones.

2.5 Leçons apprises de la demande d'inspection et du partenariat entre la Banque et les populations autochtones

De nombreux enseignements peuvent être tirés de cette demande d'inspection et du partenariat qui s'en est suivi entre la Banque mondiale et les populations autochtones de la République démocratique du Congo.

Première leçon :

Les Pygmées de la RDC ont été reconnus comme répondant aux caractéristiques des « populations autochtones » telles que précisées dans la Politique opérationnelle 4.10 de la Banque. Très polémique avant la demande d'inspection, l'expression « peuple autochtone » pour désigner les Pygmées de la RDC est maintenant reprise dans tous les discours officiels et dans les documents gouvernementaux, notamment dans les décrets et autres textes réglementaires du Gouvernement congolais.⁵⁰

Deuxième leçon :

L'aboutissement positif de la Demande a conduit au rapprochement des relations entre la Banque mondiale et les Pygmées, ce qui a débouché sur un partenariat solide. L'écoute de part et d'autre est importante pour aboutir à une compréhension et à un respect mutuels. La Banque mondiale a prêté une oreille attentive aux peuples autochtones de la RDC et ceux-ci, en retour, ont appris à communiquer avec l'Institution et à comprendre ses politiques de sauvegarde.

Lorsque la Banque mondiale a appris à travailler avec les peuples autochtones, elle a compris qu'il fallait les associer à des activités liées à leur propre développement. Cette volonté de rapprochement a créé une confiance réciproque qui s'est consolidée pour devenir, aujourd'hui, une réalité.

Troisième leçon :

La procédure de plainte a permis aux organisations de la société civile, Pygmées et autres, d'affûter et de renforcer leurs capacités à comprendre les outils et mécanismes de fonctionnement de la Banque mondiale et du Panel d'inspection ; ainsi se sont-elles aguerries, mieux capables d'assurer leur travail de plaidoyer aux niveaux local, national et international.

Quatrième leçon :

En dépit de son rang de deuxième massif forestier mondial après l'Amazonie, le Bassin du Congo n'avait jamais suscité autant d'attention au niveau international. La plainte a éveillé l'intérêt sur les forêts de cette immense région en soulignant la pertinence écologique de la protection

de ce massif forestier et a contribué à l'entrée de la RDC dans le mécanisme REDD.

Cinquième leçon :

Les actions entreprises en RDC par la Banque mondiale en faveur des peuples autochtones, sur la base de consultations de ces derniers, ont incité l'Institution à amorcer le processus de révision de ses politiques de sauvegarde en allant dans le sens de l'élaboration de normes intégrant le principe de Consentement libre, informé et préalable qui est le socle de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux.

Sixième leçon :

Il n'en demeure pas moins que les interventions de la Banque mondiale en RDC ont été largement concentrées sur le secteur forestier et que l'Institution doit aller encore plus loin afin que d'autres programmes (santé, éducation, culture, genre, autonomisation des femmes, accès aux moyens de subsistance, etc.) prennent en compte les populations autochtones. L'espoir est que, dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement en faveur des Pygmées en République démocratique du Congo, la Banque mondiale s'investira plus encore et profitera de ce processus pour étendre son portefeuille à l'appui des Pygmées au-delà du secteur forestier.

En conclusion, dans la dizaine d'années qui a suivi la demande d'inspection des Groupes des peuples autochtones de la République démocratique du Congo, la Banque mondiale a fourni un effort considérable pour répondre aux besoins exprimés par les populations autochtones. Il existe d'ores et déjà de nombreux portefeuilles de la Banque mondiale prenant en considération la situation de ces communautés en République démocratique du Congo ; toutefois, reste encore à agencer, au niveau de la Banque, la coordination des activités de ces différents portefeuilles afin d'assurer un appui cohérent aux peuples autochtones et éviter l'éparpillement des actions en leur faveur dans un pays comme la République démocratique du Congo qui a la taille d'un sous-continent.

Le chapitre qui suit donne des cas concrets de projets financés par la Banque mondiale en RDC et montre à quel point l'Institution s'investit dans le développement et la promotion des peuples autochtones Pygmées en République démocratique du Congo.

Un nouveau départ donné aux relations entre la Banque mondiale et les peuples autochtones

Le nouveau départ donné aux relations entre la Banque mondiale et les communautés autochtones s'est amorcé avec la réalisation par la Banque d'un plan d'action (voir chapitre 2) contenant des mesures spécifiques pour améliorer la situation des populations autochtones en RDC. Ce plan a marqué un tournant décisif dans les relations entre la Banque mondiale et les peuples autochtones du pays.

3.1 Renforcement du partenariat entre la Banque mondiale et les peuples autochtones

Depuis 2009, la Banque mondiale prêche une écoute beaucoup plus attentive aux peuples autochtones et les consulte régulièrement. Ils participent aux réunions de haut niveau ou autres de la Banque mondiale.

Le signe le plus manifeste de l'attention portée par la Banque mondiale aux préoccupations des populations autochtones de la RDC réside dans le fait que, depuis 2009, la Direction de la Banque veille à ce que, en amont de tous les projets financés par l'Institution ayant un impact sur les communautés autochtones, il soit procédé à une consultation de celles-ci, conformément à la PO 4.10. S'agissant de projets de création d'aires protégées dans des zones habitées par des populations autochtones, la Banque mondiale s'applique à consulter ces communautés et insiste pour que soient déclenchées les politiques 4.12 sur la réinstallation involontaire et 4.01 sur l'évaluation environnementale. La Banque mondiale met les moyens en place pour qu'une évaluation sociale soit menée en amont et que les mesures requises soient prises afin d'atténuer les impacts négatifs de toutes ses opérations sur les populations autochtones tout

en permettant à ces dernières de tirer des avantages économiques et sociaux culturellement adaptés.

3.2 Opérations de la Banque mondiale et prise en compte des spécificités des Pygmées

À titre d'illustration, nous présentons ci-après quelques opérations de la Banque mondiale en cours d'exécution en RDC dans différents secteurs et à différentes étapes du cycle du projet, afin de mettre en exergue les efforts importants fournis par la Direction de la Banque pour prendre en compte les communautés autochtones.

Il est à noter que les informations et l'analyse qui suivent sont basées sur des visites de terrain faites aux différentes communautés ciblées par les projets concernés. Les auteurs ont pris le temps de discuter avec les bénéficiaires de ces projets pour mieux comprendre le processus de consultation des peuples autochtones ainsi que les impacts de ces opérations sur la vie de ces communautés.

1. Projet d'appui à la réouverture et à l'entretien de routes hautement prioritaires (PRO-ROUTES)

A. Résumé du PRO-ROUTES

Le projet d'appui à la réouverture et à l'entretien de routes hautement prioritaires (Pro-Routes), d'un montant de 123 millions de dollars, a été initié en juillet 2008 par le Gouvernement de la République démocratique du Congo, le DFID et la Banque mondiale. En 2011, le projet a bénéficié d'un financement additionnel accordé par les mêmes partenaires, d'un montant approximativement égal à celui déjà alloué. Cette opération visait à contribuer au rétablissement des principales liaisons routières de la RDC pour permettre la relance socio-économique du pays et sa réintégration interne et externe tout en renforçant les infrastructures publiques ainsi que les petites et moyennes entreprises intervenant sur le réseau routier interurbain.

B. Processus de consultation des peuples autochtones

Un Cadre de planification et un Plan de développement en faveur des populations autochtones vivant le long de la route nationale numéro 4 reliant Buta-Dunia-Aketi et Kalemie-Fizi ont été élaborés sur la base d'un long processus de consultations. Les peuples autochtones Pygmées ont exprimé leur vision d'une participation de leur part aux activités du projet ; des risques potentiels sur leur santé et sur l'environnement ont été identifiés ;

et des mesures d'atténuation ont été envisagées. Plus de 60 000 Pygmées ont directement bénéficié du Pro-Routes et en ont retiré des avantages économiques et sociaux culturellement adaptés.

C. Activités ciblant les peuples autochtones

Pro-Routes a surtout appuyé des activités alternatives destinées à favoriser le développement des communautés Pygmées et l'amélioration de leur habitat. Dans le Tanganyika, le projet a permis aux Pygmées d'acquérir des titres fonciers et de perfectionner la construction de leurs maisons. Des projets d'élevage de petits ruminants, d'aviculture et de pisciculture ainsi que d'autres microprojets de renforcement des moyens de subsistance des Pygmées ont été développés.



Tronçon routier entre Bafwasende et Nania (RN4) avant et après l'intervention de Pro-Routes

D. Impacts, effets et feed-back des bénéficiaires

Les avantages tirés du Pro-routes perdurent aujourd'hui encore, notamment l'utilisation par les Pygmées de leurs titres fonciers pour des usages multiples et la diversification de leurs activités économiques sous l'impulsion des actions initiales lancées par le projet.

La commercialisation de petits ruminants et de volailles est devenue une source importante de revenu pour les peuples autochtones des zones concernées par le Pro-Routes.

2. Projet Forêt et Conservation de la nature (PFCN)

A. Résumé du PFCN

Le Projet Forêt et Conservation de la nature est un projet de la République démocratique du Congo financé par un Don IDA. Il a été approuvé par le Conseil d'Administration le 2 avril 2009 et s'est clôturé le 30 juin 2015. Il visait à la protection de la nature et des forêts en RDC. Il avait pour objectif de non seulement renforcer les capacités du ministère de l'Environnement et celles de l'Institut congolais pour la conservation de

la nature (ICCN), mais également d'instaurer une meilleure collaboration entre les institutions gouvernementales, la société civile et d'autres parties prenantes, en vue d'une gestion durable et équitable des forêts pour des usages divers dans des provinces pilotes.

Les trois provinces pilotes concernées par le PFCN étaient la Province orientale, la Province de l'Équateur et la Province de Bandundu.

Le PFCN comportait trois composantes. La composante 1 avait trait au renforcement institutionnel du ministère de l'Environnement. Cette composante devait : a) améliorer les capacités institutionnelles du ministère et de ses délégations provinciales ; b) renforcer les capacités techniques de ce ministère dans le domaine de la gestion des forêts ; c) mener une refonte institutionnelle au sein du ministère ; et d) appuyer la mise en œuvre du projet. La composante 2 portait, elle, sur la participation des communautés locales et peuples autochtones à la gestion des forêts. Cette composante visait à : a) renforcer la participation communautaire locale et celle de la société civile à la gestion des forêts ; b) appuyer un meilleur usage des services environnementaux ; et c) permettre l'élaboration des documents et plans de sauvegarde relatifs aux problèmes écologiques et sociaux soulevés par le projet. La composante 3 du projet mettait l'accent sur la gestion des aires protégées et l'appui à l'ICCN. Cette composante devait : a) permettre un renforcement institutionnel de l'ICCN ; et b) aider à la réhabilitation du Parc national de Maïko.

B. Processus de consultation des populations autochtones

Un Cadre de planification et un Plan de développement en faveur des populations autochtones ont été élaborés sur la base d'un processus participatif de consultation des communautés d'autochtones des trois provinces concernées. Le projet PFCN a mis en scène des consultations extrêmement larges puisqu'elles ont abouti à la production de neuf plans de développement en faveur des populations autochtones relatifs aux territoires de Bongandanga, de Bikoro, de Kiri, d'Oshwe, d'Inongo, de Mambasa, de Yahuma, de Banalia et d'Opala. Trois de ces plans de développement sont en cours d'exécution avec l'appui de la Banque mondiale dans le cadre du Projet Pilote REDD intégré dans le Mai-Ndombe.

C. Activités ciblées sur les populations autochtones

Le PFCN est le projet ayant appuyé le plus grand nombre d'activités, principalement à vocation de développement économique fournissant des alternatives à la pression exercée sur les ressources forestières, proposées aux peuples autochtones. Dans les provinces de Bikoro et de Monkoto (Province de l'Équateur), dans le territoire d'Oshwe (Province de Bandundu) et dans le territoire de Mambasa (Province orientale), le PFCN a financé

plus de 50 microprojets conduits par des communautés autochtones : boulangeries, huileries, développement d'élevages de ruminants et de volailles, transformation des produits agricoles, fermes modèles, pisciculture, apiculture, réhabilitation de chemins ruraux, alphabétisation, microcrédit, couture, et artisanat ; le projet a également aidé dix associations locales de peuples autochtones à obtenir leurs documents d'existence légale.



*Rucher pour la récolte du miel
(Village Parana, Mambasa, RDC)*



Chèvrerie (Zunguluka, Mambasa, RDC)

D. Impacts, effets et feed-back des bénéficiaires

Le PFCN a énormément contribué à l'amélioration des conditions d'existence des populations dans sa zone d'intervention et à la réduction du taux d'analphabétisme. Environ 500 femmes Pygmées ont appris à lire et à calculer et sont maintenant associées à la gestion administrative et financière de leurs microprojets. Aujourd'hui, environ 80 % des microprojets appuyés par le PFCN sont toujours actifs deux ans après la clôture du projet. Les associations des peuples autochtones ont envisagé des mesures de pérennisation de leurs microprojets au-delà de la période couverte par les subventions du PFCN.

Les peuples autochtones sont satisfaits du PFCN et réclament une seconde phase de ce projet pour leur permettre de consolider les acquis de la première phase. Certaines associations bénéficiaires de ces microprojets sont même parvenues à exporter des produits tels que du miel et du poisson. Le Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers a mis en place un mécanisme d'accompagnement et d'appui aux communautés bénéficiaires des microprojets et ce mécanisme est toujours opérationnel à ce jour, deux ans

après la fin du PFCN. Les races de chèvre et de canard élevées dans le cadre de ce projet sont très largement commercialisées dans la région de Mambasa et les couveuses installées continuent à fournir le territoire en œufs de bonne qualité. La boulangerie des femmes Pygmées de Bandidende (territoire de Mambasa) reste le principal fournisseur de pain dans la région. Le WWF vient de produire une vidéo sur l'impact des activités de transformation et de commercialisation des produits agricoles dans le territoire d'Oshwé (janvier 2017) où les bénéficiaires affirment avoir vendu plus de 90 tonnes de maïs depuis l'arrivée à échéance de la subvention reçue du PFCN.

Le PFCN est l'opération de la Banque mondiale qui a connu le plus de résultats bénéficiant non seulement aux populations autochtones, mais aussi aux communautés locales et à l'administration forestière.

Le PFCN a permis la construction et l'équipement des bureaux de l'administration forestière à Bandundu-ville, à Mbandaka et à Kisangani ainsi que la construction de marchés dans les grandes cités des provinces forestières concernées. Plus de 45 associations de peuples autochtones ont reçu une aide pour le développement d'activités économiques alternatives. Une dizaine d'associations Pygmées ont obtenu un statut légal et un plan de durabilité a été élaboré avec l'appui des organisations parties prenantes de la mise en œuvre des activités, dont la Wildlife Conservation Society, le Fonds mondial pour la nature (WWF), le Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers



Epulu, Mambasa, RDC

(REPALEF), l'Organisation d'accompagnement et d'appui aux Pygmées (OSAPY) et le Programme d'intégration et de développement des Pygmées (PIDP-SHIRIKA YA BAMBUTI).

Lors d'une mission organisée en août 2016 pour recueillir le feed-back des bénéficiaires en vue de la rédaction du présent ouvrage, les populations et les organisations des territoires de Mambasa, de Monkoto, de Bikoro et d'Oshwé ont vivement réclamé une phase II du PFCN pour leur permettre non seulement de pérenniser les acquis obtenus, mais surtout de mettre à exécution le plan de durabilité produit avec l'appui des organisations parties prenantes qui les accompagnent.



Rouissage de manioc (Zunguluka, Mamabasa, RDC)



Transformation des produits agricoles, Monkoto, RDC

3. Projet de Soutien à l'Éducation de Base (PROSEB)

A. Résumé du PROSEB

Le PROSEB a été approuvé le 1^{er} mai 2013 et s'est clôturé le 28 février 2017. Il concernait les provinces Équateur, Nord-Ubangi, Sud-Ubangi, Mongala, Tshwapa, Kasai central et Kasai.

Les objectifs du PROSEB étaient de contribuer à la mise en œuvre du Plan intérimaire de l'éducation (PIE) et, par conséquent, à l'atteinte de ses objectifs stratégiques, à savoir : i) élargir l'accès et accroître l'équité dans l'enseignement primaire ; ii) améliorer les conditions d'apprentissage dans l'enseignement primaire ; et iii) renforcer la gestion du secteur et promouvoir une responsabilisation accrue en introduisant de nouvelles pratiques de gestion aux niveaux locaux.

Les composantes du PROSEB étaient :

Composante 1 : Accroître l'accès et l'équité dans l'enseignement primaire grâce à la remise en état et à la reconstruction de salles de classe.

S'appuyant sur la stratégie nationale de construction des écoles à moindre coût en collaboration avec les communautés locales, elle encourage l'utilisation des technologies appropriées et des matériaux de construction locaux. Quatre-vingt-dix pour cent des écoles visées par ce programme remplaceraient des locaux temporaires construits en matériaux non durables dans des zones rurales et 10 % concerneraient des locaux à réhabiliter dans des zones urbaines et périurbaines.

Composante 2 : Améliorer la qualité des conditions d'apprentissage. Elle comprenait deux sous-composantes. Sous-composante 2.1 : Formation continue des enseignants. Elle visait le i) développement des compétences professionnelles des enseignants, notamment par le renforcement de leurs capacités dans la maîtrise des contenus-matières à enseigner, et ii) développement des habiletés dans leurs pratiques de classe. Le programme associait la formation à distance (utilisation des NTIC) à un enseignement sur site, dispensé dans la cellule de base ; des réseaux seraient établis entre trois ou quatre écoles (REP) et des relations seraient entretenues en amont avec le ministère, par l'intermédiaire des divisions provinciales (PROVED) et sous-provinciales (SOUSPROVED) au travers des Centres de ressources éducatives des Sous-divisions (CRESO). Sous-composante 2.2: Fourniture de matériel didactique. Cette sous-composante finançait l'acquisition et la distribution de manuels à toutes les écoles primaires publiques et privées du pays.

Composante 3 : Renforcer la gestion du secteur éducatif par : i) l'appui aux bureaux gestionnaires de proximité et leur restructuration ; ii) le renforcement des capacités institutionnelles ; iii) la production des statistiques scolaires pour les provinces de l'Équateur et du Kasai occidental ; iv) la mise en place d'une stratégie pour la scolarisation des filles.

B. Processus de consultation des populations autochtones

Un Cadre de planification et un Plan de développement en faveur des populations autochtones ont été élaborés qui mettent en avant la sensibilisation des écoliers à la nécessité de préserver le patrimoine culturel et l'identité des Pygmées.

C. Activités ciblées sur les populations autochtones

Sur les 131 écoles dont les travaux ont été achevés, 11 accueillent 1422 enfants issus de populations autochtones Pygmées dont 575 filles, soit 40 %. Le respect de l'identité culturelle et la préservation des savoirs endogènes des communautés autochtones étaient enseignés dans les écoles par le biais des centres de média et d'écoute.

D. Impacts, effets et feed-back des bénéficiaires

Plus de 98 % des Pygmées de RDC sont analphabètes. Le PROSEB leur a permis d'envoyer un plus grand nombre de leurs enfants à l'école et de lutter contre les coutumes perpétuant la discrimination des femmes en général et, plus particulièrement, celle des femmes Pygmées dont l'existence est considérée n'avoir lieu d'être que pour la maternité et les travaux domestiques.

Le projet a suscité chez les Pygmées un véritable engouement pour la scolarisation et l'éducation de leurs enfants, si bien qu'aujourd'hui l'accès de leur progéniture à l'éducation est devenu une priorité pour la plupart des parents Pygmées.



Ecole réhabilitée par PROSEB

4. Projet d'appui aux communautés dépendantes des forêts (PACDF)

A. Résumé du PACDF

Le PACDF est un projet d'un modèle innovant dont la gouvernance est confiée aux représentants des peuples autochtones et des communautés locales. Il a démarré grâce à des fonds du *Mécanisme spécial de dons* (Development Grant Mechanism, DGM) dans le cadre du Programme d'investissement pour la forêt (FIP). Il s'agit d'un don de 6 millions de dollars alloué par le Fonds d'investissement climatique (FIC) pour assurer la participation des peuples autochtones et des communautés locales à la réduction de la déforestation. La Banque mondiale a été choisie pour assurer l'administration fiduciaire de ce don. De ce fait, la gestion de ce don doit être en cohérence avec les politiques et procédures de l'Institution. Un cadre de directives opérationnelles pour la gestion de ce fonds a été élaboré par les représentants des peuples autochtones à travers le monde.

Avec les représentants des populations autochtones en RDC, la Banque mondiale a mis sur pied le Projet d'appui aux communautés dépendantes des forêts (PACDF), lequel a été approuvé par le Conseil d'Administration de l'Institution en 2016. Un accord de Don a été signé en avril 2016 entre la Banque mondiale et l'Agence d'exécution nationale, la Caritas Congo ASBL. Outre le don de 6 millions de dollars du FIC, le PACDF vient de

bénéficier d'une autre enveloppe financière de 2 millions de dollars allouée par l'Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (CAFI).



Membres du Comité de Pilotage National du DGM et de L'Agence d'Exécution Nationale (Caritas Congo asbl)

Le PACDF est géré par deux instances : le Comité de pilotage national, organe de décision et l'Agence d'exécution nationale. Le Comité de pilotage national est composé de 19 représentants des 19 territoires concernés par ce projet et de 5 membres cooptés du Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers en RDC. C'est sur la base d'un processus participatif que les peuples autochtones et les communautés locales des territoires couverts par le projet ont désigné leurs représentants devant siéger à ce Comité de pilotage national. Avec l'appui technique de la Banque mondiale, le Comité de pilotage national a lancé un appel d'offres qui a abouti à la sélection de la Caritas Congo ASBL comme Agence d'exécution nationale. Celle-ci assure la gestion financière et comptable du projet dans le respect des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale. C'est, aussi, elle qui assure le secrétariat du Comité de pilotage national. La Banque mondiale et le gouvernement ont la possibilité d'assister aux réunions du Comité de pilotage national, mais en qualité d'observateurs.

B. Composantes du PACDF

Composante 1 : Renforcer les capacités des populations autochtones pour assurer leur participation efficace et efficiente à la réduction de la déforestation. Cette composante vise à asseoir le rôle des leaders des peuples autochtones et de leurs organisations représentatives pour accroître leur niveau de participation aux processus REDD+ à tous les niveaux : local, national et international.

Composante 2 : Développer des microprojets communautaires et valoriser les modes de gestion traditionnels des terres des populations autochtones en mettant en œuvre des activités à même de procurer ces

communautés des avantages économiques et sociaux culturellement adaptés pour contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Composante 3 : Gestion du projet (fonctionnement de l'Agence d'exécution nationale, suivi technique du projet, application des sauvegardes sociales et environnementales, etc.)

C. Processus de consultation des peuples autochtones

Le PACDF est le projet de la Banque mondiale qui a le plus bénéficié de la participation des peuples autochtones lors de la phase de préparation. Dès cette phase du projet, leurs représentants, réunis au sein du Groupe de travail technique (GTT), ont été pleinement associés, depuis l'élaboration de la feuille de route jusqu'à celle de la version finale du Document du projet soumise au Conseil d'Administration de la Banque. Les peuples autochtones ont été consultés dans 19 territoires (Kiri, Oshwe, Inongo, Opala, Banalia, Bafwasende, Mambasa, Yahuma, Lupatapata, Lubao, Lubefu, Lusambo, Kabinda, Dekese, Mweka, Dimbelenge, Bikoro, Walikale et Kalehe) pour donner leurs points de vue sur le DGM et pour désigner leurs représentants devant siéger au Comité de pilotage national du PACDF. Les délégués des communautés concernées par le projet siègent au Comité de pilotage national depuis mai 2014.



Consultations des peuples autochtones sur le DGM à Mingala, territoire de Lubefu

D. Activités ciblées sur les peuples autochtones

Le PACDF en est encore au début de sa mise en œuvre. Outre l'établissement du Comité de pilotage national essentiellement composé de délégués des communautés de base, des Comités locaux de suivi ont été instaurés pour aider au développement et au déploiement des microprojets communautaires. La formation des bénéficiaires de microprojets, au sein des communautés, aux fondamentaux de l'écriture, du calcul et de la comptabilité est programmée pour assurer leur participation effective à la

préparation, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation du projet. S'agissant d'un projet à gouvernance participative et décentralisée, chaque communauté bénéficiaire est libre de déterminer le microprojet qu'elle entend développer pour contribuer aussi bien à la réduction de la pauvreté qu'à celle de la réduction de la déforestation. Un mécanisme participatif de suivi de la satisfaction des bénéficiaires et de gestion des plaintes est mis en place par le Comité de pilotage national pour conserver au projet son caractère participatif et unique.

E. Impacts, effets et feed-back des bénéficiaires

Le PACDF prévoit des indicateurs de suivi pour mesurer le degré de satisfaction et le feed-back des bénéficiaires. Déjà à ce stade d'amorce de la mise en œuvre du PACDF, les segments de population autochtone concernés s'avèrent très contents de l'évolution du projet et un plan de travail ainsi qu'un budget annuel ont été approuvés par le Comité de pilotage en février 2016. Les mesures d'urgence prévues portent sur l'établissement des comités de suivi du projet et la formation des communautés à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs projets. La réussite du PACDF tient au fait qu'il est le tout premier projet en RDC reposant sur une gouvernance participative : les bénéficiaires sont ceux qui décident de l'affectation des fonds à des activités sélectionnées et ce sont leurs délégués, vivant parmi eux, qui constituent son Comité de pilotage national.

3.3 Appui technique et financier de la Banque à l'élaboration du cadre stratégique de développement des Pygmées de RDC

En 2009, la Banque mondiale a apporté son soutien aux populations autochtones pour la définition d'un Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées en République démocratique du Congo. Ce cadre stratégique, appelé communément « Stratégie nationale de développement des Pygmées », pose les fondements devant faciliter l'élaboration d'un programme de développement des Pygmées en RDC (voir l'annexe pour plus d'informations sur ce cadre stratégique). Ce document qui constitue le socle sur lequel doit se bâtir le processus de développement des Pygmées, a été élaboré de manière participative par les organisations des peuples autochtones sous l'égide de l'Organisation d'accompagnement et d'appui aux Pygmées (OSAPY) et de la Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones (DPGA). Ce

cadre stratégique conçu par les peuples autochtones avec le concours technique et financier de la Banque mondiale a été officiellement transmis au gouvernement de la RDC pour assurer sa validation. Depuis la date de sa publication en 2009, il est devenu un cadre stratégique de référence pour le pays, sur lequel s'appuient tous les programmes en lien avec les peuples autochtones.

Ce cadre est fondé sur la nécessité d'élaborer un programme de développement sur mesure, adapté aux modes et aux conditions de vie des peuples Pygmées ; il repose sur 6 piliers essentiels : i) renforcement des capacités ; ii) valorisation et préservation de la culture et de l'identité Pygmées ; iii) écodéveloppement ; iv) amélioration des conditions de vie ; v) reconnaissance et renforcement des droits des peuples Pygmées et de leur accès aux ressources naturelles ; et vi) préparation d'un recensement de la population pygmée.

En juin 2016, les Organisations des peuples autochtones, avec l'appui de la Banque mondiale, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Fonds international pour le développement agricole (FIDA), ont organisé une table ronde de haut niveau pour réfléchir aux modalités de mise en œuvre du Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées. Publié en 2009, ce *Cadre stratégique* n'avait jamais été décliné en programmes de développement ; il fallait organiser cette table ronde pour que soit élaboré un plan d'action subordonnant des programmes de développement des Pygmées.

Lors de la table ronde, un plan d'action pour le développement et la promotion des droits des peuples autochtones Pygmées a été façonné, assorti de 12 programmes : Renforcement des capacités ; Promotion de la culture et de l'identité des peuples autochtones ; Accès à la santé ; Accès à l'éducation ; Amélioration des moyens de subsistance et activités économiques alternatives ; Accès à la terre ; Participation à la prise de décisions ; Recensement ; REDD+ et Foresterie ; Autonomisation des femmes ; Droits de l'homme et Pilotage/gestion du programme.

Les principaux résultats issus de cette Table ronde sont les suivants :

1. L'élaboration d'un plan d'action en 12 programmes pour la mise en œuvre coordonnée des piliers du Cadre stratégique pour le développement des Pygmées en République démocratique du Congo, assorti d'un chronogramme et d'un budget indicatif pour chaque pilier.
2. La mise en place d'un groupe inter-bailleurs, piloté par la Banque, pour coordonner le flux de financements à l'appui de l'exécution du plan d'action pour la mise en œuvre du Cadre stratégique.

Depuis mars 2017, avec le concours financier du Fonds fiduciaire nordique, 12 groupes thématiques développent, sous la supervision des organisations des peuples autochtones, les 12 programmes inscrits au plan d'action intégré. Cette subvention doit permettre de rendre opérationnel le plan d'action élaboré par les membres du « Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers » (REPALEF) lors de la table ronde sus évoquée.

Conclusion et perspectives

Cet ouvrage montre comment le Panel d'inspection, un mécanisme interne de responsabilisation, a pu resituer la question des droits des populations autochtones dans le contexte du développement international de façon à ouvrir de nouvelles perspectives. Il est bien connu que les populations autochtones constituent une large part du nombre de pauvres dans bien des pays et ils sont les gardiennes des ressources naturelles de ces pays. Elles méritent, en conséquence, une attention particulière et leurs voix doivent être entendues.

De fait, la demande d'inspection émanant des Groupes des peuples autochtones de la République démocratique du Congo a été une opportunité donnée à la Banque mondiale d'entendre la voix des populations autochtones et de reconnaître le rôle de ces communautés dans la conception et la mise en œuvre de projets les concernant.

Le Panel d'inspection et la Direction de la Banque partagent l'objectif de renforcer l'efficacité du développement. L'existence du Panel d'inspection au sein de la Banque mondiale manifeste bien la valeur que l'Institution attache à la responsabilisation, à la transparence et au respect de ses propres politiques de sauvegarde. En effet, l'application de la procédure du Panel au cas de la RDC a permis d'apporter une meilleure efficacité aux interventions ultérieures de la Banque dans ce pays.

Dans le cas de la République démocratique du Congo, depuis la reprise de la coopération entre la Banque mondiale et le gouvernement en 2001, la Banque a joué un rôle actif pour aider ce pays sortant d'un conflit à retrouver son unité nationale, à adopter les réformes nécessaires à la relance de son processus de développement et à s'attaquer à la lutte contre la pauvreté affectant des millions de Congolais.

La demande d'inspection a joué un rôle majeur dans la réalisation de ces objectifs. Elle a permis aux organisations des peuples autochtones de se familiariser avec les politiques de sauvegarde et les procédures de la Banque mondiale, de s'intéresser au fonctionnement de l'Institution et au suivi de la mise en œuvre des différents projets qu'elle finance en République démocratique du Congo. Cette Plainte a ouvert la voie à un partenariat durable entre les peuples autochtones et la Banque mondiale en confortant la promotion des droits des peuples autochtones et le respect des normes environnementales et sociales.

Le fruit le plus significatif de ce partenariat entre les peuples autochtones de la République démocratique du Congo et la Banque mondiale est le Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées de la RDC.⁵¹ Ce cadre stratégique qui s'inscrit actuellement dans un plan d'action intégré pour le développement et la promotion des droits des peuples autochtones servira d'ancrage profond au développement de programmes ciblant des populations autochtones.

Le présent ouvrage a, de surcroît, mis en exergue que, grâce à la procédure du Panel, d'importantes leçons ont été apprises, lesquelles devront être intégrées à l'ensemble des opérations conduites par la Banque en RDC. Figure au nombre de ces leçons l'importance d'étendre largement l'expérience réussie dans le secteur forestier à d'autres secteurs, sans parler des efforts à consentir pour éviter le saupoudrage.

La demande d'inspection, préalablement perçue comme un événement négatif, a débouché sur un partenariat durable entre les peuples autochtones et la Banque mondiale en République démocratique du Congo ; et l'exemple de ce partenariat peut être vu comme élément d'un processus d'apprentissage plus large, applicable à d'autres pays et institutions.

Tout compte fait, le rôle de la Banque mondiale en tant que conseiller et partenaire du gouvernement congolais restera précieux dans le processus de mise en œuvre du plan d'action intégré pour le développement et la promotion des droits des peuples autochtones. La création par le gouvernement congolais d'un « Fonds national d'appui aux peuples autochtones Pygmées » permettra que la mise en œuvre de ce plan d'action atteigne une masse critique propre à assurer le développement des communautés autochtones en RDC.

Annexe

Mise en œuvre du cadre stratégique pour l'élaboration d'un programme de développement des Pygmées en République démocratique du Congo

Contenu du cadre stratégique

Le cadre stratégique conçu par les peuples autochtones avec le concours technique et financier de la Banque mondiale est devenu, depuis la date de sa publication en 2009, un cadre national stratégique de référence sur lequel reposeront tous les programmes en lien avec les populations autochtones. Ce cadre stratégique dépeint l'histoire des peuples Pygmées en RDC et décrit les conditions d'extrême pauvreté et le déni des droits humains dont ils sont victimes. Cette situation justifie l'urgence et la nécessité de concevoir un programme de développement spécifique adapté à leurs modes et conditions de vie. Ce cadre stratégique repose sur 6 piliers fondamentaux :

Pilier 1 : Renforcement des capacités

Ce pilier sur le renforcement des capacités est une véritable clé de voûte dans la mesure où les peuples autochtones sont dans l'incapacité de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme les concernant si leurs capacités techniques et institutionnelles ne sont pas consolidées. En effet, les peuples autochtones Pygmées ont besoin de leaders et d'institutions solides pour gérer la défense de leurs droits et orchestrer l'amélioration de leurs conditions de vie, sur tous les plans.⁵² Dans cette perspective, il s'agit donc de construire, à court et à moyen termes cependant, une stratégie visant à identifier le futur leadership capable de construire ses propres institutions et de participer aux institutions de la société globale. Des incitations et des actions affirmatives pourront être envisagées.

Pilier 2 : Valorisation et préservation de la culture et de l'identité des Pygmées

Ce pilier vise la recherche de modèles alternatifs de développement permettant de sauvegarder une culture unique et de préserver, autant que faire se peut, des traditions et coutumes. Il ne s'agit pas de dire aux peuples

autochtones de se fermer au monde, mais bien plutôt d'envisager une ouverture à d'autres cultures tout en préservant l'essence et l'identité de leur culture exceptionnelle. La pression que la mondialisation exerce actuellement sur toutes les civilisations de la planète doit pousser les peuples autochtones à maintenir leur auto-identification en tant que peuple unique et distinct.

Pilier 3 : Écodéveloppement

Ce pilier appelle à la mise en place d'un développement fondé sur les ressources écologiques. Il s'agit de sécuriser les droits d'usage traditionnels des ressources naturelles des peuples autochtones en encourageant la cohabitation pacifique entre eux et les autres peuples. Ce pilier a pour but de favoriser l'accès des peuples autochtones Pygmées à la terre, la reconnaissance et la sécurisation de leurs droits fonciers via un processus participatif mené avec les autres peuples. Sans vouloir les inciter à la sédentarisation, ce pilier sert de levier à la rétrocession des terres agricoles aux Pygmées déjà sédentaires et à leur accès sans restriction aux ressources naturelles se trouvant dans leurs terroirs coutumiers et traditionnels.

Pilier 4 : Amélioration des conditions de vie

Les peuples autochtones, tout en restant attachés à leur identité culturelle, ont droit à des conditions de vie et d'habitat décentes. Cela inclut l'amélioration de leur accès à l'eau, à la nourriture, aux médicaments et au logement. L'accès à un habitat décent et à une vie digne est un droit humain fondamental. Ce pilier met en exergue que la préservation de l'identité culturelle d'un peuple ne va pas à l'encontre de l'amélioration de ses conditions de vie et d'habitat.

Pilier 5 : Reconnaissance et renforcement des droits humains des peuples autochtones Pygmées et de leur accès aux ressources naturelles

Le plus grand défi auquel sont confrontés les peuples autochtones, en général, et les Pygmées, en particulier, est celui de la reconnaissance de leurs droits, notamment ceux associés à l'accès à leurs terres traditionnelles et aux ressources naturelles. L'identité du peuple autochtone est liée à sa terre. La lutte pour la reconnaissance des droits des peuples autochtones s'organise autour de la sécurisation de leurs terres et de leurs ressources. Le cadre stratégique voudrait assurer, en République démocratique du Congo, la reconnaissance des droits d'usage coutumiers des peuples autochtones Pygmées sur les ressources naturelles se trouvant dans leurs terroirs ainsi que la sécurisation de ces terroirs par un cadre réglementaire efficace et contraignant.

Pilier 6 : Préparation d'un recensement des peuples autochtones Pygmées

Les Pygmées sont présents dans toutes les provinces de la RDC, à l'exception du Congo central. Il existe plusieurs groupes de peuples autochtones Pygmées en RDC, mais les plus connus sont les Mbuti, les Efe, les Twa, les Cwa, les Bambenga, les Balumbe, les Basoet et les Aka. Selon le cadre stratégique, l'ensemble de cette population pygmée représente environ 600 000 personnes. Ce chiffre daté de 2009, fourni par la Dynamique des groupes des peuples autochtones, est basé sur les données des ONG Pygmées. Aucun recensement de la population pygmée n'a été effectué dans le pays.



Table ronde, Kinshasa, juin 2016

En juin 2016, les Organisations des peuples autochtones, avec l'appui de la Banque mondiale, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et du Fonds international pour le développement agricole (FIDA), ont organisé une Table ronde de haut niveau pour réfléchir aux stratégies de mise en œuvre du Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées.

Lors de cette table ronde, un Plan d'action pour le développement et la promotion des droits des peuples autochtones Pygmées a été produit, assorti de 12 programmes: Renforcement des capacités ; Promotion de la culture et de l'identité des peuples autochtones ; Accès à la santé ; Accès à l'éducation ; Amélioration des moyens de subsistance et activités économiques alternatives ; Accès à la terre ; Participation à la prise de décisions ; Recensement ; REDD+ et Foresterie ; Autonomisation des Femmes ; Droits humains et Pilotage/gestion du programme.

La table ronde s'est tenue avec la participation des représentants des peuples autochtones venus de plusieurs villages, des responsables des organisations des peuples autochtones, de représentants du Parlement, du gouvernement de la RDC, de la Présidence de la République, de missions diplomatiques accréditées en RDC, de la Banque mondiale en la personne du Directeur Afrique pour le Développement durable, de Chefs de programmes à la Banque mondiale, de représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, des représentants des organisations internationales, de membres de la société civile et de représentants du secteur privé.

Deux livrables majeurs ont été produits lors de cette table ronde :

1. un document contenant les principes et résolutions de la Table ronde ; et,
2. un plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement des Pygmées en République démocratique du Congo.

Les principaux résultats issus de cette table ronde sont :

1. l'élaboration d'un plan d'action de 12 programmes, assorti d'un chronogramme et d'un budget indicatif pour chaque pilier.
2. la mise en place d'un groupe inter-bailleurs, piloté par la Banque mondiale, pour coordonner le flux de financements à l'appui du développement du plan d'action et de sa mise en œuvre.

Le Comité de Pilotage est assuré par le Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers (REPALEF) en République démocratique du Congo. Des experts de la Banque mondiale et d'autres organisations intéressées apportent un appui technique.

Conformément au *Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées en République démocratique du Congo*, le programme se décline en trois phases principales :

1. une phase de fondation ou pilote (5 ans) ;
2. une phase de diffusion et de réplique des projets pilotes approuvés (5 ans) ; et
3. une phase de consolidation (5 ans).

Depuis mars 2017, avec l'appui financier du Fonds fiduciaire nordique, 12 groupes thématiques élaborent, sous la supervision des organisations des peuples autochtones, les 12 programmes inscrits au plan d'action intégré pour la préservation et la promotion des droits des populations autochtones. Cette subvention doit permettre de rendre opérationnel le plan d'action élaboré par les membres du « Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers » (REPALEF) lors de la table ronde sus évoquée.

Ce plan d'action intégré vise à définir des normes de bonne gouvernance telles que la promotion de la participation, un système intégré efficace de résolution des conflits, afin de renforcer l'appropriation par la communauté de la gestion des ressources naturelles. Dans la mesure où la pauvreté est, pour la plupart des peuples autochtones, liée à l'absence de droits et de structures de gouvernance idoines, le plan d'action procure

également un accès à différents niveaux de représentation et de justice, aux services publics (santé, éducation), aux moyens de subsistance par le développement d'alternatives économiques.

Endnotes

1. Cf. Politique Opérationnelle de la Banque Mondiale relative aux populations autochtones. Disponible à <http://siteresources.worldbank.org/OPS-MANUAL/Resources/OP4.10.July1.2005.French.pdf>
2. Deskaheh, lettre à Sir J.E. Drummond, Secrétaire général de la Société des Nations, le 6 août 1923 (document paru aussi sous le nom de « The Red Man's Appeal for Justice »).
3. Rapport final produit par Martinez Cobo en 1986–1987, constitué de 5 volumes. Jusqu'à ce jour, il demeure important pour le plaidoyer autochtone sur la scène internationale, notamment parce qu'on y rencontre pour la première fois une définition des « Peuples autochtones » : « *Par communautés, populations et nations autochtones, il faut entendre celles qui, liées par une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, s'estiment distinctes des autres segments de la société qui dominent à présent sur leurs territoires ou parties de ces territoires. Elles constituent maintenant des segments non dominants de la société et elles sont déterminées à préserver, développer et transmettre aux futures générations leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique qui constituent la base de la continuité de leur existence en tant que peuples, conformément à leurs propres modèles culturels, à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques* ».
4. Deux ateliers sont mis sur pied pour discuter de la possibilité d'une instance permanente. Le premier se tient à Copenhague (Danemark), en 1995 (voir rapport E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/7) et le deuxième, à Santiago du Chili, en 1997.
5. Il est créé le 14 décembre 2007 par la résolution A/HRC/6/36 du Conseil des droits de l'homme (CoDH).
6. Il est créé par la résolution de l'Assemblée générale 40/131 du 13 décembre 1985.
7. Par la résolution A/HRC/6/L.26 du 24 septembre 2007 présentée par le Guatemala, le Conseil a renouvelé le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones. Lors de sa 15^e session, le 20 septembre 2010, le Conseil a adopté, sans vote, une résolution modifiant la dénomination en « Rapporteur spécial auprès des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », un mandat actuellement effectué par Mme Victoria Tauli Corpuz.
8. Bien que la Déclaration n'ait pas force contraignante, elle contient cependant des principes généraux majeurs pour la promotion et pour la défense des droits des peuples autochtones. La Déclaration ne crée pas de nouveaux droits, mais rappelle les droits contenus dans les conventions et traités existants ratifiés par les États.

9. L'organisation de cette conférence a été décidée le 16 novembre 2010, lors de la troisième commission de l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution A/C.3/65/L.22/Rev.1). Il s'agit d'une session plénière de haut niveau de l'Assemblée générale. Un gros travail de préparation a été effectué par les délégués autochtones de 7 régions du monde en vue de cette conférence. Une réunion a eu lieu en juin 2013 à Alta en Norvège afin d'aboutir à une position commune. Il en est ressorti le « Document final d'Alta ».
10. Cf. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Rapport du groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les populations/communautés autochtones*, 2005, page 100.
11. Il s'agit de la signification étymologique qui fait allusion à la coudée. Celle-ci est une ancienne mesure de longueur d'environ 50 centimètres, dont la base était la distance comprise entre la pointe du *coude* et celle du *majeur* (le 3^e et le plus long des 5 doigts de la main). Le nom « Pygmée » a donc une connotation d'infériorisation, de mépris et d'insulte.
12. Hendrik C.D. Wit, *Histoire du développement de la biologie*, volume I, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1992, p. 84.
13. Dans sa page 15, le *Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées en République démocratique du Congo* donne beaucoup de détails sur les différents groupes de Pygmées vivant en RDC.
14. Nsolotshi Malangu, Muembo Nkumba et Kasonga Mutombo, *Statut et protection juridiques des droits fonciers en vertu des coutumes et usages locaux en République démocratique du Congo*. Non publié.
15. Cf. Inge Wagemakers et al « Lutte foncière dans la ville : gouvernance de la terre agricole urbaine à Kinshasa », dans *Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2009–2010, p.184.
16. P. Kipalu, « Le Consentement libre, préalable et informé (CLIP) des communautés dans le processus de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) en République démocratique du Congo (RDC) », dans *Forêts africaines-Tabernacles des Savoirs* (FOATAS), vol. 1, 2013, p. 84.
17. Avant la publication du code forestier en 2002, les anciens titres forestiers en RDC s'appelaient, selon le cas, « Garantie d'approvisionnement » ou « Lettre d'intention ». L'examen légal des concessions prévu par le Code forestier et dont les dispositions pratiques sont édictées par le Décret présidentiel N° 06/14 du 10 novembre 2006, portant nomination des membres de la Commission interministérielle chargée de la révision des titres forestiers, a consisté, pour les détenteurs de ces anciens titres forestiers, à introduire une requête auprès de la Commission interministérielle mise en place à cet effet, en vue d'obtenir la conversion de leurs anciens titres forestiers en contrats de concession forestière.
18. REDD+ représente les efforts déployés par les pays pour réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, et pour favoriser la conservation, la gestion durable des forêts ainsi que l'amélioration

des stocks de carbone forestier. Le principe de base de REDD+ est qu'une compensation financière, versée par les pays développés, soit donnée aux pays en voie de développement qui parviennent à réduire leurs sources d'émissions au niveau national. Les projets REDD+ travaillent avec les communautés à la restructuration des économies locales en direction d'une utilisation durable des terres et de la conservation des forêts. La vente des réductions d'émissions vérifiées qui en résultent contribue à financer le développement durable. Les projets REDD+ sont validés et supervisés de manière indépendante pour s'assurer que les réductions d'émissions et les avantages environnementaux et communautaires sont transparents et responsables.

19. Banque mondiale, *Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées en République démocratique du Congo*, 2009, p. 7.
20. RDC, *Cadre de Directives nationales sur le consentement libre, informé et préalable (CLIP) dans le cadre de la REDD+ en République démocratique du Congo. Guide pratique à l'attention du gouvernement, des entreprises, des ONG et des communautés locales/peuples autochtones*, 2014.
21. La République centrafricaine a ratifié la Convention n° 169 de l'OIT.
22. Le texte étant actuellement à l'Assemblée nationale, il est impérieux qu'une stratégie de plaidoyer et de lobbying de haut niveau soit mise en place pour booster l'inscription de ce texte au débat général pouvant déboucher sur son adoption par les deux chambres du Parlement. Cette loi devra, ensuite, être vulgarisée auprès de l'opinion tant nationale qu'internationale et un plaidoyer devra se poursuivre pour que les mesures d'application soient élaborées. L'adoption de ce cadre légal en faveur des Pygmées mettra la RDC au palmarès des pays où existent des politiques affirmatives en faveur des peuples autochtones visant à leur permettre d'assurer leur bien-être et leur survie physique.
23. Le terme « Direction » est dans cet ouvrage synonyme de « Direction de la Banque ».
24. Les Groupes des peuples autochtones désignent ici les organisations, groupes et structures des autochtones Pygmées et ceux qui accompagnent les autochtones Pygmées.
25. Droits de tirage spéciaux.
26. Le zonage est la planification de l'utilisation des sols ou leur affectation à plusieurs usages en vue d'éviter les conflits entre les acteurs. Dans le projet PUSPRES, notamment, la Banque mondiale avait prévu un zonage pilote des forêts sur le paysage 9 de la RDC, autrement appelé « Maringa-Lopori-Wamba » et situé dans l'ancienne province de l'Équateur.
27. Le TSERO en tant que DPL n'exigeait pas le déclenchement des politiques de sauvegarde de la Banque, mais le PUSPRES étant un prêt de récupération d'urgence et non un DPL, il aurait dû exiger, en amont et en aval, le déclenchement des politiques de sauvegarde de la Banque, notamment la Politique 4.10 (qui s'appelait, au moment de l'introduction de la plainte, la Directive opérationnelle 4.20) relative aux populations autochtones.

28. Les 13 plaignants étaient : Adrien Sinafasi Makelo, Willy Loyombo Esimola, Adolphine Muley, Roger Muchuba Buhereko, Pierre Bonkono Empita, Pacifique Mukumba, Henri Belanga, José Mokbondi Lihesa, Valentin Egombo, Revocat Mukubwa, Colette Mikila, Fazili Sisiana et Docteur Lyaki Ndukukuwa.
29. Extrait de la demande d'inspection des Groupes des peuples autochtones.
30. La politique sur l'évaluation environnementale (PO 4.01) classe les projets de la manière suivante:
- Catégorie A : probabilité d'avoir des impacts environnementaux aux très négatifs, névralgiques, divers, ou sans précédent ; impacts pouvant affecter une zone plus vaste que les sites ou les installations faisant l'objet des travaux. *Les projets de cette catégorie requièrent une évaluation environnementale complète.*
 - Catégorie B : les impacts négatifs éventuels du projet sont moins graves et il peut y être remédié par la prise de mesures d'atténuation. *Les projets de cette catégorie requièrent une évaluation environnementale plus ciblée.*
 - Catégorie C : Un projet envisagé est classé dans la catégorie C si la probabilité de ses effets négatifs sur l'environnement est jugée minimale ou nulle. *Hormis l'examen préalable, aucune autre action d'évaluation environnementale n'est nécessaire.*
 - Catégorie FI : si la Banque investit des fonds au travers d'un intermédiaire financier dans des sous-projets pouvant aboutir à un impact environnemental négatif. *Les projets de cette catégorie requièrent, le cas échéant, que chaque intermédiaire financier procède à un examen préalable des sous-projets envisagés et veille à ce que les emprunteurs secondaires réalisent une étude environnementale appropriée pour chaque sous-projet.*
31. World Bank, EESRSP, Technical Annex, Report No: T7601-ZR, page 85.
32. World Bank, EESRSP, Technical Annex, Report No: T7601-ZR, p. 25.
33. Banque mondiale, République démocratique du Congo, *Mission de suivi sectoriel*, 1er-12 juillet 2003, p.1.
34. Une fois que le Panel a enregistré une Demande d'inspection (la Demande), la phase de recevabilité (ou éligibilité) du processus commence. Cette phase est assortie de contraintes temporelles précises. Une fois la plainte enregistrée par le Panel, la Direction de la Banque dispose de 21 jours ouvrables à compter de la date d'enregistrement pour y répondre. Une fois reçue la Réponse de la Direction, le Panel dispose de 21 jours ouvrables pour déterminer si la Demande répond à certains critères techniques et, le cas échéant, soumettre une recommandation à l'approbation des Administrateurs sur le lancement ou non d'une enquête. Si le Conseil d'Administration de la Banque approuve une recommandation d'enquêter, le Panel fait appel à un ou plusieurs experts dans les domaines en rapport avec le projet en question. Ces experts participent, dès lors, aux recherches documentaires et *in situ*, puis à la rédaction du rapport d'enquête. Durant

cette phase, l'équipe du Panel, qui inclut à ce moment-là les experts, procède à des recherches documentaires et recherches sur le terrain. L'équipe du Panel rencontre les Plaignants et toutes autres parties prenantes qui détiendraient des informations détaillées sur les problèmes, les préoccupations, l'avancement du projet et ses éventuels effets positifs ou négatifs. La phase d'enquête peut prendre plusieurs mois, quoique le Panel tente de la conclure dans un délai de six mois. À la suite du rapport d'enquête, la Direction de la Banque met en place un plan d'action qui est soumis aux Administrateurs de la Banque pour approbation. Pour plus d'informations concernant le processus du Panel, les critères techniques d'admissibilité et de recevabilité ainsi que les différentes contraintes temporelles, prière de se rendre sur le site Internet du Panel : www.inspectionpanel.org

35. Tous les éléments contenus dans cette section sont tirés, en substance, de « The Inspection Panel, Rapport d'enquête, République démocratique du Congo : Appui transitoire à une opération de crédit au redressement économique (TSERO) et Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES) » traduction en Français de « World Bank, *Inspection Panel Investigation Report, Democratic Republic of Congo : Transitional Support for Economic Recovery Credit (TSERO) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRP)* », 31 août 2007.
36. Des propos similaires figurent dans le résumé analytique du Rapport d'enquête du Panel.
37. *Ibid.*
38. Voir Résumé exécutif du Rapport d'enquête du Panel (traduction française).
39. Allusion faite par les auteurs.
40. Voir Résumé exécutif du Rapport d'enquête du Panel (traduction française).
41. *Ibid.*
42. *Ibid.*
43. Voir Résumé exécutif du Rapport d'enquête du Panel (traduction française).
44. *Ibid.*
45. *Ibid.*
46. Voir Résumé exécutif du Rapport d'enquête du Panel (traduction française).
47. World Bank, Implementation Completion and Results Report for the Transitional Support and Economic Recovery Operation (IDA-H 1920), May 1, 2007, p. 9.
48. Voir Résumé exécutif du Rapport d'enquête du Panel (traduction française).
49. Toute la documentation relative à l'examen légal et au processus de conversion peut être trouvée à l'adresse <http://www.rdc-conversiontitres-forestiers.org/index.php>
50. Pour la première fois dans l'histoire de la RDC, dans un texte très officiel, en l'occurrence le *Décret présidentiel N° 06/14 du 10 novembre 2006 portant nomination des membres de la Commission interministérielle chargée de la révision des titres forestiers*, le Président de la République faisait

clairement le distinguo entre « communautés autochtones » en parlant des Pygmées, et « communautés locales » en faisant référence aux non-Pygmées. Ainsi donc, une confirmation officielle était donnée au fait que les Pygmées sont des « peuples autochtones » de la RDC. Il est intéressant de noter que ce Décret a été signé un an après la soumission de la plainte et dix mois après la venue de l'équipe du Panel d'inspection en RDC, alors en mission destinée à déterminer l'éligibilité de la Demande. Cette officialisation aurait-elle un lien avec la plainte ? Il ne serait pas exagéré de l'affirmer, tant cela ne semble pas fortuit après la démonstration magistrale par le Panel d'inspection de l'autochtonie des Pygmées du point de vue des critères de la Banque mondiale.

51. République démocratique du Congo, *Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées*. Unité « États fragiles, conflit et développement social », Département pour le développement durable, Région Afrique, Washington, décembre 2009.
52. République démocratique du Congo, *Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées*, page 41.





The Indigenous Peoples of the DRC

Story of a Partnership

By Willy Loyombo and Adrien Sinafasi

Table of Contents

Authors' Biographies	64
Acronyms and Abbreviations	65
Foreword	67
Abstract	69
Chapter One: The General Situation of Indigenous Peoples in the Democratic Republic of Congo	71
Chapter Two: Indigenous Peoples of the Democratic Republic of Congo Submit a Request for Inspection	79
Chapter Three: A New Beginning between the World Bank and Indigenous Peoples	95
Chapter Four: Conclusion and Future Perspectives	107
Annex: Implementation of the Strategic Framework for the Development of a Program for Pygmies in the Democratic Republic of Congo	109
Endnotes	113
Boxes	
1. Relevant Texts on the Rights of Indigenous Peoples	73
2. Treaties and Conventions Guaranteeing Self-Determination and FPIC	73
3. Some Highlights of the Recognition of Customary and Traditional Rights of IPs in the DRC	76
4. Excerpts from the Constitution and Laws Affecting the Customary Rights of Indigenous Peoples in the DRC	77
5. Related Projects	82

Authors' Biographies

Willy Loyombo Esimola: A sociologist and defender of Indigenous Peoples, Mr. Loyombo has founded two journals that promote the knowledge and expertise of Indigenous Peoples: the *Revue Africaine des Peuples Autochtones* published by the *Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones (DGPA)* and the *Forêts Africaine-Tabernacle des Savoirs* published by the *l'Organisation d'Accompagnement et d'Appui aux Pygmées (OSAPY)* and the *Forest Peoples Program*. He has written extensively on forests and Indigenous Peoples. A graduate in Advanced Studies in Philosophy, he is preparing his thesis at the Catholic University of Louvain.



He is the Coordinator of the OSAPY, Senior Technical Adviser of the Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la Gestion Durable des Ecosystèmes Forestières (REPALÉF), co-founder of the Réseau Ressources Naturelles, of the DGPA, and of the Climate Working Group REDD (GTCR, Groupe de Travail Climat REDD) in the Democratic Republic of Congo (DRC).

Adrien Sinafasi Makelo: A specialist in and defender of Indigenous Peoples, Mr. Sinafasi co-founded the Réseau des Associations Autochtones Pygmées, the DGPA, and the GTCR group in the DRC. A native of the province of North Kivu in eastern DRC, he is coordinator of Dignité Pygmée. He has written often about forestry and Indigenous Peoples and represents the Indigenous Peoples of the DRC in international climate negotiations.



Acronyms and Abbreviations

APAC	Aboriginal and Community Heritage Areas (<i>Aires de Patrimoine Autochtone et Communautaire</i>)
BP	Bank Procedure
CAMV	Vulnerable Pygmy and Minority Indigenous Support Center (<i>Centre d'Accompagnement des Autochtones Pygmées et Minoritaires Vulnérables</i>)
CIF	Climate Investment Fund
CONAREF	National Commission for Land Reform (<i>Commission Nationale de la Réforme Foncière</i>)
DGM	Development Grant Mechanism
DGPA	Dynamic of Indigenous Peoples Groups (<i>Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones</i>)
DPL	Development Policy Loan
ECOSOC	Economic and Social Council
EESRSP	Emergency Economic and Social Reunification Support Project
EMRIP	Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
FIP	Forest Investment Program
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
FPIC	Free, Prior, and Informed Consent
IFAD	International Fund for Agricultural Development
ICCN	Institute for the Conservation of Nature
ILO	International Labour Organization
IP	Indigenous Peoples
IPDP	Indigenous Peoples Development Plan
IPP	Indigenous Peoples Plan

LINAPYCO	National League of Indigenous Pygmy Associations of the Congo (<i>Ligue Nationale des Associations Autochtones Pygmées du Congo</i>)
OD	Operational Directive
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OP	Operational Policy
OSAPY	Organization of Support to Pygmies (<i>Organisation d'Accompagnement et d'Appui aux Pygmées</i>)
PACDF	Forest Dependent Communities Support Project (<i>Projet d'Appui aux Communautés Dépendantes des Forêts</i>)
PARRSA	Agriculture Rehabilitation and Recovery Support Project (<i>Projet d'Appui à la Réhabilitation et à la Relance du Secteur Agricole</i>)
PGAPF	Improved Forest Landscape Management Project
PRO-ROUTES	High Priority Roads Reopening and Maintenance Project (<i>Projet d'Appui à la Réouverture et à l'Entretien de Routes Hautement Prioritaires</i>)
PROSEB	Support to Basic Education Program (<i>Projet de Soutien à l'Éducation de Base</i>)
PUAACV	Emergency Living Conditions Improvement Support Project (<i>Projet d'Urgence d'Appui à l'Amélioration des Conditions de Vie</i>)
RAPY	Network of Pygmy Associations (<i>Réseau des Association des Pygmées</i>)
REDD+	Reduction of Emissions from Deforestation and Degradation
REPALEF	Network of Indigenous and Local People for Sustainable Management of Forest Ecosystems (<i>Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la Gestion Durable des Écosystèmes Forestières</i>)
SDR	Special Drawing Rights
SESA	Strategic Environmental and Social Assessment
TSERO	Transitional Support for Economic Recovery Grant
UEFA	Union for the Emancipation of Indigenous Women (<i>Union pour l'Emancipation de la Femme Autochtone</i>)
UN	United Nations
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Foreword

In 2016, the Inspection Panel received a message from members of the *Organisations Autochtones Pygmees et Accompagnant les Autochtones Pygmees en Republique democratique du Congo* asking for support to document their experience following the Request for Inspection they submitted to the Panel in 2005. In that complaint the organization alleged harm from some of the forest-sector reform activities supported by two World Bank projects in the Democratic Republic of Congo (DRC).

The Panel's investigation in the case led to the start of a partnership between the Pygmies and the World Bank. The authors of this book demonstrate how, following the Panel case, an improved understanding of the situation of the Pygmies led to a better relationship with the Bank and to Bank projects that were more responsive to the needs of this group of Indigenous Peoples. The authors also show that by bringing a case to the Inspection Panel Indigenous Peoples in the DRC strengthened their capacity to defend their rights and to participate in development projects that affect them.

This book comes at an opportune time. It arrives just after the 10th anniversary of both the release of the Inspection Panel's Investigation Report and the adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, and follows the recent publication of the Panel's report on emerging lessons on Indigenous Peoples that draws on the DRC case.

By supporting the publication of the book, the Panel hopes to provide a platform for the perspective of the Requesters to be heard a decade after the case. In this context, we are pleased to see that the Requesters considered the Panel case a starting point in the recognition of their rights as Indigenous Peoples in the DRC, as well as the beginning of important development outcomes for their benefit.

The World Bank Inspection Panel

Abstract

This book reviews the evolution of relations between the Indigenous Peoples of the DRC and the World Bank more than a decade after a Request for Inspection was submitted by the Indigenous Peoples' groups to the Inspection Panel.

The first chapter describes the context of the rise of the movement for the protection of Indigenous Peoples' rights at the international level and in the DRC. It reviews the internationally recognized characteristics of Indigenous Peoples as well as the progress made in the DRC and worldwide in the protection and promotion of Indigenous Peoples' rights.

The second chapter provides details of the Request for Inspection. It explains the main complaints contained in the Request, the World Bank Management Response, and the conclusions of the Inspection Panel's investigation, and it summarizes the various Progress Reports published by the Bank in the context of the implementation of its Action Plan.

The third chapter details the progress made by the World Bank in the implementation of its operations in the DRC following the Request for Inspection, and supplies examples of projects highlighting the various results for Indigenous Peoples, emphasizing the consultation process and feedback of beneficiaries.

Finally, the conclusion shows how the Panel process—despite originating in a complaint—ultimately resulted in a partnership of mutual understanding and constructive collaboration between the World Bank and the Indigenous Peoples of the DRC.

The General Situation of Indigenous Peoples in the Democratic Republic of Congo

In the Democratic Republic of Congo, Pygmies meet the internationally recognized definition of Indigenous Peoples. They experience specific and serious discrimination. They are intimately attached to their lands and resources, and are distinct from the dominant population. They self-identify as Indigenous Peoples. Pygmies fit the Indigenous Peoples'¹ characteristics as defined under Operational Policy (OP) 4.10 of the World Bank. For purposes of this policy, the term “Indigenous Peoples” generically refers to a distinct, vulnerable, social and cultural group possessing to varying degrees: self-identification as members of a distinct indigenous cultural group and recognition of this identity by others; collective attachment to geographically distinct habitats or ancestral territories in the project area and to the natural resources in these habitats and territories; customary cultural, economic, social, or political institutions that are separate from those of the dominant society and culture, and an indigenous language, often different from the official language of the country or region. This chapter begins by presenting the status of Indigenous Peoples in the international development debate before examining the situation of the Pygmies in the DRC.

1.1 Overview of the Role and Perception of Indigenous Peoples in the International Development Debate

The journey to recognition of Indigenous Peoples by the international community began early in the 20th century. In 1923 the chief of the Iroquois League, Deskaheh, representing the Confederation of Six Iroquois Nations, undertook a mission to Geneva to address the United Nations

Society (now the United Nations) seeking recognition of the sovereignty of the Iroquois. “The constituent members of the State of Six Iroquois Nations, that is to say: Mohawk, Oneida, Onondaga, Cayuga, Seneca and Tuscarora are, and have been for many centuries, organized peoples and autonomously governed, respectively, in the areas that belong to them, and are united in the oldest Society of Nations, the League of the Iroquois”²

Half a century later, in the 1970s, the international Indigenous Peoples’ movement began to take shape in earnest. In 1971 the Economic and Social Council adopted resolution 1589 authorizing the Sub-Commission against Discrimination and Protection of Minorities to undertake a study on the discrimination faced by Indigenous Peoples. The Sub-Commission named José Martínez Cobo special rapporteur to carry out the study. The appointment of Mr. Martínez Cobo ended the debate on whether Indigenous Peoples existed.³

In 1981 the conference on “Indigenous Peoples and Land,” held in Geneva, reiterated a 1977 proposal to create a UN Working Group on Indigenous Peoples (WGIP). The working group’s mandate was to monitor the issues of recognition and protection of the rights and freedoms of Indigenous Peoples.

After the 1970s and 1980s the process of recognizing the rights of Indigenous Peoples reached critical mass with the idea of creating a Permanent Forum on Indigenous Issues at the Vienna World Conference on Human Rights in 1993.⁴ At its 56th session the Human Rights Commission recommended to the Economic and Social Council (ECOSOC) that a permanent forum on indigenous issues be established. On July 28, 2000, ECOSOC adopted a resolution establishing the Permanent Forum on Indigenous Issues. Thereafter came a proposal to establish the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP).⁵ The EMRIP replaced the WGIP of the former Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. The United Nations Voluntary Fund for Indigenous Peoples was created.⁶ In 2001 a Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples by the Human Rights Commission was proposed.⁷

Subsequently, after 30 years of debate and difficult work, the draft of a Declaration on the Rights of Indigenous Peoples became a reality. On June 29, 2006, the Human Rights Council adopted the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and this international legal instrument was adopted by the General Assembly on September 13, 2007.⁸

Finally, the landmark first World Conference on Indigenous Peoples took place on September 22, 2014, at the United Nations in New York. This two-day event included member states and Indigenous Peoples.⁹

Relevant texts (see Box 1, below) advanced the human rights situation of Indigenous Peoples. Although the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples was adopted in September 2007, its impact on the progress of the rights of Indigenous Peoples goes back several years to when the declaration was still a project. Indeed, the draft of the declaration was cited by defenders of Indigenous Peoples even before its adoption.

BOX 1. Relevant Texts on the Rights of Indigenous Peoples:

- The International Labour Organization (ILO) 169 Convention on Indigenous and Tribal Peoples (not yet ratified by the DRC)
- The International Covenant on Civil and Political Rights (ratified by the DRC on November 1, 1976)
- The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ratified by the DRC on November 1, 1976)
- The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ratified by the DRC on April 21, 1976)
- The Convention on Biological Diversity (ratified by the DRC on March 12, 1994)
- The African Charter on Human and Peoples' Rights (ratified by the DRC on July 20, 1987)
- The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

BOX 2. Treaties and Conventions Guaranteeing Self-Determination and FPIC

Two special measures helped advance the situation of IP rights:

- The right to self-determination
- Free, prior, and informed consent (FPIC)

Treaties and Conventions that Explicitly Recognize the Right to Self-Determination:

- The International Covenant on Civil and Political Rights
- The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights
- The African Charter of Human and Peoples' Rights
- The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

Conventions and Declarations that Explicitly Recognize FPIC:

- The ILO 169 Convention on Indigenous and Tribal Peoples (not yet ratified by the DRC)
- The Convention on Biological Diversity
- The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

In 2005 a working group mandated by the African Commission on Human and Peoples' Rights issued a report on Indigenous Populations/Communities in Africa.¹⁰ The commission delineated the following characteristics to be used to recognize Indigenous Peoples and attributed all these characteristics to the Pygmies:

- That their culture and lifestyle differ considerably from those in the dominant society.
- That their culture is threatened and, in some cases, endangered.
- That the preservation of their way of life specifies their right to freely dispose of their land and their traditional resources.
- That they often live in geographic areas that are isolated and difficult to access.
- That they are victims of exclusion on the political and social levels and are subject to and exploited by political and economic structures in the country.

1.2 The Pygmies

From earliest times the Pygmies were mentioned in manuscripts, although always in a pejorative manner. The first evidence of the existence of Pygmies dates to the days of Pharaoh Neferirkare (2446–2438 BC), who sent an expedition in search of the source of the Nile. The explorers reported meeting with people of small stature in the inland forests of the African continent. The name “Pygmy” comes from the Greek word *pugmaios* (πυγμαίος), which means “top of a cubit.”¹¹ Later Homer and Aristotle both mentioned the Pygmies. Hanno of Carthage (550 BC) was the first great traveler to report on the Pygmies. In his *Periploes*, he recounted a series of trips and described the journey that led him through the Pillars of Hercules (Straits of Gibraltar) to the coast of West Africa and Gabon, where he met the Pygmies. (It should be noted that Hanno himself did not know where he was, how far he had gone, or if he had met Pygmies, gorillas, or chimpanzees.)¹² European explorers, notably the German Georg Schweinfurth, observed the existence of Pygmies in the Ituri forest in the Congo in 1870 and linked them to those mentioned in earlier times.

There is much literature on the Pygmies written by Serge Bahuchet and several other anthropologists. The testimonials from the accounts of travelers from the late 19th century evoke the crucial role played by the Pygmies in the harvesting of ivory. They thus served as intermediaries to their Bantu masters, of whom they had been subjects for a long time. At present, discriminatory practices towards and servitude of the Pygmies continue because

the Bantus and the Nilotic or Sudanese peoples still regard the Pygmies as sub-human and subject them to superstitious beliefs. For example, some believe raping Pygmy women protects them from or cures them of AIDS. Such adverse attitudes and beliefs have been exacerbated in recent times by the fact that the forest, the Pygmies' living environment, is under increasing pressure from logging and mining.



Pygmy children

Several groups of Pygmy Indigenous Peoples inhabit the Democratic Republic of Congo. The most studied group is the Efé of Mbuti of the Ituri forest (Province of Ituri). This group has inspired many prejudices regarding the physical anthropology on the Pygmies, such as their small stature, *Camus* nose, etc. There is also the Aka, the Babenzi, the Baka, Bambenga, the Binga, the Balumbe, the Basoa, and the Twa.¹³

Pygmy culture, art, and traditions (dances, songs, etc.) are intimately linked to the forest of which they form an integral part and are orally-based. They are the objects of great interest and have recently been recognized as an intangible heritage of humanity by UNESCO.

1.3 Historical Perspective on the Recognition of Indigenous Peoples and their Traditional and Customary Rights in the DRC

1.3.1 The rise of the movement for the protection of Indigenous Peoples' rights in the DRC

In the 1990s Pygmy Indigenous Peoples' organizations were created in eastern DRC, notably the *Programme d'Integration des Pygmées*. Around 2000 the Pygmies' rights movement flourished with the creation of well-known organizations such as the *Organization d'Accompagnement et d'Appui aux Pygmées* (OSAPY), the *Union pour l'Emancipation de la Femme Autochtone*, the *Centre d'Accompagnement des Minorities Autochtones Vulnérable*, and the *Réseau des Association des Pygmées* (RAPY). The demands of Indigenous Peoples reached their peak in the DRC with the rise of the *Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones* (DGPA), a platform of about 40 Pygmy

BOX 3. Some Highlights of the Recognition of Customary and Traditional Rights of IPs in the DRC:

- 1990–2000: The flourishing of Indigenous Peoples’ organizations in eastern DRC in the 1990s and in western DRC from 2000
- 2006-onwards: The official recognition of the concept of “Indigenous People” following the advocacy of Indigenous Peoples’ organizations
- 2009: The creation of a strategic framework for the preparation of a program for the development of Pygmies in the DRC
- 2012–2014: The introduction of affirmative action policies for Indigenous Peoples (the drafting of a bill and initiation of land reform with the participation of IP representatives)

indigenous organizations and those supporting indigenous Pygmies in the DRC. Before the creation of the DGPA there was already the *Ligue Nationale des Associations Autochtones Pygmées du Congo* (LINAPYCO), which also works for the protection and promotion of the rights of the Indigenous Peoples in the DRC. In order to avoid working in isolation, the Pygmy organizations of the DGPA and LINAPYCO decided in 2010 to create a federation called *Réseau des Populations Autochtone et Locale pour la Gestion Durable des Ecosystèmes Forestières en République Démocratique du Congo*.

In the DRC the ancestral rights of Indigenous Peoples were previously merged in a generic framework with the rights of local communities. The adoption of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2007 has reversed this situation in the DRC and the collective rights of Indigenous Peoples, considered generic rights, are being gradually recognized by political authorities as specific ancestral rights.

1.3.2 Official recognition of the concept of “Indigenous People” and participation of Indigenous Peoples in all reform processes

Although the DRC’s forestry, land, mining, agricultural, and environmental laws do not cite Indigenous Peoples, ancestral rights claimed by Indigenous Peoples have recently evolved. Several forest code texts currently mention “Indigenous Peoples” alongside “local communities.”

The International Conference on Sustainable Forest Management in the Congo Basin—held at the Egmont Palace in Brussels February 26–27, 2007—was the first time officials from the Democratic Republic of Congo used the term “Indigenous Peoples.” (Official literature preceded

BOX 4. Excerpts from the Constitution and Laws Affecting the Customary Rights of Indigenous Peoples in the DRC

Constitution of 2006 as amended by Law No. 11/002 of January 20, 2011, revising certain articles of the Constitution of the DRC

Article 51, paragraph 2: "The State has a duty to ensure the protection, promotion and care of vulnerable groups and all minorities."

Article 34: "The State guarantees the right to individual or collective property, acquired in accordance with the law and custom."

Law No. 73-021 of 20 July 1973 on general property regime, land, and real estate regime and security regimes, as amended and supplemented by Law No. 80-008 of July 18, 1980

Article 53: "The land is the exclusive, inalienable and imprescriptible property of the State." In reality this right is undisputed in the customary view of things; what traditional communities seem to claim for the moment is recognition of the land to which they are traditionally attached, a well-defined and protected right of enjoyment.¹⁴

"All customs recognize a right to land of the traditional communities on the lands of which they exercised sovereignty even before the advent of the State."¹⁵

Congolese land law therefore does not require any meaningful consultation with communities, their participation in decision-making processes, or the granting of their free, prior, and informed consent for activities carried out on land and territories which they traditionally possess.¹⁶

Law No. 011/2002 of August 29, 2002, on the Forest Code

The Forest Code makes no distinction between customary rights and customary property rights, a distinction that is nevertheless central to custom and logical, since ownership of forests is affirmed by the Code as belonging to the State, even if Article 22 of the Code recognizes customary possession of forests by communities.

Law No. 007/2002 of July 11, 2002, on the Mining Code

Article 281 regulates the problem of compensation for the occupation of the land by pointing out the damage that local populations (without distinction) could suffer as a result of the occupation of their land.

Law No. 11/009 of July 9, 2011, on Fundamental Principles relating to the Protection of the Environment

This law does not refer to Indigenous Peoples, but states that "it is based on the fundamental and universal principles which concern, in particular, sustainable development and the principle of information and public participation in the decision-making process on environmental matters, which are of concern to the Congolese population without distinction as underlined by the constitution."

Law No. 11/022 of December 24, 2011, on the Fundamental Principles relating to Agriculture

The agricultural law does not take into account the specifics of Indigenous Peoples.

this debut by three months when, during the legal review of old logging titles¹⁷ a presidential decree used the term “Indigenous People” in November 2006.) Since then the term has been used in regulatory measures of the Forest Code from the perspective of both local communities and Indigenous Peoples.

Since 2009 Pygmy Indigenous Peoples have been involved in all forest-sector reform processes and their voices are taken into account in advancing the environmental sector and in the Reduction of Emissions from Deforestation and Degradation (REDD+).¹⁸ The REDD+ process is where Indigenous Peoples have participated at the highest level, from the preparation phase (R-PP, Readiness Preparation Proposal) to the adoption of the REDD+ framework strategy and the country’s accession to the forestry investment phase.

1.3.3 A Strategic Framework for the preparation of a Pygmies Development Program in the DRC

The DRC also has a National Strategy for Pygmy Development that provides an ideal framework for the holistic implementation of development programs for Pygmies.

The preparation and adoption of a government program for the development of Pygmies conforms to the need to allow Pygmy communities to choose their way of life freely and with the objective of reducing poverty by targeting a specific minority that has been severely impoverished and marginalized. It is also consistent with strengthening the sustainable development of valuable forest resources in the DRC. An additional benefit of such a program is the preservation of the cultural diversity of Congolese society and its human heritage.¹⁹

1.3.4 The process of implementing affirmative action policies for Indigenous Peoples

Such actions have included the adoption of a national guidelines framework on FPIC for the implementation of the REDD+ process in the DRC. This is in addition to the development of a draft law on Pygmy Indigenous Peoples and the launch of a land reform with the effective participation of Indigenous Peoples.

A. The adoption of national guidelines framework on FPIC

It is by virtue of the obligation of States to obtain or, in some cases, to seek the free, prior, and informed consent of Indigenous Peoples clearly expressed in the United Nations Declaration—in particular as regards the interests of Indigenous Peoples in lands, territories, and resources (Articles

10, 11, 19, 28, 29 (2) and 32 (2))—that the Government of the DRC, through the Ministry of the Environment, developed national FPIC guidelines in the context of implementing the REDD+ process in the country.

The Congolese government has therefore understood that multi-sectoral collaboration is needed to develop a common approach methodology for FPIC, involving both national and international agencies that are part of the REDD+ process, while clearly defining roles and responsibilities of each party. FPIC has been integrated into the DRC's national REDD+ framework strategy to be implemented during the investment phase. However, the framework strategy does not provide details on the necessary measures and practical modalities of implementation of FPIC.²⁰ The government has therefore decided to produce a National Guidelines Framework to develop the principles, criteria, and indicators for implementation of FPIC in the DRC.

B. The drafting of a bill for Pygmy Indigenous Peoples

The most important development for the Indigenous Peoples of the DRC is the Pygmies' draft bill to ensure protection and promotion of Indigenous Peoples' rights. Beginning in 2009 the DGPA advocated for a draft law presented to Parliament after more than two years of preparation. This law highlights the legal customs and practices, indigenous knowledge, and ancestral rights of Pygmies to define a *sui generis* legal framework in the DRC. From 2012 a "Collective of Parliamentarians for the Defense and Promotion of the Rights of Pygmy Indigenous Peoples in the DRC" came to support Indigenous Peoples in order to accelerate the preparation of this draft law. From 2009 to 2014 DGPA conducted a comparative analysis of specific Pygmies' legislation in other countries of the Congo Basin, including the Central African Republic²¹ and the Republic of Congo (Brazzaville), both of which have experience in the establishment of a legal framework for the rights of Indigenous Peoples. The national and international civil society organizations working to promote the rights of Indigenous Peoples and forest protection have also actively participated in the preparation of this draft law. Indigenous Peoples at the grassroots level have been consulted on several occasions before and after the preparation of the draft bill relating to the rights of Pygmy Indigenous Peoples.²²

C. Initiating land reform with the participation of Indigenous Peoples

The advocacy of Indigenous Peoples for access to land dates back several years in the DRC. The problem is that non-recognition of "collective property" for the lands of Indigenous Peoples interrupts the continuity between them and their ancestors. Non-recognition of traditional areas and Pygmies' lands erodes their cultural identity.

The Congolese Government has put in place structures that are leading land reform. This includes the Reform Steering Committee, composed of representatives of the ministries involved in land issues, and the National Commission for Land Reform (CONAREF) that deals with technical aspects. The Indigenous Peoples' delegates meet within the Indigenous Peoples Working Group on Land Reform and convey to CONAREF the views of grassroots communities—collected through a process of local dialogue—prior to the return of land to Indigenous Peoples by dominant groups.

This chapter has reviewed the international development of Indigenous Peoples' rights and examined this in the specific context of the DRC. This was intended as a background for understanding the claims made by the Pygmies in their Request for Inspection and subsequent actions by the World Bank, the subjects of the next chapter.

Indigenous Peoples of the Democratic Republic of Congo Submit a Request for Inspection

A Request for Inspection can be sent by two or more people with common interests and concerns who believe that, as a result of the World Bank's violation of its policies and procedures in its preparation or implementation of a project, their rights or interests have been or are likely to be adversely affected in a direct and material way.

The following sections detail the history of the Request from Indigenous Groups and their main claims, the findings and conclusions of the Inspection Panel, and the Management Action Plan responding to the Panel's findings and its implementation, as well as a review of three progress reports produced by Bank Management.²³

2.1 Brief Overview of the Process and Main Grievances of Indigenous Groups

On November 19, 2005, the World Bank Inspection Panel received a Request for Inspection from Indigenous Peoples Groups in the DRC²⁴ relating to the Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP) and the Transitional Support for Economic Recovery (TSERO), a transitional support to an economic recovery credit operation.

The Indigenous Peoples groups reproached the Bank for failing to take into account the presence of Indigenous Peoples in the EESRSP and TSERO, specifically regarding forest zoning.²⁶ For Indigenous Peoples groups, the World Bank support for forestry-sector reform in the DRC had advocated and supported a model of development led by the private sector.

BOX 5. Projects Subject of the Request

The Emergency Economic and Social Reunification Support Project

The EESRSP was financed by an International Development Association (IDA) credit of SDR 35.7 million²⁵ and an IDA grant of 117.0 million SDR allocated to the DRC, approved on September 11, 2003. The credit agreement and grant became effective on December 5, 2003. The closing date was September 30, 2008.

EESRSP Objectives

- Help restore or set up a solid economic governance system in the whole country, and
- Complete the actions necessary to respond to urgent needs by financing rehabilitation activities in the reunified provinces and lay the groundwork for a rapid expansion of the Emergency Rehabilitation and Reconstruction Multi-sectoral Program in the whole territory.

EESRSP Components

The project consisted of five components designed either to support the implementation of economic reforms in the DRC or to meet urgent needs and strengthen executing agencies in reunified provinces:

- balance of payments support
- institutional strengthening
- infrastructure rehabilitation
- urban renewal
- empowering communities

The Transitional Support for Economic Recovery

The TSERO was approved on December 8, 2005, and was financed by an IDA grant to the DRC in the amount of 62.1 million SDR. The grant agreement entered into force on December 27, 2005. The closing date was scheduled for December 31, 2006.

TSERO Objectives

One objective was to improve the governance in the natural resources sector. The project document for TSERO mentions that “before and during the conflict, most of the country’s forests that have commercial potential were allocated to opportunistic interest groups; logging contracts were signed without transparency and local consultation and local communities and the country as a whole received little or no benefit. With the return of peace and the rehabilitation of infrastructure, activities in the forestry sector are likely to resume and intensify. The challenge for the country is to ensure that these activities provide tangible benefits to the population at large, especially the poor.”

(continued on next page)

BOX 5. Projects Subject of the Request (continued)

TSERO Components

The project document provided a list of specific reforms supported by the TSERO grant, such as the extension of the moratorium on the allocation of new logging concessions to:

- complete the legal review of all existing concessions
- adopt new tendering procedures
- transparently adopt a three-year strategy for awarding new concessions



*Inspection Panel
Members and staff
meet with community
members*

This was specifically through a focus on industrial logging that the Bank described as the engine for development of the DRC. Indigenous groups considered that, by focusing too much on this option, the World Bank did not follow its own operational policies and procedures, which should have been triggered at the design, development, and implementation of EESRSP.²⁷ This Request for Inspection was neither born *ex nihilo* nor an overreaction. It was the result of a long process of less-than-productive exchanges between the Bank and the Indigenous Peoples groups dissatisfied with the attitude of the World Bank towards Indigenous Peoples within the framework of the implementation of forestry reform in the DRC.

The Request was signed and submitted to the Inspection Panel by 13 representatives from 12 organizations²⁸ in the context of the implementation of the “new” Forest Code, the main legal instrument supporting the forest-sector reform initiated in the DRC after the re-engagement of the World Bank.



Signatories of the Request from left to right: Adolphine Muley, Pacifique Mukumba, Valentin Engobo, Guy Lyaki, Revocat Mokubwa, Colette Mikila, Roger Muchuba, José Mokbondo, Henri Belanga, Adrien Sinafasi, Fazili Sisiani, Willy Loyombo and Pierre Bonkono

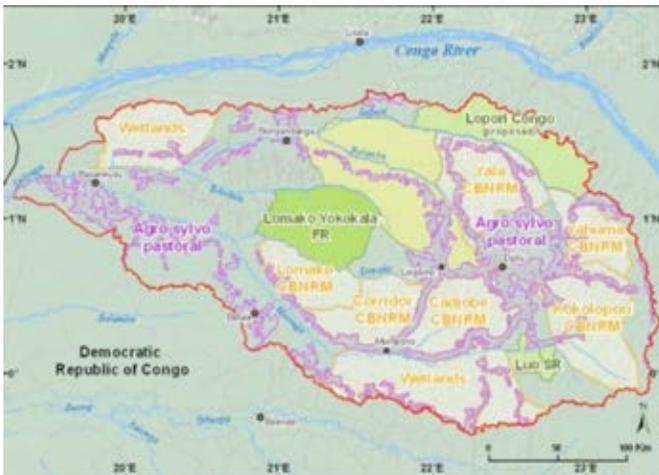
2.2. Main Claims of the Indigenous Peoples Groups in the Request²⁹

1. Failure to consult and non-recognition of Indigenous Peoples

The World Bank OP 4.10 on Indigenous Peoples requires that IPs be consulted from the project design stage to get their support and to ensure that the project will not adversely affect them. Negative impacts, if any, should be mitigated. Above all, it is necessary to ensure that the Pygmies will reap economic and culturally appropriate benefits. In the case of EESRSP, the Bank had not consulted the Pygmies because it considered the forest zoning area (Maringa-Lopori-Wamba) uninhabited by this group.

2. Non-triggering of Operational Directive 4.20 (OD 4.20)

When preparing EESRSP the Bank deemed OD 4.20 on Indigenous Peoples did not apply to its operations, stating that “the project is not supposed to include activities in areas inhabited by Indigenous Peoples.” The Indigenous Peoples groups considered this assertion unfounded and thought the non-triggering of OD 4.20 “meant serious damage on the rights and interests of the Pygmies, especially their rights attached to their traditional lands that are the foundation of their way of life—usually nomadic—and their livelihoods.”³⁰



Map of the DRC including the landscape Maringa-Lopori-Wamba

3. Incorrect environmental classification

For Indigenous Peoples groups the EESRSP should not have been classified as Environmental Category B³¹ since it required the preparation of a forest land zoning plan on which the type of management and sustainability of forests in the DRC will depend. This could, therefore, have significant environmental and social impacts, especially since it concerned the preparation of a zoning plan for the second largest tropical forest in the world, which is inhabited by Pygmy Indigenous Peoples whose survival depends directly on these forests. The announcement of a national zoning plan and the existence of indigenous communities are elements that meet the criteria of Environmental Category A described in OP 4.01 on Environmental Assessment (EA).

4. Violation of Operational Policies 4.01 and 4.36

The World Bank considered that OP 8.50 on Emergency Recovery should apply to EESRSP, meaning all safeguard policies, such as OP 4.01 on EA and OP 4.36 on Forests, would only apply 12 months after the date when the project became effective, i.e. in December 2004. However, for Indigenous Peoples, as for many other vulnerable groups, a safeguard delayed is a safeguard denied.

5. Rights and interests potentially affected and harm likely to be sustained

The Indigenous Peoples groups believed the non-triggering of OD 4.20 on Indigenous Peoples and OP 4.36 would lead to the destruction and/or loss of their natural environment, deprivation of their livelihood, and would have imposed changes on their lifestyle.

6. The logic of development led by industrial logging

Indigenous Peoples were concerned by the performance indicators of the EESRSP forest components, which made reference to “the number of new concessions awarded transparently.”³² The evaluation of the successful implementation of forestry reforms would be based on these indicators. The Bank said the Congolese Forest Code set the stage for the revival of a key sector for economic growth and the increase in export earnings, and that the implementation of forestry reforms in the country aimed to create “a favorable environment for development led by the private sector.”³³ The aide-memoires of supervision missions of the forest sector conducted by Bank staff in the DRC clearly stated that “this new path [taken by the Forest Code] can be summarized by the restoration of a favorable framework for private investment and the creation of industrial value added.”³⁴

2.3. Findings and Conclusions of the Inspection Panel and Impact of the Request

The Panel conducted an eligibility mission in January 2006 and an investigation mission in February 2007.³⁵ Following these visits the Inspection Panel reported its findings to the Board of Executive Directors on August 31, 2007. These findings noted the focus on industrial logging, the failure to take into account the post-conflict context of the DRC, the Bank's non-compliance with its own policies, the neglect of Indigenous Peoples, the underestimation of the social and environmental impacts, the gaps in the information presented to the Board, the denial of rights to land and resources, the inappropriate guidance to the Congolese Government, etc.³⁶

The Panel recognized the efforts of Management to comply with the Bank's operational policies, procedures, and guidelines, and its efforts to encourage the Government of the DRC to consider the issue of Pygmy Indigenous Peoples and to invest in the forest sector.

For example, the Panel recognized that Bank Management made commendable efforts to encourage the government to include Indigenous Peoples' participation in the legal review of forest titles. "The Panel commends the Bank for its efforts to encourage participation of Indigenous People in the process and notes that this is consistent with Bank policy."³⁷

The Panel also said it "...learned during its investigation that the Bank and others are interested in developing new approaches and mechanisms to promote conservation and sustainable use of the forest areas in DRC. The Panel also notes recent efforts by Management to recognize the needs and interests of local communities. The Panel recognizes the important recent Bank efforts to provide for monitoring of illegal logging, and the DRC's decision to have a well-known international NGO (non-governmental organization) study how to provide an independent monitoring capability for illegal logging. These efforts are consistent with Bank policy."³⁸

Despite these recognized efforts, the Panel's report observed weaknesses:

A. Focus on industrial logging

The Panel noted that several Bank documents at the beginning of the EESRSP enumerated the benefits of increasing the level of industrial exploitation of timber and stated that "the DRC would become the largest producer of wood in Africa." The Panel reiterated that over the last 60 years industrial logging had not demonstrated its ability to lift rural people out of poverty or contribute meaningfully and sustainably to national and local development.³⁹ "Noting that it is widely accepted that industrial logging has profound social and environmental impacts, and it is most of the

time inconsistent with the customary use of forests by local and indigenous communities,” the Panel concluded⁴⁰ that “the EESRSP, in its current form, is likely to contribute to increasing poverty in the DRC.”⁴¹

B. Failure to take into account the post-conflict context

The Panel noted that no adequate institutional framework that could ensure sustainable forest management and participation of local communities existed at that time in post-conflict DRC whether at national, provincial, or local levels. For the Panel the bare minimum expected of the Bank in this context would be to adopt a holistic and extremely prudent approach to ensure compliance with its policies on environmental assessment, Indigenous Peoples, and supervision.⁴²

C. Non-compliance with internal World Bank policies

The Panel said the Bank had not complied with its policies on Environmental Assessment (OP 4.01), Natural Habitats (OP 4.04), Indigenous Peoples (OD 4.20), Development Policy Lending (OP 8.60), and Cultural Heritage (OP 11.03).⁴³ Serious concerns were also expressed by the Panel regarding compliance with the policies regarding Involuntary Resettlement (OP 4.12), Poverty Reduction (OD 4.15), Forests (4.36), Project Supervision (OP 13.05), and Disclosure of Information (OP 17.50).⁴⁴

D. The failure to identify Indigenous Peoples

The Panel noted that the Bank had not identified the existence of Indigenous Peoples in the DRC’s forests, while EESRSP notably included a pilot forest zoning plan in a region inhabited by many Pygmy groups. The Panel believed “the Bank has not developed an Indigenous Peoples Plan as required by OD 4.20.” Therefore, the Panel considered the absence of an Indigenous Peoples Plan to have been a major factor contributing to the emergence of problems in the efforts to initiate a pilot forest zoning plan.⁴⁵

E. Underestimation of the social and environmental impacts

The Panel concluded that the project should have prepared a Category A environmental assessment, involving the implementation of more comprehensive standards and safeguards.⁴⁶ In addition, the Panel considered it insufficient to postpone the consideration of social and environmental impacts—and, more generally, the consultation with Indigenous Peoples—to the later stages of project implementation. A safeguard postponed at the design and appraisal stage of a project may become an unapplied measure.

F. Insufficient information given to the Board of Executive Directors

The Panel criticized the opinion that Development Policy Loans (DPL) are deemed to have no significant environmental and social impacts. Such environmental and social impacts were evident in the 27 DPLs involving forestry reforms, mostly in Africa. This is unsurprising, since the forestry sector has long been recognized as one of the sectors at greatest risk of generating environmental impact.⁴⁷

The Panel also noted that gross violations of the moratorium on the allocation of new logging concessions were not accurately reported to the Board, citing a May 1, 2007, Implementation Completion Report that states, “Between 2002 and 2005, the moratorium was widely respected although some violations have been reported.”⁴⁸

G. Denial of rights to land and resources

The Panel said it believed the Bank should have foreseen that two activities under component 2 of the EESRSP (the pilot forest zoning plan and the old logging title conversion process) could have major social and environmental implications. The abandonment of the zoning plan in July 2005, instead of complying with Bank policies and procedures, delayed collection of important information and prevented the identification of land rights of local communities and Indigenous Peoples.

The Panel noted that in this context the process of converting old forest titles could be considered *de facto* zoning under which the legal and economic interests of industrial logging companies would be considered for long-term recognition (25 years). Meanwhile consideration and recognition of rights to land and resources of populations living in forests or dependent on them would be delayed, and therefore threatened by potential validation of forest titles covering millions of hectares of primary tropical forests in which many local communities and Indigenous Peoples live.

H. Low market valuation of non-timber resources

The Panel observed that the economic value of the timber is only a minor part of the economic value generated by the forest, writing: “The market value of timber production, both formal and informal, is estimated at US\$160 million per annum, whereas the total economic value of the resources used by local people, such as firewood, bushmeat, forest fruit, honey, medicinal plants and other non-timber forest products, amounts to over US\$ 2 billion per annum.”⁴⁹

The Panel pointed out that had the Bank prepared an EA it would have identified relevant DRC obligations under the World Heritage Convention and the Convention on the International Trade in Endangered Species of Flora and Fauna. The Panel also noted the fact that sites included on the World

Heritage List could be threatened by the review of forest concession areas. This constituted a risk regarding compliance with the obligations of the Bank within the framework of relevant international environmental agreements.

2.4 Management Action Plan and Progress Reports

Before developing its Action Plan, Bank Management recognized several claims of the Indigenous Peoples groups and accepted many of the findings of the Inspection Panel. Management acknowledged that the Indigenous Peoples Policy was not triggered and that important steps had not been taken to protect the land and the rights of Indigenous Peoples in the pilot zoning project in the Province of Equateur—especially in the area of Maringa-Lopori-Wamba—despite being inhabited by indigenous Pygmies. The Management Action Plan subsequently addressed key concerns raised in the Request of the Indigenous Peoples Groups of the Democratic Republic of Congo.

2.4.1 Management Action Plan

The Action Plan included the following components:

1. **Safeguards:** The World Bank would continue to strengthen its quality control measures in the region's portfolio to ensure that (i) projects are properly classified and the relevant policies are triggered, (ii) safeguard instruments are prepared on time, including in emergency operations, and (iii) the implementation of safeguard instruments is properly monitored.
2. **Indigenous Peoples:** The issue of Indigenous Peoples was integrated as a cross-cutting theme in all World Bank activities in the DRC, in particular by analyzing the current status of vulnerable groups in the DRC, including Pygmies, and drawing lessons from ongoing efforts to reach and support them through (i) the fund for access to education, health, and rural infrastructure, (ii) Indigenous Peoples Plans produced upstream of any project, (iii) ongoing dialogue with Indigenous Peoples in the context of the forest reform agenda, (iv) dialogue with the government on ways to respond to the special needs of indigenous groups in the Poverty Reduction Strategy Papers, and (v) dialogue with the government and other donors on measures to strengthen further the development of Indigenous Peoples in the DRC.
3. **Forests:** The Bank would (i) remain engaged in the forestry sector in the DRC, (ii) continue to monitor the legal review of concessions and the moratorium, (iii) provide ongoing advice on legal aspects, (iv) continue

to support and monitor TSERO progress indicators, (v) ensure that capacity building, participatory zoning, and respect for customary rights are included in subsequent forestry operations, (vi) continue to promote the high level of public debate on alternative uses and innovative models in the forestry sector, and (vii) stimulate commitment of the government and donors.

4. **Outreach:** The Bank committed to raising awareness of Indigenous Peoples and their concerns by (i) continuing to develop a general communications strategy with the media, civil society and donors, and (ii) targeting a specific communications strategy for the Pygmies, local communities, and their representatives to discuss land issues.

2.4.2 Management Progress Reports

In accordance with the World Bank's internal practices Bank Management must prepare Progress Reports that describe the implementation of an Action Plan formulated in response to the Panel's findings on a Request for Inspection. Therefore, Management prepared three Progress Reports.

First Progress Report (March 2009)

Legal review of forest concessions was completed on January 19, 2009, after 37 months of work by a national Technical Working Group assisted by a consultant (World Resources Institute/ Agreco) that played the dual role of technical assistant and independent observer. The Technical Working Group analyzed the requests for conversion of 165 logging titles totaling 22.4 million hectares of forest concession contracts in the long term. After considering the recommendations of the Ministerial Committee and following numerous appeals, the minister announced that only 80 of the 165 logging titles would be eligible for conversion to long-term concessions. Companies holding eligible contracts were invited to negotiate social and environmental responsibility agreements with local and indigenous populations. Assuming the negotiations will succeed for all companies and that all companies will prepare timely sustainable management forest plans, the area under long-term timber production will reach 9.7 million hectares. This is a dramatic reduction from the 43.5 million hectares of forest identified for conversion before the 2002 reform and significantly less than the 22.4 million hectares identified before the legal review.

Following the legal review a consensus workshop was held in Kinshasa on March 4–5, 2009—with representatives of the Forest Authority, donors, civil society, and international and national non-governmental organizations—to make concrete proposals on how to implement reforms in the forest sector.⁵⁰

The Progress Report noted that no violation of the moratorium was observed by the Bank between January 2008 and January 2009. On October

6, 2008, the Minister of the Environment, Conservation of Nature and Tourism of Congo (MECNT) reaffirmed the government's commitment to maintain the moratorium.

The Report noted that 25 of the 42 regulations deemed necessary to implement the 2002 Forest Code had been published and nine were under development. Of the remaining eight, four required additional studies—outside the jurisdiction of the MECNT—and three depended on future policy development. MECNT also prepared a new framework law on nature conservation and new environmental legislation. Both were to be adopted at the parliamentary session of March 2009.

In terms of improving local communities and indigenous participation in the deliberations, the Report said two of the 21 permanent members of the Inter-Ministerial Commission for the legal review of concessions represented Indigenous Peoples. In addition, the commission included a representative of local people and Pygmies for each forest title considered. A total of 153 representatives were selected by communities through a national NGO, of whom 133 (116 local people and 17 Indigenous Peoples) were able to travel to Kinshasa.

Taking a broader view of Indigenous Peoples living in and off the forest, and with the support of the World Bank, the government decided to focus on the longer-term efforts that would address the problems of Indigenous Peoples in general and a strategic framework that would prepare the implementation of a Pygmy development program in the DRC.

Second Progress Report (March 2011)

The focus on achievements in this Progress Report centered on the implementation of the Forest and Nature Conservation Project (FNCP) and the REDD+ process, with support from the Forest Carbon Partnership Facility. The Report described accomplishments of this process, including the preparation of the Readiness Plan for REDD+ and the Strategic Environmental and Social Assessment (SESA), to ensure that the national REDD+ framework strategy would contribute effectively to the reduction of deforestation. Studies and consultations were conducted in the framework of the SESA. The issue of defining the guidelines for specifications to be negotiated between forest concessionaires and local communities was a success. The Report indicated that of the 49 statutory decrees and texts provided as part of the forestry reform, 35 were already signed and promulgated before the publication of the Report and the remaining texts would be finalized with the support of the FNCP. The Report indicated the centrality of the Independent Forest Monitoring provided by Global Witness and certified that no violations of the moratorium had been observed since January 2008.

Third Progress Report (May 2012)

Indicators of progress contained in this final Progress Report followed the components of the Action Plan, but the most important progress cited was the development and implementation of Indigenous Peoples Plans in Bank projects.⁵¹ The Report provided case-by-case progress indicators for each of the Bank's operations. (Some of these are further examined in the next chapter.)

This last Progress Report was issued in May 2012, but the Bank has achieved significant progress since then, both on the issue of Indigenous Peoples generally and on more specific issues, such as REDD+. Moving forward, the following lessons have been especially relevant to the changing relationship between the Bank and Indigenous Peoples.

2.5 Lessons from the Request for Inspection and from the Partnership between the Bank and Indigenous Peoples

Many lessons emerged from the Request and from the subsequent partnership between the World Bank and Indigenous Peoples of the Democratic Republic of Congo:

First Lesson:

The Pygmies in the DRC have been recognized as having the characteristics of “Indigenous Peoples” under OP 4.10 of the Bank. While it was rather controversial before the Request for Inspection to apply the term “indigenous people” to the Pygmies of the DRC, they are now recognized as such in all official speeches and in official documents of the government, in particular in its decrees and other regulations.⁵²

Second Lesson:

The positive outcome of the Request created closer relations between the World Bank and the Pygmies, and allowed for the forging of a strong partnership. Mutual listening is important for reciprocal understanding and respect. The World Bank has listened attentively to the Indigenous Peoples of the DRC and they, in turn, have learned to communicate with the Bank and to understand its safeguard policies. When the World Bank commenced working with Indigenous Peoples, it recognized that IPs had to be involved in activities related to their own development. This collaboration has led to mutual trust and has consolidated a lasting partnership.

Third Lesson:

The Request process has enabled civil society organizations of Pygmies and others to strengthen their capacity for appreciating the tools and mechanisms of operation of the World Bank and the Inspection Panel. This has improved their advocacy work at local, national, and international levels.

Fourth Lesson:

Despite its status as the second largest forest in the world—after the Amazon—the Congo Basin has never attracted much international attention. The complaint to the Bank has sparked interest in the Congo Basin forests by highlighting the ecological relevance of protecting the Basin's forests and has contributed to the DRC's accession to the REDD+ process.

Fifth Lesson:

The World Bank's actions in favor of Indigenous Peoples in the DRC, based on a consultative process, helped move the Bank toward revising its safeguard policies to produce standards that integrate the principle of the free, prior, and informed consent enshrined in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and the ILO's Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples.

Sixth Lesson:

While most of the World Bank's interventions in the DRC have focused primarily on the forestry sector, the Bank has yet to do more to ensure that other programs—health, education, culture, gender, women's empowerment, access to livelihoods, etc.—take Indigenous Peoples into account. We hope that, in implementing the National Strategy for the Development of Pygmies in the Democratic Republic of Congo, the World Bank will invest further and, in the process, expand the Bank's portfolio to support Pygmies in its efforts beyond the forestry sector.

In conclusion, about a decade after the Request for Inspection by the Indigenous Peoples' Groups of the Democratic Republic of Congo the World Bank has made a considerable effort to address the needs expressed by Indigenous Peoples. While many World Bank portfolios factor in the situation of Indigenous Peoples in the Democratic Republic of the Congo, there remains the need for the Bank to coordinate the actions of these different portfolios to ensure coherent support and avoid spreading its activities too thinly for Indigenous Peoples in the DRC, a country the size of a sub-continent.

The following chapter provides concrete examples of projects funded by the World Bank in the DRC and shows how the Bank is involved in the development and promotion of Pygmy Indigenous Peoples there, taking stock of the lessons above.

A New Beginning between the World Bank and Indigenous Peoples

The new interaction between the World Bank and Indigenous Peoples was marked by the Bank's preparation of an Action Plan (see Chapter 2) that contained specific measures to improve the situation of Indigenous Peoples in the DRC. This plan was a turning point in the relations between the World Bank and the Indigenous Peoples of the country.

3.1 Strengthening the Partnership between the World Bank and Indigenous Peoples

Since 2009 the World Bank has listened more carefully to Indigenous Peoples and now consults them regularly. Indigenous Peoples participate in high-level and other meetings of the Bank.

The clearest sign of consideration by the World Bank for the concerns of Indigenous Peoples in the DRC is that in all Bank-financed projects since 2009 that have had an impact on Indigenous Peoples, Bank Management has ensured there was a consultation process with Indigenous Peoples upstream in accordance with OP 4.10. In projects that involve protected areas inhabited by Indigenous Peoples the World Bank takes care to consult with IPs and makes certain that its OP 4.12 on Involuntary Resettlement and OP 4.01 Environmental Assessment are triggered. The World Bank ensures that a social assessment is conducted upstream and that the necessary measures are taken to mitigate negative effects on Indigenous Peoples and enable them to derive socially and culturally appropriate economic benefits from all Bank operations.

3.2. World Bank Operations and the Consideration of the Specificities of Pygmies

Some operations of the World Bank in the DRC in different sectors and at different stages of the project cycle are presented below to illustrate how Management has made significant efforts to include Indigenous Peoples in its operations.

The information and analysis that follow are based on field visits to communities targeted by the concerned projects. The authors talked with project beneficiaries to understand the consultation process with Indigenous Peoples and the effects of the projects on their lives.

1. High Priority Roads Reopening and Maintenance Project (Pro-Routes)

A. Summary of Pro-Routes

The High Priority Roads Reopening and Maintenance Project (Pro-Routes) was initiated in July 2008 by the Government of the Democratic Republic of Congo, the United Kingdom's Department for International Development, and the World Bank in the amount of US\$123 million. In 2011, the project received additional funding from the same partners for approximately the same amount. This project sought to contribute to the renovation of the DRC's main road links to support the country's socioeconomic recovery and its internal and external reintegration while strengthening state structures and the small and medium enterprises operating on intercity highways.

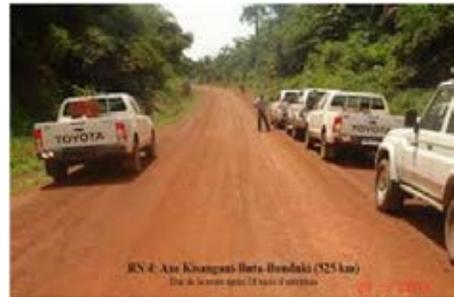
B. Consultation Process with Indigenous Peoples

A Planning Framework and a Development Plan for indigenous populations living along National Highway Number 4—connecting Buta-Dunia-Aketi and Kalemie-Fizi—were prepared, based on a long process of consultations. Pygmy Indigenous Peoples gave their views on project activities, the potential risks to their health and the environment were identified, and mitigation measures were envisaged. More than 60,000 Pygmies benefited directly from the Pro-Routes Project and derived culturally appropriate economic and social benefits.

C. Activities Targeting Indigenous Peoples

Pro-Routes mainly supported alternative activities for the development of Pygmy IPs and the improvement of their habitat. In Tanganyika, Pro-Routes allowed the Pygmies to acquire land titles and improve the

construction of their homes. Pro-Routes also supported livestock projects for small ruminants, poultry and fish farming, and other micro-projects to improve Pygmies' livelihoods.



Road section between Bafwasende and Nania (NH4) before and after the intervention of Pro-Routes.

D. Impacts, effects, and feedback from beneficiaries

The benefits of Pro-Routes continue today, including the use by Pygmy Indigenous Peoples of their multi-purpose land titles and the diversification of economic activities through the initial activities undertaken by the project. The commercialization of small ruminants and poultry has become an important source of income for Indigenous Peoples of the areas affected by Pro-Routes.

2. Forest and Nature Conservation Project (FNCP)

A. Summary of the FNCP

The Forest and Nature Conservation Project was funded by an IDA grant. It was approved by the Board of Executive Directors on April 2, 2009, and closed on June 30, 2015. It sought to conserve nature and forests in the DRC. Its objectives were to improve the capacities of the Ministry of Environment and the Congolese Institute for the Conservation of Nature (ICCN), and to establish better collaboration between state institutions, civil society and other stakeholders with a view to sustainable and equitable management of forests for diverse uses in the three pilot provinces: the Eastern Province, the Province of Equateur, and Bandundu Province.

The FNCP included three components. Component 1 related to the institutional strengthening of the Ministry of Environment. This component was to (i) improve the institutional capacity of the ministry and its provincial delegations, (ii) strengthen the technical capacity of the ministry in the field of forest management, (iii) conduct an institutional reform within the ministry, and (iv) support project implementation. Component

2 concerned the participation of local communities and Indigenous Peoples in forest management. This component entailed (i) strengthening local community and civil society participation in forest management, (ii) supporting better use of environmental services, and (iii) allowing the preparation of safeguards documents and plans to address the project's ecological and social problems. Component 3 focused on the management of protected areas and supporting ICCN. This component included (i) supporting the institutional strengthening of ICCN and (ii) assisting in the rehabilitation of Maiko National Park.

B. Consultation Process with Indigenous Peoples

A Planning Framework and Development Plan for Indigenous Populations were developed based on a participatory consultation process with indigenous populations in the three provinces. The project held extensive consultations, resulting in the production of nine Indigenous Peoples Development Plans in the territories of Bongandanga, Bikoro, Kiri, Oshwe, Inongo, Mambasa, Yahuma, Banalia, and Opala. Three of these development plans are being implemented as part of the REDD Pilot Project in Maindombe with the support of the World Bank.

C. Activities Targeting Indigenous Peoples

The FNCP is the project that has supported the greatest number of Indigenous Peoples' activities, especially economic development initiatives providing alternatives to the pressure on forest resources. In the provinces of Bikoro and Monkoto (Equateur Province), in the territory



*Apiary for collecting honey
(Parana village, Mambasa, DRC)*



Goat farm (Zunguluka, Mambasa, DRC)

of Oshwe (Bandundu Province), and in Mambasa territory (Eastern Province) the FNCP has supported more than 50 Indigenous Peoples' micro-projects including bakeries, oil mills, poultry and ruminant livestock development, agricultural processing, model farms, fish farming, beekeeping, rehabilitation of rural roads, literacy, micro-credit, sewing, and crafts. The project also helped 10 local IPs' associations obtain legal registration documents.

D. Impacts, effects, and feedback from beneficiaries

The FNCP greatly improved the lives of IPs in its area of operation, not least by reducing illiteracy. Five hundred Pygmy women have learned to read and calculate and have become involved in the administrative and financial management of their micro-projects. Today—two years after the project's closure—about 80 percent of micro-projects supported by FNCP continue to operate. The associations of Indigenous Peoples have conceived sustainability measures in their micro-projects beyond the period covered by the FNCP subsidies.

Indigenous Peoples are greatly satisfied with the FNCP and have requested a second phase of the project to enable them to consolidate the achievements of the first phase. Some associations of beneficiaries of the micro-projects even export certain products, such as honey and fish. REP-ALEF has established a support mechanism for communities that are beneficiaries of the micro-projects and this mechanism is operational today,



Epulu, Mambasa, DRC

two years after the FNCP. The goats and ducks produced in the FNCP are widely commercialized in the area of Mambasa and the incubators installed continue to provide the area with high quality eggs. The bakery of Pygmy women from Bandisende (Mambasa territory) remains the most important bread supplier in the area. The World Wildlife Fund (WWF) has produced a video on the impact of processing and commercialization of agricultural activities in the territory of Oshwe (January 2017) in which beneficiaries report they have sold more than 90 tons of corn after the end of their grant from the FNCP.

The FNCP is the World Bank operation that achieved the greatest results, not only for the Indigenous Peoples but also for local communities and the forestry administration. The FNCP built and equipped offices of the forestry administration in Bandundu city, Mbandaka, and Kisangani, in addition to building markets in the large cities of the concerned forest provinces. More than 45 associations of Indigenous Peoples were helped in developing alternative economic activities. A dozen Pygmy associations received legal status and a sustainability plan was prepared with the support of the organizations that were stakeholders in the implementation of activities, including the Wildlife Conservation Society, WWF, the REPALEF, the OSAPY, and the Integration and Development Program of Pygmies (IBW-Shirika BaMbuti YA).

During a mission organized in August 2016 to gather feedback from beneficiaries for the production of this work, the people and organizations of Mambasa territory, Monkoto, Bikoro, and Oshwe requested a second phase of the FNCP to enable them to advance the gains achieved and specifically to implement the sustainability plan produced with the help of organizations that support them.



Cassava retting (Zunguluka, Mamabasa, DRC) Processing of agricultural products (Monkoto, DRC)

3. Support to Basic Education Program (PROSEB)

A. Summary of Support to Basic Education Program

PROSEB was approved on May 1, 2013, and closed on February 28, 2017. It covered the provinces of Equateur, North Ubangi Sud-Ubangi District, Mongala, Tshuapa River, Central Kasai, and Kasai.

The objectives of PROSEB were to contribute to the implementation of the Interim Education Plan and, therefore, to the achievement of its strategic objectives of (i) expanding access and increasing equity in primary education, (ii) improving learning conditions in primary education, and (iii) strengthening sector management and promoting greater accountability by introducing new management practices at local levels.

PROSEB included three components.

Component 1 sought to increase access and equity in primary education through the rehabilitation and reconstruction of classrooms. It was based on the national strategy of building less costly schools in collaboration with local communities, and encourages the use of appropriate technology and local construction materials. Ninety percent of schools would replace temporary facilities constructed with non-durable materials in rural areas and 10 percent would focus on localities to be rehabilitated in urban and peri-urban areas.

Component 2 aimed at improving the quality of learning conditions and included two sub-components. Sub-component 2.1 targeted teachers by i) helping them master the subject content to be taught and ii) developing their classroom skills. The program combined distance learning using Information and Communication Technologies with education on site. Networks were established between three or four schools and coordinated upstream with the ministry by the intermediation of the sub-provincial and provincial divisions through the Educational Resource Centers Sub Divisions. Sub-Component 2.2 provided learning materials, supporting the acquisition and the distribution of textbooks countrywide to all public and private primary education schools.

Component 3 enhanced education sector management by i) supporting local management offices and their restructuring, ii) strengthening institutional capacity, iii) producing educational statistics for the provinces of Equateur and Kasai Occidental, and iv) implementing a strategy for girls' education.

B. Consultation Process with Indigenous Peoples

A Planning Framework and Indigenous Peoples Development Plan were developed and promoted awareness among school students about the need to preserve the cultural heritage and identity of the indigenous Pygmies.

C. Activities Targeting Indigenous Peoples

Among the 131 schools where work was completed, 11 served 1,422 Pygmy children, of whom 575—40 percent—were female. The schools taught respect for the cultural identity and the preservation of indigenous knowledge through the media and listening centers.

D. Impacts, effects, and feedback from beneficiaries

More than 98 percent of Pygmies in the DRC are illiterate. PROSEB allowed the Pygmy community to send large numbers of children to school and to fight customs that perpetuate discrimination against women in general and in particular Pygmy women, who are considered primarily fit for motherhood and domestic work.

The project has increased the enthusiasm of the Pygmies for their children's schooling, and access of their children to education has become a priority for most Pygmy parents.



School restored by PROSEB

4. Forest Dependent Communities Support Project (PACDF)

A. Summary of the PACDF

The PACDF is based on an innovative model in which governance is entrusted to representatives of Indigenous Peoples and local communities. The project started with funding from the Dedicated Grant Mechanism (DGM) under the Forest Investment Program. It is a grant of US\$6 million given by the Climate Investment Fund (CIF) to ensure the participation of Indigenous Peoples and local communities in reducing deforestation. The World Bank was chosen to ensure the fiduciary administration of the grant. As such, the grant's management must be consistent with the World Bank's policies and procedures. An operational guideline framework for the management of the DGM was developed by representatives of Indigenous Peoples worldwide.

With representatives of Indigenous Peoples in the DRC, the World Bank developed the PACDF, which was approved by the Board of Executive Directors of the World Bank in 2016. A grant agreement was signed in April 2016 between the Bank and the National Execution Agency. In addition to the donation from the CIF, the PACDF has received US\$2 million from the Central African Forest Initiative.



Members of the DGM National Steering Committee and of the National Executing Agency (Caritas Congo ASBL)

The PACDF is managed by two bodies—the National Steering Committee, which is the decision-making body, and the National Executing Agency. The National Steering Committee is composed of 19 representatives from 19 territories affected by PACDF and of five members of the Network of Indigenous and Local People for Sustainable Management of Forest Ecosystems. Based on a participatory process Indigenous Peoples and local communities of the territories affected by the project have nominated their representatives to the National Steering Committee. With technical support from the World Bank, the National Steering Committee launched a tender that resulted in the selection of Caritas Congo ASBL as the National Executing Agency. Caritas undertakes financial and accounting management of the project in accordance with World Bank policies, and provides the secretariat of the National Steering Committee. The World Bank and the government may attend meetings of the National Steering Committee as observers.

B. Components of PACDF

Component 1 strengthens the capacity of Indigenous Peoples to ensure their effective and efficient participation in reducing deforestation. This component seeks to empower IP leaders and their representative organizations to increase their participation in REDD+ processes at all levels—local, national, and international.

Component 2 is developing community micro-projects and promoting traditional methods of managing land by Indigenous Peoples while implementing activities that enable them to derive culturally appropriate social and economic benefits that reduce poverty and improve their living conditions.

Component 3 targets project management (the functioning of the National Executing Agency, technical project monitoring, the application of social and environmental safeguards, etc.)

C. Consultation Process with Indigenous Peoples

The PACDF is the World Bank project that has benefited most from the participation of Indigenous Peoples in the preparation phase. Representatives of Indigenous Peoples, meeting within the Technical Working Group, were fully involved from the development of the roadmap through the final version of the PACDF document submitted to the Board of Executive Directors. Indigenous Peoples were consulted in 19 territories—Kiri, Oshwe, Inongo, Opala, Banalia, Bafwasende, Mambasa, Yahuma, Lupatapata, Lubao, Lubefu, Lusambo, Kabinda, Dekese, Mweka, Dimbelenge, Bikoro, Walikale and Kalehe—to give their views on the DGM and to designate their representatives to the National Steering Committee of PACDF. The delegates of the communities affected by PACDF have served on the National Steering Committee since May 2014.



Consultations with Indigenous Peoples on the DGM in Lubefu

D. Activities Targeting Indigenous Peoples

The PACDF is still in the early stages of implementation. In addition to establishing the National Steering Committee mainly composed of delegates from grassroots communities, local monitoring committees have been set up to assist the development and implementation of their micro-projects. The training of micro-project beneficiaries in the fundamentals of writing,

calculating, and accounting is planned to ensure their effective participation in the preparation, implementation, and monitoring and evaluation of the project. Since the project is based on participatory and decentralized governance each beneficiary community is free to determine which micro-project it wants to develop to contribute both to deforestation and poverty reduction. A participatory mechanism for monitoring beneficiary satisfaction and complaint management is implemented by the National Steering Committee to preserve the participatory nature and uniqueness of the project.

E. Impacts, effects, and feedback from beneficiaries

The PACDF includes follow-up indicators to measure beneficiaries' satisfaction and collect feedback from them. A work plan and annual budget were approved by the Steering Committee in February 2016 and segments of the Indigenous Peoples concerned are quite happy with the project's progress to date. Planned urgent measures include establishing project monitoring committees and training communities to develop their projects and implement them. The success of PACDF stems from the fact that this is the first project in the DRC based on participatory governance; the beneficiaries decide the allocation of funds for selected activities and the delegates living among them sit on PACDF's Steering Committee.

3.3 Technical and Financial Support from the Bank for the Development of the Strategic Framework for the Development of Pygmies in the DRC

The World Bank supported the Indigenous Peoples in 2009 in producing a Strategic Framework for the preparation of a Pygmy Development Program in the Democratic Republic of Congo. This Framework—commonly called “Pygmies National Development Strategy”—provides the basis for the creation of a Pygmy development program in the country. (See Appendix I for more information on the Strategic Framework.) This document was prepared in a participatory manner by the Indigenous Peoples' organizations under the aegis of OSAPY and DGPA. The Framework, produced by Indigenous Peoples with technical and financial support from the Bank, was officially transmitted to the DRC Government to ensure its ownership. Since its publication in 2009 it has become a strategic reference for the country to support all programs related to Indigenous Peoples.

The Framework is based on the need to develop a tailored development program adapted to the culture and living conditions of the Pygmies and rests on six pillars: (i) capacity building; (ii) developing and preserving Pygmy culture and identity; (iii) ecodevelopment; (iv) improving living conditions; (v) recognition and strengthening of Pygmy human rights and their access to natural resources; and (vi) preparing a census of Pygmy Indigenous Peoples.

In June 2016, Indigenous Peoples' organizations—with support from the World Bank, the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, and the International Fund for Agricultural Development (IFAD)—organized a high-level roundtable to consider the implementation options for the Strategic Framework for the preparation of a Pygmy development program. The Strategic Framework, while published in 2009, had never been translated into development programs; it was necessary to organize the roundtable to prepare an Action Plan for the preparation of Pygmy development programs.

At the roundtable, an Action Plan for the development and promotion of the rights of Pygmies was developed with 12 programs, including capacity building, promotion of culture and identity of Indigenous Peoples, access to health care, access to education, improving livelihoods and alternative economic activities, access to land, participation in decision-making, census, REDD+ and forestry, women's empowerment, human rights, and program management.

The main results of the roundtable are:

1. The development of the 12-program Action Plan for the coordinated implementation of the pillars of the Strategic Framework for the Development of Pygmies in the DRC, together with a timetable and indicative budget for each pillar.
2. The establishment of a Bank-led, inter-donor group to coordinate the flow of funding to support implementation of the Action Plan of the Strategic Framework.

Since March 2017, with support from the Nordic Trust Fund, 12 focus groups under the supervision of the Indigenous Peoples' organizations have been developing a dozen programs under the integrated Action Plan. This grant supports the operationalization of the Action Plan developed by members of the REPALF during the roundtable.

4

Conclusion and Future Perspectives

This book has demonstrated how the Inspection Panel, an internal accountability mechanism, has been able to inform the international development context of Indigenous Peoples' rights in order to achieve a positive outcome. As is well known, Indigenous Peoples constitute a large percentage of the poor in many countries, and they are the main guardians of natural resources in those countries. They therefore deserve special attention and their voices need to be heard.

The Request for Inspection by the Indigenous Peoples' groups in the Democratic Republic of Congo was an opportunity for the World Bank to hear those local voices and to recognize their role in designing and implementing projects that concern them.

The Inspection Panel and Bank Management share the goal of enhancing development effectiveness. The existence of the Inspection Panel at the World Bank demonstrates the extent to which the Bank values accountability, transparency, and compliance with its own safeguard policies. The Panel process in the DRC case has allowed for more effective Bank interventions in the country, subsequently.

In the case of the DRC, since the resumption of cooperation between the World Bank and the government in 2001 the Bank has played an important role in helping this post-conflict country regain its national unity, adopt the necessary reforms to revive the development process, and begin the task of reducing the poverty of millions of Congolese.

The Request for Inspection played an important role in attaining these objectives. It allowed Indigenous Peoples' organizations to learn about World Bank safeguard policies and procedures, and to become interested in the functioning of the Bank and in monitoring the implementation of various portfolios of the Bank in the Democratic Republic Congo. It paved the way for a lasting partnership between Indigenous Peoples and the World Bank by promoting the rights of Indigenous Peoples and respect for environmental and social standards.

The most significant outcome of this partnership between Indigenous Peoples of the DRC and the World Bank is the Strategic Framework for

the preparation of a Pygmy Development Program in the DRC.⁵³ This Framework, which is being drafted as an integrated Action Plan for the development and promotion of the rights of Indigenous Peoples, will act as an important anchor for development programs targeting Indigenous Peoples.

This book demonstrates that the Panel process produced important lessons that must be integrated into all Bank operations in the DRC. These have included the importance of transferring the successful experience in the forestry sector more widely to other sectors, while not spreading Bank resources too thinly.

The Request for Inspection, which was first perceived as a negative event, has led to a positive partnership between Indigenous Peoples and the World Bank in the Democratic Republic of Congo, and the model of this partnership may be seen as part of a broad learning process that can be applied to other countries and institutions.

The role of the World Bank as an advisor and partner of the Congolese Government will remain valuable in the process of implementing the integrated Action Plan for the development and promotion of the rights of Indigenous Peoples. The establishment by the DRC Government of a “National Support Fund for Pygmies Indigenous Peoples” will allow implementation of this Action Plan to reach a critical mass capable of ensuring the development of Indigenous Peoples in the country.

ANNEX

Implementation of The Strategic Framework for The Development of a Program for Pygmies in Democratic Republic of Congo

Framework Content

The Framework produced by Indigenous Peoples with technical and financial support from the World Bank has become, since its publication in 2009, a strategic reference for the country that will support all programs related to Indigenous Peoples. This Framework provides the historical context of the Pygmy peoples in the DRC and describes the conditions of extreme poverty and denial of human rights which they have endured. It justifies the urgency and the need to develop a specific development program adapted to the living conditions of the Pygmies. This Strategic Framework rests on six pillars:

Pillar 1: Capacity building

This is the cornerstone of the Framework since Indigenous Peoples cannot participate in developing and implementing a program for themselves if their technical and institutional capacities are not strengthened. Pygmy Indigenous Peoples need leaders and strong institutions to defend their rights and to organize at all levels to improve their living conditions.⁵⁴ This requires, in the short and medium terms, a strategy to identify emerging leadership capable of building their own institutions and participating in global institutions. Incentives and affirmative action may be needed to realize desired outcomes.

Pillar 2: Recognition and preservation of the culture and identity of the Pygmies

This pillar seeks alternative development models to safeguard a unique culture and to preserve, as much as possible, Pygmy traditions and customs. This approach does not suggest that Indigenous Peoples close off themselves from the world, but rather that they consider opening up to other cultures while preserving the essence and identity of their unique culture. The pressure of globalization on all civilizations of the world should nevertheless encourage Indigenous Peoples to maintain their self-identification as a unique and distinct people.

Pillar 3: Ecodevelopment

Development based on ecological resources can secure the rights to traditional use of natural resources of Indigenous Peoples by encouraging peaceful coexistence between themselves and other people. This pillar aims to encourage the access of Pygmy Indigenous Peoples to land, recognizing and securing their land rights through a participatory process carried out with other peoples. Without encouraging them to settle, this pillar is a means of handing over agricultural land to previously sedentary Pygmies and providing unrestricted access to natural resources in their customary and traditional lands.

Pillar 4: Improving living conditions

Indigenous Peoples, while remaining attached to their cultural identity, are entitled to better living conditions and decent housing. This includes improving their access to water, food, medicines, and shelter. Access to decent housing and a dignified life are fundamental human rights. This pillar emphasizes that preservation of a people's cultural identity can coexist with improved living conditions and housing.

Pillar 5: Recognizing and strengthening the human rights of Pygmy Indigenous Peoples and their access to natural resources

The biggest challenge facing Indigenous Peoples in general—and the Pygmies in particular—is recognition of their rights, including those related to access to their traditional lands and natural resources. The identity of Indigenous Peoples is linked to the land. The struggle for recognition of Indigenous Peoples' rights revolves around securing their land and their resources. The Strategic Framework seeks to ensure recognition in the DRC of customary use rights of Pygmy Indigenous Peoples to the natural

resources in their land, as well as securing these lands by an effective and binding regulatory framework.

Pillar 6: Preparation of a census of Pygmy Indigenous Peoples

Pygmies are found in all provinces of the DRC except Central Kongo. There are several Pygmy Indigenous Peoples groups in the DRC but the best known are the Mbuti, the Efe, the Twa, the Cwa, the Bambenga, the Balumbe, the Basoa, and the Aka. According to the Strategic Framework, these Pygmy indigenous groups represent some 600,000 people. This figure from 2009 was provided by the *Dynamique des Groupes des Peuples Autochtones* and was based on Pygmy NGOs' data. No census of the Pygmy population was made in the country.



Roundtable, Kinshasa, June 2016

In June 2016, Indigenous Peoples' organizations—with support from the World Bank, the United Nations High Commissioner for Human Rights, and IFAD—organized a high-level roundtable to consider implementation strategies of the Framework for the preparation of a Pygmy development program.

At the roundtable an Action Plan for the development and promotion of the rights of indigenous Pygmies was developed with 12 programs that addressed capacity building, promotion of culture and identity of Indigenous Peoples, access to health care, access to education, improving livelihoods and alternative economic activities, access to land, participation in decision-making, census, REDD+ and forestry, women's empowerment, human rights, and program management.

The roundtable was attended by the representatives of Indigenous Peoples from several villages, leaders of Indigenous Peoples' organizations, representatives of Parliament, representatives of the DRC Government, representatives of the Presidency of the Republic, diplomatic missions accredited in the DRC, the Africa Director for Sustainable Development of the World Bank, program heads of the World Bank, representatives of the High Commissioner United Nations Human Rights, representatives of international organizations, members of civil society, and private-sector representatives.

Two major deliverables resulted from the roundtable: a document containing the principles and resolutions of the roundtable, and an Action

Plan for the implementation of the National Development Strategy for Pygmies in the DRC.

The main results of the Roundtable were the development of an Action Plan of 12 programs, together with a timetable and an indicative budget for each pillar, and the establishment of an inter-donor group, piloted by the Bank, to coordinate the flow of funds to support the development of the action plan and its implementation. The steering committee is provided by REPALÉF in the Democratic Republic of Congo. Experts from the World Bank and other interested organizations provide technical support.

In accordance with the Strategic Framework for the preparation of a Pygmy development program in the Democratic Republic of Congo, the program covers three main phases:

1. A foundation or pilot phase (five years)
2. A dissemination phase and replication of agreed pilot projects (five years)
3. A consolidation phase (five years)

Since March 2017, with support from the Nordic Trust Fund, 12 focus groups supervised by the Indigenous Peoples' organizations have been developing a dozen programs under the integrated Action Plan for the development and promotion of the rights of Indigenous Peoples. This grant aims to support the operationalization of the Action Plan developed by members of the REPALÉF during the roundtable.

The goal of the Action Plan is to set good governance standards, such as the promotion of participation and an integrated and effective conflict-resolution system, in order to strengthen community ownership of natural resources management. To the extent that for most Indigenous Peoples poverty is linked to the lack of rights and good governance structures, the Action Plan also provides access to representation and justice, to public services (health, education), and to livelihoods by developing economic alternatives.

Endnotes

1. See the World Bank's Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples, which may be found at: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f89d5.pdf>
2. Deskaheh, lettre à Sir J.E. Drummond, Secrétaire général de la Société des Nations, le 6 août 1923 [Letter to Sir J.E. Drummond, Secretary General of the League of Nations, August 6, 1923 (document also appeared under the name "The Red Man's Appeal For Justice.")]
3. The final report produced by José Martínez Cobo in 1986–1987 consisted of five volumes. To date it remains important for Indigenous Peoples' advocacy on the international stage, particularly because it contains for the first time a definition of "Indigenous Peoples": "indigenous communities, peoples and nations are those which, bound by historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of society now prevailing in their territories or parts of these territories. They are now non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories and identity ethnic, which are the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems."
4. Two workshops were organized to discuss the possibility of a permanent forum. The first meeting was held in Copenhagen, Denmark, in 1995 (see report E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/7) and the second in Santiago, Chile, in 1997.
5. It was established on December 14, 2007, by the Human Rights Council A/HRC/6/36.
6. It was established by the General Assembly Resolution 40/131 of December 13, 1985.
7. By resolution A/HRC/6/L.26 of September 24, 2007, submitted by Guatemala, the Council renewed the mandate of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples. At its 15th session, on September 20, 2010, the Council adopted without a vote a resolution changing the name to "Special Rapporteur to the United Nations on the Rights of Indigenous Peoples," a role currently performed by Ms. Victoria Tauli Corpuz.
8. Although the Declaration is not binding it nevertheless contains major, general principles for the promotion and defense of the rights of Indigenous Peoples. The Declaration does not create new rights but recalls the rights contained in existing conventions and treaties ratified by the states.

9. The organization of this conference was decided on November 16, 2010, at the Third Committee of the UN General Assembly (Resolution A/C.3/65/L.22/Rev.1). It is a high-level plenary session of the General Assembly. Much of the preparation for the conference was done by indigenous delegates from seven regions of the world. A meeting was held in June 2013 in Alta, Norway, to establish a common position. It resulted in the “Final Document of Alta.”
10. See the African Commission on Human and Peoples’ Rights, Report of the African Commission’s Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities, 2005.
11. This is the etymological meaning which refers to the cubit, an old measure of length of about 50 centimeters, the basis of which was the distance between the tip of the elbow and that of the middle finger (the third and the longest of the five fingers of the hand). The name “Pygmy” has a connotation of inferiority, contempt, and insult.
12. Hendrik C.D. Wit, *Histoire du développement de la biologie* [History of the Development of Biology], volume I, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 1992, p. 84.
13. On p. 15 the Strategic Framework for the Preparation of a Pygmies Development Program in the Democratic Republic of the Congo gives details about the different groups of Pygmies living in the DRC.
14. Nsolotshi Malangu, Muembo Nkumba, and Kasonga Mutombo, *Statut et protection juridiques des droits fonciers en vertu des coutumes et usages locaux en République démocratique du Congo. Non publié.* [Legal Status and Legal Protection of Land Rights under Local Customs and Practice in the Democratic Republic of the Congo. Not published.]
15. See Inge Wagemakers et al. “Lutte foncière dans la ville : gouvernance de la terre agricole urbaine à Kinshasa,” *dans Afrique des Grands Lacs, Annuaire* 2009–2010, p. 184. [Land tenure in the city: governance of urban agricultural land in Kinshasa,” in Africa of the Great Lakes, Yearbook 2009–2010.]
16. P. Kipalu, “Le Consentement libre, préalable et informé (CLIP) des communautés dans le processus de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+) en République démocratique du Congo (RDC)” [Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) of communities in the process of reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD+) in the Democratic Republic of Congo (DRC)] in *Forêts africaines-Tabernacles des Savoirs* (FOATAS), vol. 1, 2013, p. 84.
17. Prior to the publication of the Forest Code in 2002 the forest titles in the DRC were considered either “Guarantee of Supply” or “Letter of Intent.” The Forest Code stipulated a legal review of concessions, whose practical provisions are enacted by Presidential Decree No. 06/14 of November 10, 2006. The Presidential Decree appointed the members of the Inter-Ministerial Commission responsible for reviewing forestry titles and required the holders of these old forest titles to apply to this Commission

to obtain the conversion of their former forest titles into forest concession contracts.

18. REDD+ represents countries' efforts to reduce emissions from deforestation and forest degradation and to promote conservation, sustainable management of forests, and enhancement of forest carbon stocks. The basic principle of REDD+ is that financial compensation paid by developed countries be given to developing countries that reduce their emission sources at the national level. REDD+ projects work with communities to restructure local economies towards sustainable land use and forest conservation. The sale of the resulting, verified emission reductions helps finance sustainable development. REDD+ projects are independently validated and supervised to ensure that emission reductions and environmental and community benefits are transparent and accountable.
19. World Bank, Strategic Framework for the Preparation of a Pygmy Development Program, 2009.
20. RDC, *Cadre de Directives nationales sur le consentement libre, informé et préalable (CLIP) dans le cadre de la REDD+ en République démocratique du Congo. Guide pratique à l'attention du gouvernement, des entreprises, des ONG et des communautés locales/peuples autochtones*, 2014. [Framework for National Guidelines on Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) under REDD+ in the Democratic Republic of the Congo. A Practical Guide for Government, Business, NGOs, and Local Communities/Indigenous Peoples.]
21. The Central African Republic has ratified ILO Convention No. 169.
22. While the text is currently in the National Assembly, it is imperative that a high-level advocacy and lobbying strategy encourage its adoption by both chambers of the Parliament. Further advocacy will need to raise awareness with both national and international opinion and to ensure that implementation measures are developed. The adoption of this legal framework in favor of the Pygmies will put the DRC at the top of the list of countries with affirmative policies favoring Indigenous Peoples and aiming to ensure their well-being and their physical survival.
23. The term "Management" is used interchangeably with "Bank Management."
24. The Indigenous Peoples' groups refer to the organizations, groups, and structures of Pygmy Indigenous Peoples and those supporting Pygmy Indigenous Peoples.
25. Special Drawing Rights.
26. Zoning is the planning and allocation of land use order to avoid conflicts between the users. In the EESRSP project in particular, the World Bank had foreseen a pilot zoning of forests on the DRC landscape 9, otherwise known as "Maringa-Lopori-Wamba" and located in the former province of Ecuador.
27. TSERO as a DPL did not require the triggering of the Bank's safeguard policies, but since EESRSP was an emergency recovery loan and not a DPL it should have demanded, both upstream and downstream, the

- triggering of the Bank's safeguard policies, including Operational Policy 4.10 (at the time of the complaint, Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples).
28. The 13 complainants were Adrien Sinafasi Makelo, Willy Loyombo Esimola, Adolphine Muley, Roger Muchuba Buhereko, Pierre Bonkono Empita, Pacifique Mukumba, Henri Belanga, José Mokbondi Lihesa, Valentin Egombo, Revocat Mukubwa, Colette Mikila, Fazili Sisiana, and Docteur Lyaki Ndukukuwa.
 29. Extract from the Request for Inspection from the Indigenous Peoples groups.
 30. Extract from the Indigenous Peoples' Request for Inspection.
 31. The Environmental Assessment Policy (OP 4.01) classifies the projects as the following:
 - Category A: probability of having significant adverse environmental impacts that are sensitive, diverse, and unprecedented; impacts that can affect an area broader than the sites or facilities subject to physical works. Projects in this category require a full environmental assessment.
 - Category B: the potential negative impacts of the project are less severe and can be addressed through mitigation measures. Projects in this category require a partial environmental assessment.
 - Category C: likelihood of causing little or no adverse environmental impacts. Apart from the screening, no environmental assessment action is required.
 - FI category: when the Bank invests funds through a financial intermediary in sub-projects that could lead to adverse environmental impacts. Projects in this category require, where appropriate, that each financial intermediary undertake a preliminary review of the proposed subprojects and ensure that the sub-borrowers carry out an appropriate environmental study for each subproject.
 32. World Bank, EESRSP, Technical Annex, Report No: T7601-ZR, p. 85.
 33. World Bank, EESRSP, Technical Annex, Report No: T7601-ZR, p. 25.
 34. Banque mondiale, République démocratique du Congo, *Mission de suivi sectoriel*, 1er-12 juillet 2003, p.1. [World Bank, Democratic Republic of Congo, Sectoral Supervision Mission, July 1–12, 2003.]
 35. Once the Panel has registered a Request for Inspection ("the Request") the eligibility phase of the process begins. This phase contains precise deadlines. After the complaint is registered by the Panel, Bank Management has 21 working days from the date of registration to respond. Once the Management Response has been received, the Panel has 21 working days to determine whether the Request meets certain technical criteria and, if applicable, to submit a recommendation for approval by the Board of Directors of the World Bank on whether to start an investigation. If the Board of Directors approves a recommendation to investigate, the Panel hires one or more experts in areas relevant to the Project. These experts then participate in documentary and in situ research and in the drafting of the Investigation Report. During this phase the Panel team, which

includes experts at the time, conducts desk and field research. The Panel team meets with the complainants and other stakeholders who have detailed information on the problems, concerns, progress of the Project, and any potential positive or negative impacts. The investigation phase may take several months, although the Panel attempts to conclude it within six months. Following the Investigation Report, Bank Management prepares an Action Plan which is submitted to the Board of Directors for approval. For more information on the Panel process, the technical eligibility criteria, and the various time constraints please visit the Panel's website at www.inspectionpanel.org.

36. All the elements contained in this section are drawn in substance from Inspection Panel Investigation Report, Democratic Republic of Congo: Transitional Support for Economic Recovery Credit (TSERO) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRP), August 31, 2007.
37. Similar comments can be found in the Executive Summary of the Inspection Panel Report.
38. Ibid.
39. See Inspection Panel Investigation Report Executive Summary.
40. Reference made by the authors.
41. See Inspection Panel Investigation Report Executive Summary.
42. Ibid.
43. Ibid.
44. Ibid.
45. Ibid.
46. Ibid.
47. Ibid.
48. World Bank, Implementation Completion and Results Report for the Transitional Support and Economic Recovery Operation (IDA-H 1920), May 1, 2007, p. 9.
49. See Inspection Panel Investigation Report Executive Summary.
50. All documentation relating to the legal review and the conversion process is available at: <http://www.rdc-conversiontitresforestiers.org/index.php>
51. Indigenous Peoples Plans were prepared for the following projects: the Emergency Living Conditions Improvement Project, the High-Priority Roads Reopening and Rehabilitation Project, the Growth with Governance in the Mineral Sector Project, the Forest and Nature Conservation Project, the Emergency Social Action Project, and the Agricultural Rehabilitation and Recovery Support Project.
52. For the first time in the DRC's history, in an official text—*Décret présidentiel N° 06/14 du 10 novembre 2006 portant nomination des membres de la Commission interministérielle chargée de la révision des titres forestiers* (Presidential Decree No. 06/14 of November 10, 2006, appointing the members of the Inter-Ministerial Commission responsible for reviewing forestry titles)—the President of the Republic made a clear distinction

between “indigenous communities” while mentioning Pygmies and “local communities” with reference to non-Pygmies. Thus the Pygmies were officially confirmed as “Indigenous Peoples” of the DRC. It is interesting to note that this decree was signed one year after the submission of the complaint and 10 months after the Inspection Panel carried out its eligibility visit in the DRC. It may be no exaggeration to suggest that this recognition is related to the complaint, since the Inspection Panel determined that Pygmies met the criteria of the Indigenous Peoples under World Bank policies.

53. République démocratique du Congo, *Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées*. Unité « États fragiles, conflit et développement social », Département pour le développement durable, Région Afrique, Washington, décembre 2009: (Democratic Republic of the Congo, Strategic Framework for Preparedness a program of development of the Pygmies. Fragile States, conflict unit and Social Development, Department for Sustainable Development, Region Africa, Washington, December 2009.).
54. République démocratique du Congo, *Cadre stratégique pour la préparation d'un programme de développement des Pygmées* (Strategic Framework for the Preparation of a Pygmy Development Program), p. 41.

