

Précis

BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS HIVER 2000 NUMÉRO 194

Déplacements et Réinstallations Involontaires

L'Expérience des Grands Barrages

UNE ÉTUDE RÉCENTE DE LA BANQUE SUR LES DÉPLACEMENTS ET réinstallations involontaires de population montre que les pays ne doivent pas entreprendre la construction de grands barrages s'ils n'ont pas la volonté et la capacité de bien gérer les déplacements et réinstallations involontaires. Pendant longtemps, les pays ont presque toujours séparé la gestion des infrastructures et celle des aspects humains des projets. La situation est en train d'évoluer; de plus en plus nombreux sont aujourd'hui les pays qui déclament leur intention de bien gérer déplacements et réinstallations. Une meilleure démonstration de cet engagement serait la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation plus performants.

Le signe le plus positif serait que les gouvernements cessent de traiter les opérations de réinstallation comme un problème et y voient au contraire une opportunité. L'un des principaux axes de cette politique devrait être un mélange de stratégies d'attributions de terres et de programmes diversifiés dont le but n'est pas seulement de restaurer mais d'accroître les revenus. Un deuxième axe de cette politique serait l'abandon du cycle et des instruments traditionnels du développement des projets. Pour cela, il faudrait planifier les possibilités de création de revenus bien avant les déplacements de population et poursuivre l'évaluation de la situation des déplacés bien après l'achèvement du barrage et du programme de réinstallation.

Enfin, pour améliorer les chances de succès du programme, un troisième axe de cette politique devrait être la coopération avec les ONG, le secteur privé, les services publics et les bailleurs de fonds.

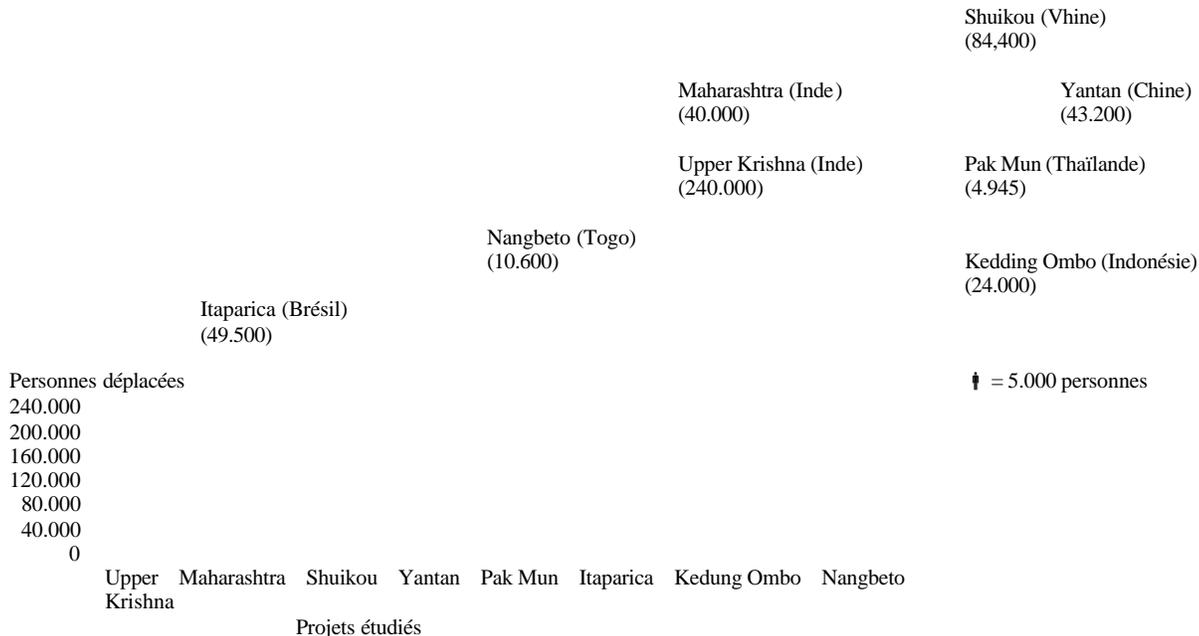
Deux Conditions Essentielles: L'Engagement et la Capacité

Les capacités des services publics dans la gestion des programmes de réinstallation sont généralement limitées. Dans la plupart des cas étudiés, les agences gouvernementales ont mal géré ces opérations, voire ignoré le problème. Souvent le mandat de ces agences est un mandat technique sans aucun rapport avec les programmes de réinstallation. En Inde et en

Indonésie, c'est au département de l'irrigation qu'ont d'abord été confiées les opérations de réinstallation; en Thaïlande, au Brésil, en Chine et au Togo ce sont les agences chargées de la production d'électricité (Encadré 1). En outre, il

est souvent difficile de mobiliser l'appui des autres services publics (encadrement agricole, services de santé et éducation) dont l'intervention est indispensable au succès des réinstallations

Graphique 1: Nombre des Personnes Déplacées par Projet



Les frontières ne font pas nécessairement les frontières officielles

Un engagement sincère en faveur d'une bonne gestion des réinstallations est la clé du succès. En Chine, dont l'objectif était clairement de restaurer les revenus des populations à leur niveau antérieur, les réinstallations ont réussi même dans des régions aussi reculées que le Yantan. En Inde, l'idée gagne du terrain; mais il a fallu longtemps pour atteindre ce résultat. L'essentiel est que le suivi et l'évaluation ne soient pas des pratiques dictées par la Banque (introduites puis abandonnées quand commence ou se termine l'intervention de la Banque), mais fassent partie intégrante du processus de planification et d'exécution. L'indifférence à peine cachée des emprunteurs doit faire place à la reconnaissance que ces instruments sont essentiels pour une meilleure gestion des programmes.

Aujourd'hui les gouvernements paraissent plus résolus à bien gérer les programmes de réinstallation. Dans deux des cas faisant l'objet de cette étude, les emprunteurs ont fait mieux que respecter les standards de la Banque. Certes, l'engagement des gouvernements est très variable. Dans certains

cas, l'engagement est fort au niveau des plus hautes autorités, celles qui prennent les décisions de politique, mais relativement faible au niveau des services de base, qui parfois considèrent les programmes de réinstallation comme une mission de deux ans sans aucun intérêt pour la carrière des agents. Parfois, au contraire, le personnel de terrain est très motivé, mais se plaint de l'indifférence des plus hautes autorités qui les privent des ressources et des moyens nécessaires pour une action efficace.

Au Brésil, l'agence d'exécution souhaitait mettre à la disposition des personnes déplacées les infrastructures et les services dont celles-ci avaient besoin, mais les autorités fédérales ne pouvaient pas ou ne voulaient pas accorder les crédits nécessaires, avec pour conséquence des retards et une augmentation des coûts. Quand, en Indonésie, l'exécution du programme a commencé, on ignorait encore qu'un grand nombre de villageois ne voulaient pas partir; en effet, les autorités locales n'étaient pas chargées de rendre compte des mouvements de personnes. Non seulement l'engagement du gouvernement central était incertain, mais le

problème a été aggravé par l'absence de suivi au niveau local. Dans le cas de Nangbeto, c'est le transfert prévu de certaines responsabilités à d'autres ministères qui n'a pas été réalisé dans de bonnes conditions.

Accroître les revenus des populations est une tâche qui dépasse les capacités des seules agences d'exécution. En Chine, la volonté politique et la capacité institutionnelle sont l'héritage de plusieurs décennies d'économie planifiée réglementant la distribution des emplois et la planification des salaires; dans les autres pays, les organismes publics et les services administratifs n'ont ni la flexibilité ni l'expérience du terrain nécessaires pour définir des activités génératrices de revenus adaptées aux besoins et aux capacités des populations déplacées. Il est donc important de mieux utiliser le concours des ONG. On peut également faire appel au secteur privé. À l'avenir, c'est dès le début des programmes que les gouvernements devront solliciter la coopération et l'appui d'un grand nombre de partenaires dans le secteur public, privé et communautaire.

En tout cas, il est essentiel que des ressources adéquates soient affectées au programme avant comme après la période de construction. Au Brésil, au Togo, en Inde et en Indonésie, l'insuffisance des ressources disponibles a retardé la préparation et l'exécution des opérations de déplacement et de réinstallation. Au contraire, en Thaïlande, l'abondance des ressources disponibles a permis aux agences d'exécution d'obtenir de bons résultats (ceci ne signifie pas que les déplacés soient satisfaits; en effet, les ONG leur conseillent de se plaindre pour obtenir des compensations plus importantes).

Le Diable est dans les Détails

Nécessité d'une Meilleure Planification de la Reconversion Économique

La reconversion des populations déplacées est le maillon le plus faible des plans de réinstallation. Le Togo est un bon exemple: les plans togolais ne disaient pas un mot des problèmes de réinstallation. Les revenus et les conditions de vie des populations déplacées se sont détériorées pendant plusieurs années sans que l'agence d'exécution s'en soit jamais rendu compte. De la même façon, les stratégies de transmigration envisagées pour les populations de Karnataka,

Itaparica et Kedung Ombo étaient basées sur des hypothèses irréalistes. Les planificateurs n'avaient pas examiné avec soin les contraintes opérationnelles ou avaient réagi trop tard quand il était devenu impossible d'exécuter une bonne stratégie. Ils ont dû se rabattre sur des expédients inadéquats ou, pire, n'ont trouvé aucune solution.

Une planification intelligente n'implique pas nécessairement que les programmes doivent traiter des plus petits détails. Un schéma général définissant des possibilités d'emploi et de revenu plausibles peut suffire pour la préparation d'un budget et le lancement de programmes interactifs dont les leçons permettront de vérifier les options les plus réalistes et les plus populaires qui seront incorporées dans les programmes futurs.

Il est imprudent de compter sur le dynamisme des économies régionales pour absorber le choc des mouvements de population, notamment quand les perspectives globales de l'économie sont incertaines. Dans aucun des cas étudiés, les gouvernements ne comptaient sur la croissance économique régionale pour assurer la restauration des revenus des déplacés. Néanmoins, dans la zone d'Itaparica au Brésil, comme en Inde et au Togo, la stagnation des économies régionales a été un sérieux handicap.

Les planificateurs doivent proposer des plans flexibles offrant des options agricoles et non-agricoles et des solutions de rechange au cas où les économies régionales seraient incapables d'assurer une reconversion rapide des déplacés. Ils doivent tenter de définir un paquet de mesures réalistes, qui, financées et exécutées de façon adéquate, créeront les conditions d'une reconversion totale, même dans l'hypothèse d'une stagnation économique.

La Qualité des Programmes ne Dépend pas des Plans, mais des Résultats.

Une planification intelligente est la condition d'une exécution adéquate; néanmoins, il est dangereux de trop compter sur l'efficacité des « plans sur papier ». La réalité n'est presque jamais conforme aux plans. En Indonésie, quand l'exécution du programme a commencé, il est apparu que les candidats à l'émigration dans la zone de Kedung Ombo étaient beaucoup moins nombreux que les prévisions basées sur les enquêtes initiales. En Chine, le nombre de

déplacés qui ont pu retrouver des emplois agricoles a été très inférieur aux prévisions du plan. Dans les deux cas, il a fallu faire des ajustements.

Tels sont donc les inconvénients du processus de planification. Habituellement, la qualité de la planification influence la qualité de l'exécution; mais, cette règle ne paraît pas valable dans le cas des programmes de réinstallations involontaires. Encore aujourd'hui, les exécutants accordent une attention distraite aux programmes de réinstallations considérés comme des activités d'importance secondaire. Dans aucun des six pays étudiés, les réalisations n'étaient conformes aux plans, soit parce que les calendriers d'exécution n'ont pas été respectés, soit parce les besoins des déplacés et les ressources disponibles ont fait l'objet d'estimations inadéquates. Les pays qui ont le mieux réussi sont ceux qui suivaient attentivement les résultats obtenus et avaient la capacité d'ajuster les plans initiaux. La Chine en est le meilleur exemple: elle a modifié sa stratégie de reconversion basée sur l'agriculture quand l'expérience a montré que le nombre d'emplois agricoles disponibles était insuffisant.

Les Compensations doivent être Adéquates et Accordées dans des Délais Appropriés

Définir un bon paquet de compensations sous forme de terres est l'élément le plus difficile d'un programme d'indemnisation lié à la construction d'un barrage; cette tâche doit être accomplie le plus tôt possible, mais ce n'est pas suffisant pour garantir la réussite. Dans le cas de Pak Mun, les bases initiales du calcul des compensations sous forme de terres étaient inadéquates. En effet, le prix des terres augmentait avec le remplissage du barrage et une série d'ajustements ultérieurs a eu pour seul effet d'accentuer la hausse des prix. Quand un grand nombre de déplacés choisissent un paquet illimité d'indemnités monétaires, mais rivalisent ensuite pour l'acquisition d'un pool restreint de terres disponibles, c'est le prix des terres qui augmente au delà des limites d'une enveloppe budgétaire raisonnable. La Chine traite ce type de problème de façon adéquate; elle compte le nombre de personnes concernées, évalue les possibilités d'emplois agricoles, puis élargit le champ de ses recherches pour absorber la demande excédentaire. Si le Brésil avait entrepris

plus tôt l'étude d'un système de compensations basé sur l'attribution de terres dans des zones avoisinantes, peut-être aurait-il pu identifier des solutions moins coûteuses et moins risquées que les projets d'irrigation négociés.

Les indemnités monétaires doivent figurer au menu. La construction d'un barrage diminue automatiquement la quantité et la qualité des terres disponibles autour du réservoir. Comme les populations déplacées préfèrent généralement rester près de leurs anciennes habitations, le mécanisme des indemnités monétaires - à l'inverse des compensations basées sur la terre - permet aux déplacés soit de rechercher d'autres emplois productifs, soit d'utiliser l'indemnité pour aménager leurs logements. En Thaïlande, des indemnités monétaires ont permis une répartition de l'aide à l'intérieur des familles, pour l'achat de logements ou de terres, pour de meilleures études ou pour un meilleur emploi. Au Togo, les indemnités monétaires ont beaucoup aidé les populations les plus pauvres; elles ont permis aux déplacés de mieux supporter les effets de la récession économique.

Les déplacés les plus entreprenants réussissent mieux quand ils gèrent eux-mêmes leur reconversion; ce choix réduit le coût des programmes et les dépenses de gestion. On n'utilise pas assez le mécanisme des indemnités monétaires conditionnelles - versements échelonnés, comptes conjoints et programmes de formation spécialisés - qui réorientent les familles excédentaires vers des activités non-agricoles. Les autorités indiennes ont essayé cette méthode, jusqu'à présent sans beaucoup de succès. Évidemment, la méthode ne peut pas réussir partout; elle présente cependant d'intéressantes possibilités.

Ce n'est pas la Restauration, mais l'Amélioration des Revenus, qui doit Devenir l'Objectif Prioritaire.

Pour les riverains des fleuves, la disparition des modes de vie antérieurs est presque toujours inévitable; c'est le signe d'une modernisation de l'économie. Ce phénomène ne signifie pas nécessairement l'échec des programmes de réinstallation. Néanmoins, la justice et l'équité exigent que le bouleversement du mode de vie des communautés soit non seulement compensé mais encore utilisé au mieux des intérêts des

individus et des communautés. L'objectif prioritaire ne doit pas être la restauration des revenus, c'est à dire le retour aux niveaux de vie antérieurs à la construction du barrage, mais l'amélioration de la condition des déplacés et l'intégration de leurs activités dans le même processus de développement que les principaux bénéficiaires du projet.

Qu'il s'agisse de reconversions dans des activités agricoles ou non-agricoles, les plans doivent être basés sur une évaluation réaliste des ressources, des activités qu'elles permettront de développer et surtout des compétences et des traditions des déplacés. Dans tous les cas étudiés, pas un seul des premiers plans n'évaluait de façon correcte les ressources potentielles et les intentions des déplacés. Itaparica est peut-être le plus mauvais exemple. Pour les familles qui choisiraient la reconversion en milieu rural, les promoteurs prévoient une installation sur de petites parcelles irriguées par aspersion dont la viabilité dépendait de pratiques culturelles inconnues des déplacés: des cultures intensives employant de grandes quantités d'intrants. Même si les systèmes d'irrigation avaient été installés dans les délais requis, des paysans habitués aux cultures sèches pour la consommation familiale auraient eu besoin d'une assistance technique pour apprendre l'irrigation et la culture intensive.

Les schémas de création d'activités génératrices de revenus sont nécessairement diversifiés. En Chine, en Indonésie et en Thaïlande, ces schémas ont facilité la réussite des programmes de réinstallation. Au Togo et en Inde, ils ont procuré des revenus supplémentaires à des familles, qui, sans cet appoint, auraient subi une perte de revenu. Avant de lancer de nouvelles cultures, de nouveaux produits ou de nouveaux services, voire d'augmenter de façon substantielle des activités existantes, il faut identifier et, si possible, mettre en place les systèmes de commercialisation appropriés. La qualité des créations d'activités génératrices de revenus dépend de la solidité du maillon le plus faible de la chaîne.

L'étude montre que les réinstallations les plus réussies étaient basées soit sur des activités non-agricoles, soit sur des productions agricoles très intensives (par exemple, la culture des champignons et l'élevage des poissons). La plupart des reconversions non-assistées concernaient des activités non-agricoles. Sur le

plan culturel, il est peut-être préférable de restaurer les systèmes de production antérieurs, mais cette solution est rarement possible dans le cas des projets de barrage. Néanmoins, comme il est probable que le premier choix de nombreuses familles sera la reconstitution de leurs modes de vie antérieurs, il est essentiel de bien étudier et de bien organiser les autres options, qui devront faire l'objet de présentations et de discussions répondant aux besoins des familles.

La réussite de tels programmes nécessite l'exploration de toutes les solutions possibles et la mobilisation des énergies de tous les partenaires de développement du pays. Cette règle vaut surtout pour les projets entraînant d'importants mouvements de population et la disparition d'activités existantes, qui nécessitent de difficiles créations d'emplois et l'invention de nouveaux modes de vie. Les grands barrages sont le meilleur exemple des projets pour lesquels les créations de revenus sont une option indispensable. Au contraire, beaucoup de projets urbains et routiers et autres programmes comportant quelques déplacements de population, continueront d'être axés sur la reconstruction de logements et d'infrastructures et la protection des emplois existants, plutôt que sur la création de nouveaux emplois. Ce type de programme n'appelle pas des réformes radicales; en effet, l'étude montre que les six pays ont tous raisonnablement bien géré les indemnités de perte de logement et la construction de nouvelles habitations.

Gérer les Déplacements de Population comme une Opportunité de Développement

Les pays doivent offrir des parcelles irriguées situées dans la zone d'influence du barrage; ils doivent aussi appuyer les cultures intensives et les cultures sèches traditionnelles dans les autres régions. Enfin, ils doivent promouvoir des opérations de diversification (appuyées par des programmes de formation) à l'aide de paquets d'indemnités conditionnelles, de comptes conjoints et de paiements échelonnés. Il est vrai que, dans les pays étudiés, ces solutions n'ont guère mieux réussi que les réinstallations dans les zones de culture pluviale et que les avantages obtenus sont bien difficiles à identifier. Ceci signifie que de telles tâches doivent être confiées

aux meilleurs planificateurs et aux meilleurs experts en matière de réinstallations. Les programmes de réinstallation ne doivent pas être considérés comme un fardeau supplémentaire, mais comme une composante essentielle des projets. L'émergence d'une nouvelle doctrine selon laquelle les réinstallations ne sont pas une contrainte mais une opportunité de développement est un pas dans la bonne direction. La Chine le comprend bien; tel n'est pas le cas des cinq autres pays (Encadré 2).

Les pays doivent réorienter leurs priorités vers l'amélioration des revenus et des conditions de vie; ce seront alors des populations motivées qui quitteront leurs vallées pour s'intégrer dans l'économie régionale ou nationale. De tels programmes ne doivent pas se borner à fournir l'eau, l'électricité et les autres services dans les zones en aval du barrage; ils doivent également s'intégrer dans des plans régionaux de développement destinés aux principaux bénéficiaires installés en amont du barrage. Les avantages du programme doivent être suffisants pour justifier le bouleversement des conditions sociales locales et pour favoriser le développement graduel d'emplois et de revenus durables pour les populations déplacées. Il est possible que les vieillards, les infirmes et certaines familles n'aient aucun goût pour la « modernisation »; celle-ci ne devra pas leur être imposée. Mais, dans l'ensemble, les stratégies de réinstallations doivent se proposer des objectifs plus ambitieux.

Si la mise en œuvre de projets spéciaux de réinstallation est impossible, d'autres instruments - soit à l'intérieur des projets d'investissement traditionnels, soit en dehors de ce cadre - doivent être mis à la disposition des pays pour stimuler les activités essentielles à la préparation et à la réussite des opérations de réinstallations. En amont du projet, il s'agit de formations et d'activités visant à tester les nouvelles stratégies. En aval, d'autres instruments doivent être utilisés. Comme souvent le suivi et l'évaluation des programmes de réinstallation, de leur impact et des revenus des déplacés cessent dès que le projet de la Banque

est terminé, une participation continue de la Banque à la supervision des réinstallations jusqu'à la fin des programmes pourrait favoriser l'amélioration des opérations de suivi. Des financements complémentaires peuvent être nécessaires.

Le plus important est que l'incidence du projet sur la situation des déplacés soit positive. Avoir pour seul but la restauration des revenus et la reconstitution des modes de vie de populations isolées dans leurs vallées est une stratégie sans perspective d'avenir. Il convient de saisir cette opportunité pour créer les nouveaux pôles d'une croissance dynamique et durable. Quand les projets n'entraînent pas la création d'un réservoir, cette approche est moins nécessaire; en effet, la vie des communautés est habituellement beaucoup moins perturbée. C'est donc surtout pour les grands barrages que cette recommandation est valable; en effet, les grands barrages bouleversent profondément la vie sociale et par conséquent nécessitent un traitement spécial. L'idée même de « croissance dynamique » peut inquiéter beaucoup de familles; ces inquiétudes légitimes ne seront apaisées que par une excellente préparation des options les plus économiques avec la participation totale des familles.

Encadré 1: Présentation Sommaire des Projets de Barrages

L'ÉTUDE SUR LES DÉPLACEMENTS ET réinstallations involontaires dans le cadre des grands barrages a sélectionné un échantillon de projets dans six pays; ces projets avaient tous été évalués bien avant la première publication des directives de la Banque sur les opérations de réinstallation, que la Banque était en train de réviser. Deux projets par pays ont été choisis dans le cas de l'Inde et de la Chine pour assurer la représentativité des sélections dans les deux pays qui dominent le portefeuille.

La taille des projets est très variable. Ils ont déplacé en moyenne une population quatre fois supérieure à celle des autres projets de barrages de la Banque. Ce n'est pas que ces barrages soient beaucoup plus coûteux ou leurs réservoirs beaucoup plus vastes, mais ils étaient situés dans des zones où la densité de peuplement était plus forte.

Le pourcentage des projets sélectionnés qui ont connu des problèmes de réinstallation est plus élevé que la moyenne des autres projets; la principale explication est que les projets les plus récents ont généralement connu moins de problèmes. Trois des projets étudiés figurent parmi les projets les plus contestés du portefeuille de la Banque.

Upper Krishna en Inde. À Karnataka, deux barrages ont déplacé 40.000 familles, soit environ 240.000 personnes; c'est la plus grande opération de réinstallation dans l'histoire de la Banque. Ces chiffres ne comprennent pas les 150 à 200.000 personnes qui seront déplacées quand le barrage atteindra sa hauteur maximale (cette étape ne fait pas partie du projet de la Banque). Très tôt, l'exécution du programme de réinstallation a connu de sérieux problèmes; deux fois, en 1992 et en 1995, la Banque a suspendu l'exécution. Finalement la performance du programme de réinstallations s'est améliorée. La valeur des indemnités accordées est proche des prix du marché; grâce à un mécanisme de négociation à l'amiable, les déplacés n'ont guère eu besoin d'aller aux tribunaux pour obtenir le relèvement des compensations obtenues; des constructions de logements, des achats de terrains et des dons pour activités génératrices de revenus ont complété les indemnités; enfin, les organisations non-gouvernementales (ONG) ont lancé à leur tour des activités génératrices de revenus. Après une longue période de déclin, les revenus des déplacés ont commencé à augmenter.

À Maharashtra, deux plus petits barrages ont déplacé environ 40.000 habitants. Ceux-ci ont été installés en aval dans les zones irriguées par les réservoirs. Les conditions de vie de certains déplacés sont bonnes, mais nombreux sont ceux dont les terres

ne sont pas irriguées ou le sont sporadiquement et de façon insuffisante pour compenser les effets d'une diminution de la taille de leurs terres. Un programme complémentaire a été élaboré pour résoudre ce problème; après un an d'exécution, il n'a guère fait mieux qu'améliorer les infrastructures communautaires.

Shuikou et Yantan en Chine. Le barrage de Shuikou a déplacé 67.000 habitants de la vallée; en outre, il a fallu déplacer 17.000 habitants de la ville de Nanping - en amont du réservoir - pour la construction de digues permettant d'éviter le déplacement d'un plus grand nombre des 200.000 habitants de Nanping. Toutes les opérations de réinstallation ont été terminées en 1992. Le plan initial prévoyait la reconversion de 74 pourcent des déplacés dans des activités agricoles traditionnelles; mais en fait d'autres méthodes ont été utilisées pour la reconversion de 75% des personnes concernées. Les services administratifs locaux ont fait preuve de dynamisme dans le développement de la pêche dans le réservoir, de parcs à huîtres, d'arbres fruitiers, de production de bois et d'entreprises villageoises et communales; ils ont même fait appel à des investisseurs étrangers pour créer des usines et des emplois pour les déplacés. Dès 1994, les revenus des personnes déplacées avaient retrouvé leur niveau antérieur; en 1996, ils avaient augmenté de 44 pourcent, soit un taux de croissance deux fois supérieur à celui des non-déplacés. Parce que la réinstallation des populations a été gérée comme une opportunité de développement, c'est ce projet qui a donné les meilleurs résultats parmi tous les projets étudiés.

Le projet de Yantan a déplacé 43.000 personnes et affecté les revenus de 19.000 autres habitants. Situé dans une région plus éloignée et plus isolée, Yantan n'a pas bénéficié de la croissance économique rapide des régions côtières. Néanmoins, les revenus des déplacés ont augmenté et ont été complétés par une ration de céréales jusqu'à ce que les objectifs du projet aient été atteints. En outre, le gouvernement a organisé le transfert de milliers de familles sur deux plantations de sucre et une ferme d'État dans d'autres régions de la province. Ce sont ces familles dont les revenus ont connu la croissance la plus rapide.

Pak Man en Thaïlande. La compagnie d'électricité responsable de la construction du barrage a modifié la conception du projet: la taille du barrage a été réduite de cinq mètres et l'ouvrage a été situé à une distance de 1,5 kilomètre en amont du site initial. Cette modification a diminué d'un tiers les bénéfices du barrage, mais a réduit la taille du réservoir de plus de la moitié. En outre, des

possibilités de réinstallation ont été offertes à des familles, habitant près du futur réservoir, dont les maisons allaient être isolées et que les travaux de construction risquaient d'incommoder. Le taux des indemnités pour perte de terres a été quintuplé atteignant \$8.750 par hectare. Ces indemnités généreuses ont permis aux déplacés de trouver de nouveaux emplois et d'enrichir le patrimoine familial. Moins de 6 pourcent des indemnités a été consacré à l'acquisition de terres; en effet, les familles estimaient que l'activité agricole n'était plus attrayante du fait de sa faible rentabilité. La question la plus controversée, qui n'est pas encore résolue, est l'incidence du barrage sur la pêche dans le réservoir et le niveau approprié des compensations justifiées par d'éventuels dommages subis par les pêcheurs.

Kedung Ombo en Indonésie. Le plan initial prévoyait que 90 pourcent des 24.000 déplacés seraient intégrés dans le programme de transmigration et transférés de Java aux îles périphériques. En fait c'est seulement 25 pourcent des déplacés qui ont émigré, surtout du fait de sérieux retards dans la préparation des sites de transmigration. Environ 60 pourcent des déplacés ont organisé eux-mêmes leur réinstallation dans la zone du réservoir, souvent sous la forme d'emplois urbains dans les villes voisines. La croissance économique, forte à cette époque, de la région centrale de Java a rendu possible une augmentation rapide de leurs revenus. Les résultats des transmigrations sont des plus variables, même pour des familles installées sur le même site. Certains déplacés ont reçu de bonnes terres, tandis que leurs voisins, de l'autre côté de la route, ont obtenu de très mauvaises terres. Certaines familles ont reçu des plantations de palmier à huile qui leur procurent un revenu convenable; d'autres attendent encore leurs plantations, 12 ans après leur arrivée. Très mal organisées étaient les opérations de suivi nécessaires pour évaluer la condition des déplacés et vérifier que l'exécution du programme était conforme au calendrier.

Cet exemple montre que même des programmes ayant apparemment réussi doivent encore faire l'objet d'un suivi/évaluation continu.

Itaparica au Brésil. La Banque n'a pas financé la construction du barrage, mais elle a accepté de financer les dépenses de réinstallation dans le cadre d'un prêt sectoriel pour l'énergie. Les 49.500 déplacés, organisés en syndicats, ont demandé l'attribution de parcelles irriguées près du réservoir. Le développement de l'irrigation sur des sols sableux dans des conditions défavorables à la commercialisation des produits fut une tâche extraordinairement coûteuse: le coût du programme de réinstallation a déjà dépassé le milliard de dollars et, selon les estimations, pourrait atteindre \$1.5 milliard, soit \$200.000 par famille. Au contraire, les familles qui ont accepté d'organiser elles-mêmes leur réinstallation ont reçu une indemnité d'environ \$5.000. Les déplacés exploitant des périmètres irrigués dépendent encore de la gratuité de l'irrigation et de compensations pour le maintien de leurs revenus. Le bilan des réinstallations est un coûteux échec et aucune solution durable n'a encore été trouvée.

Nangbeto au Togo. Le réservoir a déplacé 10.600 personnes, dont 3.000 ont perdu leur logement et une part modeste de leurs terres. Les 7.600 restants ont dû être installés dans des zones situées entre 35 et 55 kilomètres de leur ancienne habitation. Les zones en question étaient faiblement peuplées, mais depuis l'arrivée des déplacés en 1987, les migrations intérieures et la croissance démographique naturelle ont créé une situation de surpopulation qui limite le système traditionnel d'agriculture extensive avec rotation annuelle des cultures de terre en terre au sein d'une même exploitation. Parce que leurs revenus ne leur permettent pas d'acheter les engrais, les semences améliorées et les autres intrants nécessaires pour protéger la fertilité des sols, les déplacés sont souvent pris dans l'engrenage d'une chute parallèle des rendements de leurs terres et de leurs revenus.

Encadré 2: La Chine Gère les Opérations de Réinstallation comme une Opportunité de Développement

L'EXPÉRIENCE DES BARRAGES DE SHUIKOU et de Yantan en Chine montre que de saines pratiques favorisent la réussite des opérations de réinstallation et permettent assez rapidement de restaurer les revenus des familles concernées, même quand il faut déplacer un grand nombre de familles vers des terres moins favorables que les terres abandonnées.

Les deux barrages ont inondé des vallées fluviales entourées de collines escarpées, forçant la plupart des déplacés à abandonner la culture traditionnelle du paddy pour une agriculture intensive, des cultures arbustives et des emplois non-agricoles. Dans certains cas, notamment à Yantan, les familles ont dû changer de région pour retrouver un emploi. Malgré le bouleversement des modes de vie, les revenus de la plupart des familles ont augmenté de façon substantielle. Les logements et les services sont meilleurs qu'auparavant et les déplacés, surtout à Shuikou, se disent satisfaits. L'amélioration du niveau de vie des familles de Shuikou a été favorisée par la croissance rapide de l'économie de la région; plus isolée, la région de Yantan n'a pas bénéficié des mêmes avantages. Néanmoins, dans les deux zones, les revenus familiaux ont retrouvé puis dépassé leur niveau antérieur avec une surprenante rapidité.

La performance de la Chine dans l'exécution de ces deux projets est impressionnante. Chaque fois qu'un manque de fonds ou des retards dans l'exécution du programme ont bouleversé le calendrier des réinstallations, les agences d'exécution, résolues à rattrapper le retard, y sont toujours parvenues. La priorité accordée aux emplois et aux revenus et un processus participatif impliquant les familles et les autorités locales dans la planification et l'exécution du programme sont l'exemple d'une des « meilleures pratiques » en matière de réinstallation de déplacés involontaires.

Le plus intéressant dans cette histoire est l'attention particulière que la Chine accorde à la restauration et à l'augmentation des revenus autant qu'au déplacement physique des populations. La Chine et les autorités provinciales du pays ont bien compris que les programmes de réinstallations représentaient une opportunité de développement régional.

Très impressionnants sont également les standards rigoureux adoptés par la Chine en ce qui concerne la qualité des emplois à créer. Le but est de garantir aux familles les bases d'un revenu et d'un niveau de vie adéquats. Pour la Chine certaines activités traditionnelles, telles que la culture pluviale

pour la consommation familiale, ne sont pas des résultats acceptables.

À Shuikou, l'industrialisation rapide des régions côtières au sud-est de la Chine a considérablement favorisé l'exécution de cette politique des revenus. Le rétablissement des emplois et des revenus a été plus lent à Yantan. Mais les autorités de Yantan ont pris des initiatives dont celles de Shuikou n'avaient pas besoin: elles ont organisé l'émigration vers des zones disposant d'un excédent de terres cultivables. Dans les deux programmes, les migrations spontanées de travailleurs individuels ont facilité l'élargissement des bases de revenus. Renforcer la politique de revenu en favorisant des migrations organisées et spontanées est une solution originale partout où des possibilités d'emplois rémunérateurs sont offertes aux déplacés.

À bien des égards, la Chine est un cas unique. La survivance de la planification et de la propriété collective des terres rurales et d'autres ressources, et le rôle des collectivités locales dans les choix d'investissement, sont des conditions favorables qui ne peuvent pas être exportées. Néanmoins, quatre éléments de la solution chinoise peuvent être utilisés dans d'autres pays:

- Le fait de considérer les déplacements involontaires comme une opportunité de développement, et l'emploi d'instruments diversifiés pour l'accomplissement de cet objectif.
- Une exploration originale des plus petites opportunités d'emploi soutenue par la conviction qu'à l'exception des environnements les plus hostiles une multitude d'options est toujours disponible. La capacité, en cas d'échec des solutions traditionnelles, de promouvoir énergiquement l'élevage des poissons et la culture des perles, dans des espaces minuscules, ainsi que la taille des pierres précieuses, la culture des fruits exotiques, voire la fabrication des crosses de golf, est un talent acquis qui n'est pas le monopole des chinois.
- L'ajustement souple des stratégies, quand échouent les plans initiaux, la recherche éventuelle de nouvelles opportunités d'emplois, voire des interventions directes pour la réhabilitation ou la restructuration d'entreprises en difficulté.

- La participation des autorités locales, notamment des leaders élus. Le but n'est pas seulement d'encourager l'appropriation du

programme, mais « d'allier les efforts de ces collectivités avec ceux des populations locales ».

? Ce Précis est basé sur le rapport intitulé *Involuntary Resettlements: Comparative Perspectives* de Robert Picciotto, Edward B. Rice et Warren Van Wicklin, publié pour le compte de la Banque Mondiale par Transaction Publishers. Ce rapport est à la disposition des Administrateurs et du personnel de la Banque Mondiale par l'intermédiaire de l'Unité des Documents Internes et des centres régionaux d'information. Le public peut aussi le trouver à l'InfoShop de la Banque Mondiale.

www.worldbank.org/html/oed

OED