

Un grand tournant dans la gouvernance mondiale ?

UNE ÉVALUATION INDÉPENDANTE DE LA COMMISSION MONDIALE DES BARRAGES

Abrégé

Navroz K. Dubash
Mairi Dupar
Smitu Kothari
Tundu Lissu

CAROL ROSEN
DIRECTRICE DE PUBLICATION

HYACINTH BILLINGS
RESPONSABLE DE LA PRODUCTION

MAGGIE POWELL
CONCEPTION ET COMPOSITION

CAROLLYNE HUTTER
RÉDACTRICE

Copyright © 2001 World Resources Institute, Lokayan et Lawyers'
Environmental Action Team. Tous droits réservés.

ISBN: 1-56973-485-2

Imprimé aux États-Unis sur papier sans chlore avec contenu recyclé
de 50%, 20% de produits post-consommation.

Crédit photos :

Membres de la Commission : Commission des barrages

Manifestation : Samfoto

Consultation: Commission des barrages

REMERCIEMENTS

Les auteurs sont extrêmement reconnaissants aux Membres de la Commission mondiale des barrages (CMB), au personnel du Secrétariat et aux membres du Forum de leur assistance et du temps qu'ils leur ont généreusement consacré tout au long de cette évaluation. Nous voulons également remercier les réviseurs pour leur temps et leurs efforts. Même s'ils n'ont aucune responsabilité concernant le produit final, leurs commentaires ont considérablement amélioré le document. Nous sommes aussi particulièrement reconnaissants à plusieurs autres personnes qui ont apporté leurs connaissances et leurs idées à des moments clés. Manuel Pulgar-Vidal de la Société péruvienne pour le droit environnemental a apporté son concours et a fourni une rétroinformation sur la consultation régionale de la CMB à São Paulo en août 1999. Flávia Braga Vieira de l'Université fédérale de Rio de Janeiro a préparé un document sur l'interface entre le Mouvement des populations affectées par les barrages au Brésil (MAB) et la CMB dans le cadre d'une bourse de recherche de deux mois au WRI.

Le WRI voudrait remercier plusieurs confrères, au WRI ainsi qu'ailleurs dans le monde, dont les contributions ont enrichi ce rapport. Ce document n'aurait pu être réalisé sans Fritz Kahrl qui a coordonné la recherche et la production, et qui a apporté son soutien pour la révision et les recherches, sans jamais se départir de son enthousiasme. Frances Seymour, représentante du WRI auprès de la CMB, nous a encouragés en permanence et nous a aidés à surmonter les obstacles bureaucratiques, financiers et autres. Elena Petkova a fourni régulièrement des conseils, des commentaires détaillés et a assisté aux réunions cruciales de la CMB au nom de l'équipe d'évaluation. Nathan Badenoch, Don Doering et Janet Ranganathan, bien que très occupés, nous ont accordé du temps et nous ont fourni d'utiles suggestions dans le cadre de l'évaluation interne du WRI. Tony Janetos et Grace Bermudez ont veillé au bon déroulement du processus de révision du document. Danilo Pelletiere de l'Université George Mason et George Faraday ont énormément contribué à cette évaluation en examinant la documentation existante en matière de gouvernance mondiale. Deux stagiaires ont fait beaucoup plus qu'on était en droit d'attendre d'eux. Ray Wan de l'École de sylviculture de Yale University a mené des recherches exhaustives sur

les stratégies publicitaires de la CMB ainsi que sur la couverture de la CMB dans les médias populaires. Luna Ranjit, une jeune diplômée de Grinnell College, a aidé dans les recherches sur les examens thématiques de la CMB. Nous sommes profondément reconnaissants à toutes ces personnes et à d'autres confrères qui nous ont encouragés, soutenus et qui nous ont aidés à des moments où nous étions surchargés.

Lokayan voudrait exprimer sa reconnaissance à plusieurs collaborateurs et confrères, notamment à Anil Bhattarai, spécialiste népalais en recherche-action qui a passé un an à Lokayan, et à Gopal Siwakoti 'Chintan', Directeur d'INHURED International à Katmandou, qui a rejoint l'équipe de Lokayan dès le commencement de l'évaluation. Anil est parti quelques mois plus tard pour poursuivre des études avancées. Il a été remplacé par Ramananda Wangkheirakpam de l'Université Jawaharlal Nehru (JNU) dont la diligence et la persévérance ont largement contribué à la réalisation du rapport. Lakshmi Rao de l'Université Jawaharlal Nehru a collaboré avec notre équipe pendant trois mois, essentiellement pour évaluer l'ensemble du processus d'une étude thématique de la CMB et pour aider à l'organisation d'un atelier en Inde sur le rapport de la CMB. Biplove Chaudhary a également participé à l'organisation de cet atelier. Nous adressons aussi nos remerciements à Minar Pimple et Dilip Bhadarge de YUVA à Mumbai pour leur confiance et leur soutien. Notons enfin que, sans le soutien administratif et logistique continu de P.T. George, le processus en Inde ainsi que la publication du rapport final auraient certainement été affectés. Nous leur sommes infiniment reconnaissants à tous, de même qu'à d'autres collègues, aux membres du comité de pilotage et au personnel de Lokayan, de nous avoir toujours soutenus avec patience pendant des moments difficiles.

La LEAT reconnaît la contribution inestimable des personnes suivantes : Melchisedeck Lutema, avocat de la LEAT, qui a fait partie de l'équipe initiale de recherche jusqu'en juillet 2000, jusqu'à son départ pour les États-Unis pour y entreprendre des études avancées. Lutema a renoué avec l'équipe en tant que stagiaire de l'American University à Washington DC entre janvier et avril 2001. Susan Mlangwa-Nangwala, sociologue ougandaise, a préparé une étude de cas sur son pays. Josephat Ayamunda,

avocat kenyan, a réalisé une étude concernant le Kenya. John Langas Mughwai et Marcel Sawa Muro ont exécuté une étude de cas sur la Tanzanie. Plusieurs collègues du LEAT ont partagé leurs idées et leurs commentaires à des étapes diverses de cette étude, et nous leur en sommes très reconnaissants.

Tous les auteurs de ce rapport voudraient remercier leurs familles respectives et leurs proches qui, malgré eux, en savent maintenant beaucoup

plus que quiconque pourrait raisonnablement le souhaiter à propos de la CMB. Mairi Dupar et Smitu Kothari voudraient plus particulièrement remercier leurs filles, Heather et Emma. En acceptant de longues journées de travail, en subissant de longues absences, en tolérant des parents distraits, nos familles nous ont soutenus avec des degrés divers de patience. Il est temps de repayer cette dette, et nous nous engageons tous à le faire dans les mois qui viennent.

Une expérience de la formulation d'une politique générale mondiale

Vers le milieu de l'an 2000, Medha Patkar, le leader de l'un des mouvements sociaux indiens les plus connus et Göran Lindahl, le PDG de l'une des plus grandes sociétés d'ingénierie du monde, ont participé ensemble à une réunion au Cap. Ils venaient de mondes très différents. Patkar était épuisée à la suite d'une longue grève de faim pour protester contre un barrage dans la vallée du fleuve Narmada, dans le nord-ouest de l'Inde. Lindahl était arrivé à la dernière minute dans son jet privé. Avant la réunion, Patkar a fait une description animée des récentes protestations, elle a montré à Lindahl les photos des villageois et lui a raconté leurs expériences personnelles.

C'est ainsi qu'a commencé une réunion typique de la Commission mondiale des barrages. Mme Patkar, M. Lindahl, ainsi que leurs dix confrères venant de ministères, du secteur privé et de la société civile, étaient tous des Membres de la Commission mondiale des barrages (CMB). Ils avaient une tâche commune : étudier les points de vue divergents qui font des grands barrages un sujet de controverse majeur dans le domaine de l'environnement, du développement et de la justice.

La constitution de la CMB remonte au début de 1997, suite à une réunion de divers groupes concernés qui devaient débattre du passé et de l'avenir des grands barrages. La Banque mondiale et l'Union mondiale pour la nature (UICN) avaient engagé ce processus en réponse à des manifestations de plus en plus nombreuses sur des sites de barrages dans le monde entier. Initialement, le processus se concentrait sur une étude faisant le bilan de la construction des

barrages avec des financements de la Banque mondiale mais le processus est devenu progressivement une évaluation indépendante, menée par les 12 Membres de la Commission, un secrétariat professionnel à plein temps, un Forum consultatif de 68 membres et des milliers de collaborateurs. La CMB avait pour but d'accumuler une base exhaustive de connaissances sur l'efficacité de la réalisation de grands barrages, et de mettre au point des critères et des lignes directrices pour faciliter à l'avenir la prise de décision sur les barrages (*voir Encadré 1*).

En raison de ses efforts pour représenter un large éventail de points de vue, de son insistance sur une vaste consultation et de sa volonté de transparence dans son travail, la CMB se présente elle-même

Encadré 1

Les objectifs clés de la CMB

- Un examen à l'échelle mondiale de l'efficacité des grands barrages en matière de développement et des évaluations des alternatives.
- Un cadre pour l'évaluation des options et des processus de prise de décisions concernant les services et le développement en rapport avec les ressources en eau et énergie.
- La formulation de lignes directrices et de critères acceptables du point de vue international pour la planification, la conception, la construction, l'exploitation, la surveillance des grands barrages ou leur mise hors service.

Source : Commission mondiale des barrages, *Interim Report*, juillet 1999.

Encadré 2

Le rapport sur les barrages et le développement

Le rapport final de la Commission intitulé *Dams and Development* est un rapport de consensus de 380 pages. Tous les douze Membres de la Commission* ont signé le document**. *Dams and Development* fait la synthèse des travaux au plan mondial de la Commission sur l'efficacité des barrages. Le rapport propose aussi un cadre pour la planification des ressources en eau, et des lignes directrices pour l'évaluation des options disponibles et la construction, l'entretien et la mise hors service des barrages.

Le rapport de la CMB ne s'est pas contenté de présenter des conclusions concernant les grands barrages. C'était plutôt un jugement porté sur la gouvernance et les relations sociales qui sont à la base de tout grand projet de développement. Le rapport ouvrait de nouveaux horizons dans le discours sur le développement international et l'histoire des commissions car il plaçait clairement le développement de l'infrastructure dans le contexte des droits de l'homme qui a l'approbation de pratiquement tous les pays du monde.

En étudiant la performance des grands barrages dans le passé, la Commission a constaté qu'il existe d'énormes différences dans leurs capacités prévues pour la fourniture d'eau et la production d'électricité – les différences étant particulièrement marquées en ce qui concerne les barrages hydroélectriques. La construction de grands barrages s'accompagne souvent de

surcoûts majeurs. Les grands barrages ont entraîné le déplacement de 40 à 80 millions de personnes dans le monde, mais les statistiques officielles ne saisissent pas l'ampleur du problème. D'autre part, les gouvernements et les promoteurs ont systématiquement échoué dans l'estimation des conséquences néfastes potentielles et n'ont pas réussi à mettre en place des mesures adéquates d'atténuation et de compensation desdites conséquences. Ainsi, les avantages des barrages du point de vue du développement ont été « gâchés, dans bien des cas, par des impacts importants au niveau social et écologique qui sont inacceptables dans le monde d'aujourd'hui ». Le rapport fait valoir qu'il faudrait rechercher les causes de cet échec notamment dans les relations de pouvoir inégales entre nations, aussi bien que dans les processus de prise de décisions dépourvus de transparence.

Pour situer la pratique de la construction des barrages dans son contexte historique, la Commission s'est servi de trois instruments des Nations Unies : la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948 ; la Déclaration du droit au développement, 1986 ; et les Principes de Rio, 1992. La Commission affirmait que « les gouvernements, en construisant des barrages, se sont souvent trouvés en contradiction avec les principes fondamentaux de la bonne gouvernance énoncés dans ces trois instruments internationaux. »

(Suite page 3)

comme étant une expérience unique dans la définition de politiques mondiales¹. On a commencé à s'intéresser au modèle de la CMB lorsque, après 30 mois de collecte de données et de négociation – et aussi de scepticisme quant à la possibilité d'un consensus –, les Membres de la Commission ont achevé un rapport de consensus intitulé *Dams and Development*². Dans leur rapport, les Membres de la Commission, laissant de côté leurs divergences politiques, ont évalué collectivement la contribution des grands barrages au développement dans le passé et ont ébauché des priorités et recommandations pour l'exploitation des ressources en eau ou en énergie dans l'avenir (voir Encadrés 2 et 3). Depuis, les discussions concernant la reproductibilité de la CMB touchent des domaines aussi divers que les industries extractives, le commerce et l'environnement, la sécurité alimentaire, les organismes génétiquement modifiés et l'allègement des dettes.

Ce rapport relate l'expérience de la CMB et étudie ses implications pour l'élaboration d'une politique à l'échelle mondiale dans l'avenir. L'objectif de ce rapport est d'informer les groupes concernés par le débat sur les barrages, ainsi que les gouvernements, les ONG, les mouvements sociaux et les sociétés privées qui cherchent à promouvoir une meilleure compréhension à l'échelle internationale d'autres aspects controversés du développement.

La CMB dans son contexte historique

La CMB est l'aboutissement de plusieurs courants dans l'histoire récente de l'élaboration de politiques mondiales. Premièrement, elle s'inspire de commissions mondiales qui ont cherché, soit à réconcilier la croissance économique et l'équilibre écologique (par exemple, la Commission Brundtland et les Conférences de Stockholm et de Rio), soit à s'attaquer aux inégalités Nord-Sud et aux questions de justice (par exemple, la Commis-

Encadré 2, *Suite*

La planification pour l'avenir en ce qui concerne les ressources en eau et énergie doit souligner l'importance de ces droits.

Le rapport proposait un cadre de « Droits et Risques » pour d'identifier les groupes intéressés qui seraient impliqués ou représentés dans le processus de prise de décision. On choisirait les intéressés ayant une réclamation légitime et un droit (d'après la loi, la constitution ou la coutume) et risquant d'être affectés par un projet de développement. La Commission a affirmé que les risques (ou la « perte de droits »), pour les pays touchés par un projet, doivent être reconnus et abordés de manière explicite, ouverte et transparente – ce concept est peut-être le plus marquant du rapport. Historiquement parlant, la notion de risque ne s'appliquait qu'aux investisseurs qui engageraient leurs capitaux sur un projet. Mais la Commission a mis en exergue les « preneurs de risques involontaires » parmi les communautés déplacées ou en aval, en raison de la construction de barrages. La Commission a fermement rejeté l'approche dépassée du « bilan » qui essayait de compenser les pertes d'une partie par les gains d'une autre. Lorsque les droits des diverses parties concernées se chevauchaient ou étaient incompatibles, la Commission a estimé que des négociations de bonne foi ou le recours à des tribunaux indépendants seraient nécessaires pour résoudre le problème ou réconcilier les intérêts des parties. La Commission a également

innové en acceptant le principe du « consentement préalable et informé » des populations indigènes et tribales pour évaluer les options et toutes les étapes de la planification pour le développement de ressources en eau ou énergie qui les affecteraient.

La Commission a complété ce cadre par un ensemble de priorités stratégiques et de principes pour le développement des ressources hydrauliques ou énergétiques et par 26 lignes directrices spécifiques pour la préparation, la construction et l'entretien de barrages ainsi que pour l'évaluation des options.

* À l'origine, la Commission mondiale des barrages comptait 12 membres, plus un treizième, sans droit de vote, le Secrétaire général Achim Steiner. À mi-parcours, un Membre chinois de la Commission, Shen Guoyi, a démissionné et son employeur, le ministère chinois des Ressources hydrauliques a refusé d'envoyer un remplaçant. Par la suite, Achim Steiner a signé le rapport final à titre de Membre de plein droit de la Commission.

** Medha Patkar a ajouté un « commentaire » réitérant qu'elle appréciait le travail de la Commission et qu'elle l'appuyait mais elle a exprimé ses réserves sur le fait que le rapport ne s'était pas attaqué au modèle de développement qui est à la base des grands barrages.

Source : Commission mondiale des barrages, *Dams and Development : A New Framework for Decision-Making* (Londres, Earthscan, 2000).

sion Brandt et la Commission du Sud). En fait, la CMB représente un progrès car elle incorpore dans son travail à la fois les thèmes de la justice sociale, des droits de l'homme, de la durabilité écologique et du développement.

Deuxièmement, le débat sur les barrages montre à quel point les réseaux transnationaux de la société civile peuvent contribuer à des ordres du jour de politiques mondiales. La CMB a été constituée parce que la société civile, au niveau national et international, a protesté contre les grands barrages – ces protestations étant souvent dirigées contre des organisations multilatérales comme la Banque mondiale³. Le mécontentement de la société civile a engendré des coûts de transactions élevés qui ont persuadé la Banque mondiale et certains de ses alliés dans le domaine de la finance internationale et de l'industrie qu'une nouvelle approche s'imposait si l'on voulait faire avancer le débat sur les barrages.

Troisièmement, la CMB s'est démarquée des commissions précédentes en incluant des groupes de pression appuyant les barrages et des manifes-

Encadré 3

Les valeurs et priorités de la CMB**Les cinq valeurs fondamentales de la CMB :**

équité, durabilité, efficacité, prise de décisions participative et responsabilité.

Les sept priorités stratégiques de la CMB :

obtenir l'accord du public ; évaluation exhaustive des options ; la question des barrages existants ; assurer la pérennité des fleuves et des moyens d'existence ; reconnaître les droits des autres et partager les avantages ; assurer le respect des dispositions ; partager les fleuves pour promouvoir la paix, le développement et la sécurité.

Source : Commission mondiale des barrages, *Dams and Development : A New Framework for Decision-Making* (Londres, Earthscan, 2000).

tants anti-barrages plutôt que de se limiter à des participants ayant des vues modérées. Selon les normes des commissions mondiales en général, elle s'est démarquée aussi clairement du modèle des « personnalités éminentes » constitué de fonctionnaires respectés. Elle a rassemblé au contraire des praticiens actifs dont la légitimité personnelle découlait du respect que leur accordaient les réseaux internationaux de groupes concernés.

La CMB s'est démarquée des commissions précédentes en incluant des groupes de pression favorables aux barrages et des manifestants anti-barrages, plutôt que de se limiter à des participants modérés.

Quatrièmement, depuis la Conférence charnière des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992, la CMB était l'une des nombreuses organisations qui ont participé à un dialogue entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile sur la formulation de politiques. Grâce au large éventail de groupes concernés qu'elle regroupe, la CMB est devenue un parfait exemple d'un « processus de groupes intéressés multiples ». En intégrant de nombreuses perspectives et points de vue dès le début du processus d'élaboration des politiques, et en ralliant des soutiens pour la mise en œuvre, les processus englobant de multiples parties intéressées permettent d'avoir un mécanisme plus pragmatique et plus exhaustif pour la formulation de politiques⁴. Certains processus de consultation qui incluent des agents venant de la société civile, du monde des affaires ou d'un gouvernement ont un impact direct à cet égard⁵. Cependant, de nombreux processus impliquant divers intéressés n'ont pas l'autorité formelle qui leur permettrait de prendre des décisions, ce qui se traduit par des déclarations, des recommandations et des codes de conduite n'ayant aucune valeur juridique. Le rapport de la CMB fait partie d'une profusion d'outils normatifs et de processus en matière de développement international qui n'ont pas de statut juridique par

eux-mêmes mais qui cherchent à être pris en considération par les législateurs et à influencer la pratique du développement⁶.

Enfin, la structure de la CMB et son fonctionnement répondaient à un appel plus général de la société civile pour un processus transparent et inclusif en matière de gouvernance mondiale. Avant et depuis la création de la CMB, de nombreuses manifestations et efforts de plaidoyer d'ONG et de mouvements sociaux ont cherché à ouvrir le processus mondial de prise de décisions pour la réglementation sur le commerce et les investissements et les normes afférentes à la main-d'œuvre, aux droits de l'homme et à l'écologie – des décisions qui sont prises à huis clos mais qui touchent la vie de millions de gens. En tant que processus impliquant des groupes multiples dont le but était de s'attaquer aux causes des conflits du passé, la CMB s'est engagée explicitement à travailler de manière transparente et ouverte.

Le débat sur les grands barrages était mûr pour l'approche de la CMB. La question des barrages souligne le rôle de l'État, de la société civile et du secteur privé dans un monde qui évolue rapidement vers la globalisation. Le financement des barrages par le secteur privé est un élément de plus en plus important qui s'accompagne d'un nombre accru d'intervenants ayant une influence sur la planification et la prise de décision sur les barrages. Ces décisions sont souvent adoptées en consultation avec des gouvernements, des sociétés privées et des financiers internationaux, y compris des agences d'aide bilatérale, des banques de développement multilatérales, des organismes de crédit à l'exportation et des banques commerciales. Les mouvements sociaux et les ONG ont critiqué ces intervenants pour leur manque de transparence et se sont ouvertement opposés à leurs décisions. L'ampleur des manifestations de plus en plus nombreuses rend plus urgent le débat sur les barrages. Dans le même temps, le nombre de barrages en préparation ou en construction a rapidement diminué en raison d'alternatives plus rentables, surtout dans le domaine de l'énergie. La polémique autour des grands barrages et l'évolution de l'industrie des barrages ont poussé les partisans et les opposants à se réunir et c'est dans ce contexte que s'est noué un dialogue pour la création d'une commission indépendante qui traiterait de la question.

Cadre pour évaluer la CMB

Le principe fondamental d'un processus comportant de nombreux intéressés, comme la CMB, est de réunir des intervenants différents et de les faire participer de façon constructive. Pour qu'un tel processus réussisse, il faut que les intéressés aient le sentiment d'avoir accès au processus, d'être pleinement entendus et de participer aux délibérations de manière significative. Un tel processus a un double avantage. Premièrement, il est plus pertinent, il harmonise divers points de vue subjectifs et donne de meilleurs résultats. Et, deuxièmement, l'inclusion rallie des appuis pour la mise en œuvre.

Nous examinons les efforts de la CMB et de ses initiateurs pour créer un espace politique permettant un vaste accès au processus et pour obtenir des soutiens pour la mise en œuvre grâce à :

- une représentation complète, au sein de la Commission, des groupes pertinents,
- l'absence d'influence extérieure,
- une transparence pour s'assurer que la Commission respecte les préoccupations des parties concernées,
- l'inclusion d'un éventail d'opinions durant la compilation des connaissances de base.

Nous évaluons la manière dont la CMB a mis en pratique ces principes et les effets sur la façon dont les parties perçoivent la légitimité de la CMB au fur et à mesure de la progression du processus. Par le biais d'interviews et d'observations du processus, nous cherchons à déterminer si les structures et les pratiques de la CMB étaient suffisamment solides pour que les parties se sentent impliquées de manière significative. Cette approche a été rendue possible car l'horizon de notre évaluation coïncidait avec la durée de la CMB.

Nous avons suivi de près les choix politiques et pratiques que devait faire la CMB pour créer un processus représentatif, indépendant, transparent et inclusif. Vu que la CMB rassemblait des adversaires dans le débat sur les barrages ainsi que des intervenants modérés, l'inclusion d'un groupe ou d'une perspective risquait d'aliéner certains participants. D'autre part, ce sont des choix pratiques qui façonnent les travaux de toute commission. Les fonds, le temps, la patience et la persévérance des Membres de la Commission, du

personnel et des parties intéressées sont des facteurs limitants dans tout processus, quelles que soient les aspirations à une bonne gouvernance. Le succès de la CMB était fonction de sa capacité à gérer ces choix de manière suffisamment satisfaisante pour permettre une participation assez large de parties qui feraient ensuite la promotion des résultats.

La représentation et un bon processus ne sont en fin de compte que des moyens d'influencer la politique et la pratique. Il est difficile de mesurer l'impact, car les processus à parties multiples n'ont aucune autorité formelle pour prendre des décisions mais ils cherchent à influencer les résultats par un rôle consultatif. Dans cette étude, nous utilisons différents critères pour évaluer l'impact probable de la CMB. Premièrement, nous cherchons à déterminer si la Commission a réalisé un consensus, et si tel est le cas, comment elle l'a fait. Car, sans consensus, on lui reprochera d'avoir reproduit les divisions au niveau des parties concernées, plutôt que les dépasser. Deuxièmement, nous cherchons à déterminer si le consensus étroit entre les Membres de la Commission peut aboutir à un consensus plus large entre les parties concernées. En particulier, nous cherchons à déterminer si suffisamment de groupes intéressés étaient assez satisfaits du processus pour appuyer la mise en œuvre.

Enfin, cette évaluation se base sur des précédents historiques. Nous avons entrepris un examen détaillé des commissions du passé, des efforts de plaidoyer de la société civile, de conférences mondiales, et de processus impliquant plusieurs groupes d'intéressés. Tous ces éléments ont eu une incidence importante sur la formation de la CMB. Cette richesse historique fournit un contexte utile pour l'évaluation car elle met en lumière les nombreux éléments qui ont façonné la CMB. Elle permet de déterminer la faisabilité pratique de différentes formes de consultations avec les parties et de leur représentation en démontrant ce qui a été accompli par le passé.

La mise en place de la CMB

La Commission mondiale des barrages a été créée à la suite d'une réunion de divers groupes concernés convoquée par la Banque mondiale et l'Union mondiale pour la nature (UICN) à Gland, en Suisse, en 1997. Le but de cette rencontre était de discuter de la seconde phase d'une étude effectuée par le

Département de l'évaluation des opérations (DEO) de la Banque mondiale sur des barrages sous l'égide de la Banque⁷. Durant la phase préparatoire de la réunion, des groupes de la société civile ont réclamé un organisme mondial et indépendant pour évaluer la performance des grands barrages et ils ont vivement critiqué l'examen du DEO pour n'avoir révélé ni l'ampleur des bouleversements sociaux et écologiques occasionnés par les barrages, ni les mauvais résultats techniques et économiques desdits barrages⁸.

La Banque mondiale et l'UICN ont joué un rôle important en créant un espace politique de dialogue. Ni l'une ni l'autre de ces organisations n'était considérée comme neutre car les intéressés assimilaient la première à la construction de barrages et la seconde aux impératifs de préservation environnementale. Malgré tout, ces deux organisations ont persuadé les parties prenantes au sein des gouvernements, de l'industrie, d'ONG et de mouvements sociaux d'assister à l'atelier de Gland.

La Banque mondiale et l'UICN se sont interrogées sur l'ampleur de la participation au dialogue et sont convenues d'inclure un large éventail de points de vue pour saisir la diversité qui existe entre les groupes intéressés et à l'intérieur de ceux-ci. Elles ont invité notamment des ingénieurs civils ayant consacré toute leur carrière à la construction de barrages, comme les membres de la Commission internationale des grands barrages (CIGB), une association des constructeurs des barrages, et des groupes constitués spécifiquement pour s'opposer aux grands barrages, par exemple, l'International Rivers Network (IRN), et Narmada Bachao Andolan (Lutte pour la sauvegarde du fleuve Narmada). Durant une réunion tendue de deux jours, et grâce à une préparation minutieuse des organisateurs qui ont également joué un rôle de facilitateur, les participants se sont mis d'accord sur la nécessité d'une évaluation indépendante de l'efficacité des barrages, et sur la création d'un cadre international pour la planification des ressources en eau et en énergie⁹.

La Banque mondiale et l'UICN ont supervisé le délicat processus de sélection des Membres de la Commission vers la fin de 1997. Avec l'aide des principaux participants à la réunion de Gland, elles ont nommé une commission de 12 membres présidée par le Professeur Kader Asmal, (Ministre sud-africain des Eaux et des Forêts). Lakshmi Jain,

l'Ambassadeur de l'Inde en Afrique du Sud était nommé Vice-président. Les autres Membres étaient issus de gouvernements, de l'industrie, d'universités, d'organisations non gouvernementales et de mouvements sociaux (voir Encadré 4). La sélection des Membres s'est déroulée dans un climat tellement tendu que d'importants groupes concernés ont menacé à plusieurs reprises de se retirer et de faire échouer l'initiative par de la publicité négative.

La structure et le fonctionnement de la CMB répondaient à un appel plus général de la société civile réclamant que la gouvernance mondiale soit transparente et inclusive.

Après sa première réunion en mai 1998, la Commission a entrepris une mission d'information de deux ans (voir Encadré 1)¹⁰. Cet ambitieux programme de travail comportait des audiences publiques, des études de cas, des communications « thématiques » couvrant plusieurs domaines et une enquête générale sur 150 grands barrages (voir Encadré 5)¹¹. L'objectif de ce programme était d'établir une base de connaissances sur l'efficacité des grands barrages en matière de développement et de formuler des options pour procurer au public de l'eau et de l'énergie. Cette base de connaissances aiderait les Membres de la Commission dans leurs recherches et leurs recommandations. Elle servirait également de plate-forme pour un dialogue entre les diverses parties concernées.

La CMB s'est rendu compte que les informations techniques étaient déjà disponibles auprès d'associations professionnelles spécialisées dans les barrages, comme la CIGB et l'International Hydro-power Association (IHA). Ses membres ont donc décidé de se concentrer sur les « questions clés qui suscitent le plus de désaccords¹² », des sujets comme les avantages et le coût des barrages, et la nature des processus de prise de décision qui s'y rapportent.

Un Secrétariat professionnel de 10 membres seniors, avec l'aide d'un personnel de soutien

nombreux, gérait le programme depuis le Cap, en Afrique du Sud. Un Forum consultatif comprenant les participants initiaux à la réunion de Gland, ainsi que 30 représentants d'organisations pertinentes (*voir Encadré 6*), s'est réuni deux fois pendant le processus de la CMB et une fois après la parution du rapport pour promouvoir le travail de la Commission.

Étant donné que la Commission s'efforçait d'incorporer dans sa composition et son programme de travail les extrêmes politiques du débat, de nombreux observateurs estimaient qu'il s'agissait là d'une expérience ambitieuse. Même avec la mise en place des trois organismes de la CMB – la Commission, le Secrétariat et le Forum – il était difficile de savoir comment ils résisteraient aux frictions politiques du processus.

Établissement d'un processus crédible

Représentation

Nous avons déjà signalé que la CMB s'est écartée du modèle des « personnalités éminentes » qu'avaient suivi les commissions mondiales antérieures qui étaient composées d'hommes d'État âgés et de femmes ayant brillamment servi dans le secteur public. Les Membres de la Commission de la CMB étaient certainement des gens éminents mais ils étaient également des praticiens actifs au sein d'ONG, de mouvements sociaux, de réseaux d'affaires ou d'organismes gouvernementaux. Dans bien des cas, ils avaient été choisis parce qu'ils étaient perçus comme étant affiliés à des groupes d'intérêts particuliers. Leur stature et leur affiliation avec des intérêts particuliers faisaient la synthèse entre les modèles de commissions précédents et le nouveau concept de processus impliquant des parties multiples. Les initiateurs de la CMB n'avaient aucun point de référence évident lorsqu'ils ont abandonné le modèle des personnalités éminentes pour former une commission regroupant toute une gamme de groupes concernés. La sélection des Membres de la Commission a été plutôt le résultat d'une négociation politique. Heureusement, le processus de la CMB a pu générer par la suite un cadre solide pour identifier des parties d'après les critères de droits et risques volontaires et involontaires (*voir Encadré 2*). Ce cadre servira d'exemple pour la mise en place par la suite de processus faisant intervenir de nombreux intéressés.

Encadré 4

Les Membres de la Commission

Kader Asmal

Président, CMB
Ministère des Eaux et Forêts, Afrique du Sud

Lakshmi Chand Jain

Vice-président, CMB
Ambassadeur de l'Inde en Afrique du Sud

Judy Henderson

Oxfam International, Australie

Göran Lindahl

Asea Brown Boveri Ltd., Suède

Thayer Scudder

California Institute of Technology, USA

Joji Cariño

Tebtebba Fondation, Philippines

Donald Blackmore

Murray-Darling Basin Commission, Australie

Medha Patkar

Lutte pour la sauvegarde du fleuve Narmada, Inde

José Goldemberg

Université de São Paulo, Brésil

Deborah Moore

Environmental Defense, USA

Shen Guoyi*

Ministère des Ressources hydrauliques, Chine

Jan Veltrop**

Président honoraire, CIGB, USA

Achim Steiner***

Secrétaire général, CMB, Allemagne

* A démissionné début 2000

** Est devenu Membre de la Commission en septembre 1998 en remplacement de Wolfgang Pircher qui avait été initialement nommé

*** Initialement Membre de la Commission ex-officio

Note : Affiliation en 1998

Source : Commission mondiale de barrages, *Interim Report*, juillet 1999.

Encadré 5

Le programme de travail de la CMB



Source : Commission mondiale des barrages, *Dams and Development : A New Framework for Decision-Making* (Londres, Earthscan, 2000).

Même si la représentativité était un critère important pour la sélection de Membres de la Commission, ceux-ci ont été pourtant choisis pour intervenir à titre personnel plutôt que comme représentants officiels d’institutions. Ainsi, la légitimité des Membres de la Commission dépendait largement de leur réputation professionnelle et personnelle et des liens qu’ils continuaient d’avoir avec leurs réseaux. Cette notion de représentation souple a été essentielle au succès général du processus. Cet affranchissement de liens institutionnels a permis aux Membres de la Commission d’établir entre eux de nouvelles formes de compréhension. Ceci les a obligés à naviguer habilement entre leurs réseaux professionnels et leurs responsabilités communes en tant que Membres de la Commission.

Ce processus de sélection des Membres de la Commission a amené les parties à s’impliquer dans le processus de la CMB. Après beaucoup d’efforts pour convaincre la Banque mondiale et l’UICN, un petit groupe constitué de représentants de l’industrie, d’ONG et de gens affectés par les barrages a été autorisé à participer au tri et à l’établissement de la liste définitive. La participation de ces groupes intéressés au processus de sélection s’est avérée capitale pour prouver la légitimité de la Commission auprès de ces groupes. La participation de tous ces groupes et leur instruction à propos du processus n’aurait pas été pratique. La participation de ce groupe ad hoc issu de réseaux et de contextes différents était un effort pratique, de bonne foi, pour évaluer l’acceptabilité politique de la Commission. Dans l’avenir, les processus auraient tout à gagner de l’inclusion de toute une gamme de groupes concernés à la sélection des Membres d’une Commission.

Les différents niveaux d’organisation et d’intérêt parmi les groupes intéressés à l’époque ont eu une

incidence sur l’engagement ultérieur des Membres de la Commission et de ces groupes dans le processus. Lorsque la CMB a été créée, le mouvement anti-barrages était relativement bien organisé, d’où des exigences de représentation cohérentes. Avant et après la rencontre de Gland, les groupes de la société civile refusaient d’être regroupés dans une seule catégorie. Ils faisaient valoir que la « société civile » était suffisamment diverse pour mériter plusieurs catégories de groupes concernés : peuples indigènes, peuples allogènes affectés par des projets, groupes militants pour l’intérêt public et groupes écologiques. En particulier, les groupes de la société civile insistaient pour que des représentants des peuples affectés et des peuples indigènes aient leur propre siège. Cette exigence – qui explique l’acceptabilité politique de la Commission pour le mouvement anti-barrages – a marqué un changement par rapport aux processus consultatifs et multigroupes antérieurs au sein desquels les places prévues pour la société civile étaient habituellement attribuées à des ONG proches des couloirs du pouvoir à Washington, à Nairobi et à New Delhi.

Par contre, les compagnies de construction de barrages, ainsi que les compagnies d’électricité, n’ont pas manifesté au départ un vif intérêt pour le nouveau processus de la CMB, essentiellement parce qu’elles avaient sous-estimé son importance. En outre, quelques hommes d’affaires pensaient que la nature compétitive de l’industrie des barrages ou simplement les portefeuilles en évolution des sociétés, rendraient initialement difficile l’établissement d’une solidarité de groupe autour d’intérêts communs. Ainsi, quand les sociétés privées et les compagnies d’électricité ont pris conscience de la réputation grandissante de la CMB, et qu’elles ont commencé à participer plus activement au processus, certaines ont eu le sentiment qu’elles étaient insuffisamment

représentées. Ce mécontentement a été exacerbé par les circonstances, alors que le Membre de la Commission le mieux placé pour représenter les intérêts du secteur (M. Lindahl) perdait petit à petit la confiance des groupes industriels et que sa compagnie abandonnait progressivement les grands projets hydroélectriques. Par conséquent, tandis que les groupes industriels se voyaient perdre du terrain dans le débat, on a assisté à l'établissement d'un réseau industriel plus formel vers la fin du processus. L'expérience contrastée des parties intéressées laisse à penser qu'il leur est très difficile d'identifier des alliés et de se mobiliser en conséquence si elles ne se sentent pas convenablement représentées.

Les gouvernements nationaux n'ont été que modestement représentés à la rencontre de Gland et dans la mise en place de la Commission, ce qui a été très important pour la suite du processus. La Banque mondiale et l'UICN ont invité un seul délégué ministériel à la réunion de Gland : un responsable chinois qui était en train de réaliser peut-être le plus haut fait d'ingénierie de l'humanité, à savoir le Barrage des trois gorges¹³. Les points de vue des États étaient sinon représentés par divers mandataires et délégués quasi-gouvernementaux venant de deux compagnies d'électricité publiques¹⁴ et de deux régions de bassins versants¹⁵. Le gouvernement indien allait plus tard souligner qu'à son avis, lui-même et d'autres gouvernements importants construisant de grands barrages avaient été exclus de la préparation. Malgré la présence d'un président solide et d'un vice-président issus du Sud, la capacité de la CMB à attirer le soutien politique des gouvernements deviendrait une question délicate par la suite et empêcherait un engagement plus enthousiaste de leur part dans le processus et l'établissement du rapport final.

La question de la représentation des États met en évidence l'un des dilemmes que la CMB n'a pas pu éviter. Grâce à la participation discrète des gouvernements pendant la mise en place de la Commission, les ONG et les mouvements sociaux ont pu s'exprimer. Ces groupes croyaient que la participation intégrale des gouvernements dès le départ allait retarder, voire suspendre, le processus de mise en place¹⁶. En se basant sur des déclarations ultérieures de gouvernements, la participation de gouvernements durant l'étape de formation se serait vraisemblablement traduite par un processus moins largement consultatif et par de

Encadré 6

Catégories des groupes d'intéressés au sein du Forum consultatif de la CMB

Catégorie	Nombre de groupes
Organismes bilatéraux/ Organismes de garantie de crédits à l'exportation	6
Organismes gouvernementaux	6
Associations internationales	4
Organismes multilatéraux	7
Groupes de populations affectées	7
ONG	13
Sociétés du secteur privé	6
Instituts de recherche	10
Régies de bassins fluviaux	4
Services publics	5

Source: Site de la CMB, http://www.dams.org/about/forum_list.htm (28 août 2001).

moins bons résultats¹⁷. Ainsi, il est vraisemblable qu'une « inclusion » plus grande des gouvernements aurait étouffé les voix de la société civile¹⁸. Par exemple, la réponse du gouvernement chinois au processus suggère certainement que certains gouvernements ne voulaient pas de dialogue avec un large éventail de parties concernées. Le gouvernement chinois avait permis à une responsable du ministère des Ressources hydrauliques, Shen Guoyi, de siéger à la Commission à titre personnel. Toutefois, à mi-chemin, Mme Shen Guoyi a démissionné, ostensiblement pour raison de santé. Le gouvernement a refusé d'envoyer un remplaçant et disait que la « Chine s'était retirée de la CMB en 1998 à cause de différences d'opinion très marquées avec la majorité des membres de la Commission¹⁹ ». Par la suite, la Chine a rejeté le rapport final. Ce refus était significatif étant donné que presque la moitié des 45 000 grands barrages existants dans le monde se trouvent en Chine.

Vu l'histoire du débat sur les grands barrages et la genèse de la CMB dans les appels de la société

STRATÉGIES POUR UNE REPRÉSENTATION ADÉQUATE

- Baser la représentation sur des groupes larges et des catégories de compétences, plutôt que sur l'éminence uniquement, afin de créer un espace politique pour qu'un large éventail de parties concernées puisse participer.
- Entreprendre une évaluation pour déterminer les grandes catégories d'intéressés qui doivent être appelées à la table des négociations.
- Associer toute une gamme de groupes d'intérêts tôt dans le processus de sélection des Membres de la Commission pour déterminer l'acceptabilité de la Commission, surtout si celle-ci est basée sur la représentation des groupes d'intérêts.
- Veiller à ce que la composition du Secrétariat représente de nombreuses disciplines et à ce qu'elle soit perçue comme représentant les intérêts de groupes plus larges.
- Veiller à ce que la perspective des différences hommes-femmes soit représentée dans tous les organismes de la Commission.

civile pour une revue indépendante, l'option d'un Membre de la Commission issu de la Banque mondiale n'a jamais été explicitement considérée. Il était important d'affirmer le principe de la participation de divers groupes concernés, plutôt que celle de délégués particuliers d'institutions ou d'organismes spécifiques. En effet, la représentation de la Banque mondiale au sein de la Commission aurait pu aliéner les mouvements sociaux et les ONG. Une telle situation aurait altéré tout le caractère du processus et, vraisemblablement aussi, ses résultats. Dans l'avenir, si la Banque mondiale s'engage de manière plus centrale, et même si elle est représentée au sein de la Commission, cela pourrait l'inciter à reconnaître les conclusions et recommandations. Mais l'indépendance en souffrirait. De tels rééquilibres potentiels entre la représentation et l'adoption des conclusions d'une part, et le caractère du processus et des résultats d'autre part, sont très pertinents pour les processus futurs.

Du fait de l'accent mis sur la représentation des points de vue à l'intérieur du débat sur les barrages, une attention limitée a été accordée à la représentation dans une perspective régionale. S'il est vrai que les Membres de la Commission venaient de sept pays au total, trois membres étaient américains, deux ouest-européens, deux indiens et deux australiens. Cet apparent déséquilibre régional rendait perplexes les parties

concernées des autres régions où existent également de grands barrages, comme l'Amérique latine, l'Afrique et le Moyen-Orient²⁰. Toutefois, les pays du Nord et du Sud étaient équitablement représentés au sein de la Commission et, sur un point très important pour les pays du Sud – où seront construits la plupart des futurs barrages –, il faut noter que le Président et le Vice-président étaient tous deux issus du Sud.

Du point de vue des parties concernées à l'intérieur d'un pays, l'opinion des Membres de la Commission était aussi importante, sinon plus, que leur nombre de Membres. Pour le gouvernement indien, le choix des Membres a été un signal d'alarme. En effet, il considérait les deux Membres indiens, Lakshmi Jain et plus particulièrement Medha Patkar, comme des adversaires des barrages. Cette perception, aggravée par des événements malencontreux qui ont entouré l'annulation d'une réunion régionale en l'Asie du Sud, prévue à Bhopal, en Inde, a contribué à tenir ce pays clé à l'écart du processus de la CMB.

Le processus de sélection des Membres de la Commission a renforcé la volonté des parties concernées de participer au processus de la CMB.

Enfin, l'expérience de la CMB suggère que la représentation adéquate des parties concernées devrait dépasser le cadre de la Commission pour s'étendre à tous les autres organismes du processus. En tant que « caisse de résonance », le Forum consultatif était censé inclure diverses perspectives dans le débat sur les barrages – et il a réussi. La diversité du Secrétariat était importante car son personnel jouait un rôle de filtre entre la vaste communauté des parties concernées et les Membres de la Commission, et qu'il faisait appel à ses réseaux pour définir le programme de travail. Les ONG ont reproché au Secrétariat de ne pas avoir de personnel ayant travaillé directement avec des personnes déplacées. Les groupes industriels ont critiqué le Secrétariat pour son manque de compétences techniques concernant les barrages. Selon le Secrétariat, il était difficile de recruter du

personnel de haut niveau avec des compétences sectorielles et régionales variées car cela impliquait des déménagements et qu'il s'agissait d'un projet temporaire. Les critiques des membres du Forum suggèrent qu'à part la performance du Secrétariat, dans une arène politique partisane, chaque groupe d'intérêt espère trouver quelqu'un « comme lui » au Secrétariat, et chacun juge la légitimité du Secrétariat en conséquence.

Les femmes étaient bien représentées à la Commission proprement dite puisque cinq des douze membres initiaux étaient des femmes. Cependant, le Secrétariat et le Forum n'avaient proportionnellement que peu de femmes ou, chose plus importante pour les questions de représentation, ils n'avaient dans leurs rangs que peu de femmes ou d'hommes sensibles aux impacts différents du développement hydraulique et énergétique sur les femmes, et aux meilleures pratiques dans le travail en matière de genre et de développement. Ce déséquilibre numérique et la représentation médiocre des défenseurs des femmes ont conduit celles-ci à se sentir marginalisées lors des forums de discussion. Le rapport final de la CMB aurait peut-être accordé davantage d'importance à la perspective féminine s'il y avait eu plus de femmes et de défenseurs des femmes au niveau du Secrétariat et du Forum²¹. En n'associant pas davantage de ces voix au processus, la CMB a failli à ses propres principes d'inclusion et a négligé un groupe important.

En résumé, la représentation de toute la gamme des parties prenantes – gouvernements, secteur privé, société civile, régions géographiques et disciplines – peut renforcer considérablement la légitimité d'un processus impliquant de nombreux groupes concernés. Dans le cas de la CMB, cette possibilité était plutôt limitée par le manque de confiance totale de l'industrie des barrages, surtout en raison du retard dans sa mobilisation pour le processus et de la méfiance de quelques gouvernements. Pourtant, l'alternative consistant à faire appel à des délégués modérés, même s'ils étaient éminents, n'aurait pas été aussi crédible auprès d'une grande partie des personnes concernées, en particulier au sein de la société civile dont les appels en faveur d'une évaluation indépendante ont conduit à la formation de la CMB. Ainsi, malgré l'impossibilité de satisfaire toutes les parties, et malgré la difficulté à avoir une représentation équilibrée, la plus grande légitimité que peut permettre ce processus fait que ce modèle mérite d'être essayé.

Indépendance

La CMB a vu le jour à la suite d'appels de la société civile pour une évaluation indépendante de l'expérience mondiale dans le domaine des grands barrages en accordant une importance particulière aux organismes internationaux d'aide et de financement. Pour asseoir sa légitimité, il était donc impératif que la Commission soit indépendante, non seulement des organismes financiers mais aussi de l'influence des divers groupes d'intérêt. En même temps, le succès de la CMB dépendait de l'engagement vigoureux des diverses parties concernées à encourager une participation au processus et à promouvoir le résultat final. Cette recherche à la fois de l'indépendance et de la participation posait certainement des problèmes. Mais plutôt que de rechercher la neutralité, la Commission a opté pour un équilibre dans ses rapports avec les intéressés.

L'indépendance de la CMB par rapport aux institutions responsables de l'initiative a été cruciale pour sa légitimité.

La Commission était indépendante des institutions ayant lancé l'initiative – la Banque mondiale et l'UICN. En effet, elle n'avait pas de comptes à leur rendre puisque ces deux organisations n'étaient pas représentées au sein de la Commission et ne contrôlaient ni ses opérations ni son processus de décision. La CMB avait clairement choisi l'indépendance plutôt que l'association avec ces institutions, ce qui s'est révélé crucial pour la légitimité de la Commission.

Les considérations d'indépendance devraient dépasser le cadre de toute commission pour s'appliquer à la sélection des membres du secrétariat. Le secrétariat influe inmanquablement sur le travail et les perceptions d'une commission et sur la façon dont l'indépendance est perçue. Les membres d'un secrétariat apportent leurs expériences passées et leurs réseaux de contacts professionnels pour l'exécution de leurs tâches qui comprennent la préparation des débats, la synthèse

STRATÉGIES POUR ASSURER L'INDÉPENDANCE

- Peser les avantages de l'autonomie par rapport à la possibilité de « se faire acheter » par les donateurs institutionnels.
- Veiller à ce que le Secrétariat, par sa composition, renforce, plutôt qu'affaiblisse, les perceptions et la réalité de l'indépendance.
- Chercher à obtenir une base de financements diversifiée à partir de fonds n'impliquant pas d'engagements.

de documents et la gestion des processus de recherche et d'évaluation. En ce qui concerne la CMB par exemple, certaines parties intéressées avaient des réserves sur le fait que le Secrétaire général et trois des dix conseillers principaux avaient eu des liens étroits avec l'UICN. Elles redoutaient que les préoccupations écologiques ne reçoivent une attention excessive par rapport aux questions sociales et économiques.

Maintenir l'indépendance en diversifiant les sources de financement a été l'une des réussites majeures de la CMB, ce qui a renforcé sa légitimité. La CMB a sollicité explicitement le soutien financier d'organismes gouvernementaux et multilatéraux, du secteur privé, et de groupes de la société civile. Cette initiative de collecte de fonds a pris du temps et elle a éclipsé une grande partie du programme de travail. Cependant, les résultats en valaient la peine car la diversité des sources de financement a démontré que la CMB n'était à la solde d'aucun groupe d'intérêt particulier. En effet, il est remarquable de noter qu'aucun membre du Forum, ni les médias en général, n'ont critiqué la stratégie de financement de la CMB.

Également pour asseoir son indépendance, la CMB a adopté une politique consistant à n'accepter de fonds que s'ils sont exempts d'obligations, ce qui n'a pas été facile dans la pratique. En effet, pour recueillir suffisamment de fonds, la CMB a dû faire des compromis. Par exemple, la Commission a accepté d'importants dons (essentiellement d'organismes bilatéraux et multilatéraux) qui étaient liés à des événements ou à des études particuliers. Toutefois, rien n'indique que cela ait eu une incidence sur la CMB ou affecté la confiance des membres du Forum ou d'autres parties en l'intégrité du processus. Dans l'avenir, les processus aborderont avec prudence de telles relations pour éviter l'influence des donateurs.

Transparence

Une somme d'analyse internationale se dégage concernant les normes de transparence en rapport avec le processus de développement, ce qui donne un point de référence pour évaluer l'expérience de la CMB et d'autres processus faisant intervenir de nombreuses parties. La transparence implique plusieurs obligations : faire connaître en temps voulu l'objectif du processus aux parties concernées, informer les parties concernées de la manière dont elles participeront et de l'utilisation qui sera faite de leurs recommandations, prendre note des suggestions des parties concernées et communiquer les décisions dans leur totalité²².

Pour établir sa crédibilité en tant que plate-forme de dialogue, la CMB a dû répondre aux exigences de transparence émanant des parties concernées.

La transparence était cruciale à la légitimité de la CMB pour plusieurs raisons. Dans l'histoire des grands barrages, les causes principales de désaccords ont été des processus opaques de prise de décisions au sein des institutions multilatérales et pour le développement à grande échelle en général. La CMB, afin d'obtenir un vaste soutien pour son programme de développement, et donc pour renforcer sa crédibilité en tant que plate-forme de dialogue, a dû répondre à l'appel des intéressés pour davantage de transparence. La transparence est particulièrement importante car il n'existait pas de mécanisme officiel entre les Membres de la Commission et les divers groupes d'intérêts. Ainsi, le fait de révéler des informations sur les objectifs, les méthodes et les progrès a aidé les Membres de la Commission à être honnêtes face à une plus grande diversité de points de vue. Le facteur peut-être le plus important a été qu'il était difficile à la CMB de faciliter un large consensus parmi les groupes d'intérêts divergents. Avec un horizon de deux ans et des ressources limitées, on ne savait pas au départ si les Membres de la Commission eux-mêmes parviendraient à un consensus. Afin de renforcer l'influence de la CMB dans le débat sur les barrages, l'insistance sur la

transparence était nécessaire pour disséminer de nouvelles façons de réfléchir parmi les publics concernés²³.

La CMB s'est efforcée d'obtenir un tel degré de transparence et, dans une grande mesure, elle a réussi. Elle a communiqué largement aux parties concernées les possibilités de participer au programme de travail à travers les annonces diffusées sur l'Internet. Elle a disséminé les termes de référence des études, les rapports thématiques et les études de cas auprès de toutes les parties intéressées et les a placés sur son site Internet qui a été primé. En plus, les groupes concernés ont participé au processus en examinant les termes de référence et en participant de temps en temps à des réunions organisées en rapport avec les diverses recherches.

La réputation de transparence de la CMB a toutefois souffert vers la fin du processus, lorsqu'elle n'a pas dit clairement que le Forum serait une occasion de passer en revue une synthèse des résultats du programme de travail. La synthèse avait été compilée par le Secrétariat à partir de nombreuses études de référence tout au long du processus. Il était censé fournir un sommaire succinct de la base de connaissances dont se servirait la Commission pour préparer son rapport et ses recommandations. Par manque de temps, cette étape d'examen de la synthèse avec le Forum a été abandonnée. Le manque de consultation ciblée avec les membres du Forum au sujet du ton, des points majeurs et de l'approche des recommandations sur la base des conclusions provisoires n'a pas permis de tirer pleinement parti du Forum.

Alors que la discussion des conclusions *provisoires* préparées par la Commission était sans doute constructive, la divulgation du rapport final des Commissaires, comme le souhaitaient certains groupes du Forum, serait allée à l'encontre des effets recherchés. Un effort prématuré pour établir un solide consensus parmi les parties concernées, par le biais du Forum, risquait peut-être d'entraver les progrès vers un consensus parmi les Membres de la Commission. Pendant deux ans, les Membres de la Commission ont élaboré une dynamique interne délicate basée sur le respect mutuel et l'apprentissage en commun, ce qui n'existait pas parmi les membres du Forum ou la communauté plus large des parties concernées. La distribution de la version finale du rapport de la Commission à

STRATÉGIES POUR LA CRÉATION D'UN PROCESSUS TRANSPARENT

- Respecter les attentes des parties concernées désireuses de s'exprimer sur les produits provisoires, compte tenu des normes actuelles en matière de transparence. Peser les attentes des parties pour ce qui est de leurs commentaires, en particulier pour les produits définitifs, par rapport au risque de perturber un consensus fragile.
- Traduire les documents de référence et de synthèse pour élargir la participation au processus.
- Diffuser les documents sur l'Internet et consacrer des ressources suffisantes aux techniques de diffusion non-électroniques.
- Établir des mécanismes appropriés pour accepter et traiter les contributions du public.

des fins de commentaires risquait de déclencher des débats politiques entre les groupes concernés et de saper l'esprit de solidarité existant entre les Membres de la Commission. La leçon à tirer de cette expérience : il faut trouver un équilibre entre l'exigence de transparence et la dynamique souvent délicate d'un consensus parmi les Membres.

Un autre obstacle à une transparence totale avait trait à la consultation des documents dans un contexte mondial où l'utilisation de l'information par les parties concernées est limitée par les connaissances linguistiques et l'accès à l'Internet. La transparence du processus de la CMB a été restreinte pour les non-anglophones qui n'étaient pas en mesure de comprendre l'information. Les résultats de la CMB pour ce qui est de la traduction des documents anglais sont mitigés. Le rapport final proprement dit a été intégralement traduit en espagnol, et le résumé analytique en plusieurs autres langues²⁴, mais les documents de travail ne l'ont pas été. Étant donné qu'il n'est pas pratique de traduire de nombreux documents de travail préliminaires pour diffusion auprès des parties, il conviendrait peut-être de traduire les documents de base et les produits intérimaires les plus importants dans les principales langues. Bien que la traduction et l'interprétation exigent beaucoup de temps et d'argent, elles devraient être inscrites sur les calendriers et les budgets des processus futurs.

Les efforts de la CMB pour être en contact personnel avec les parties concernées, sans se limiter à

l'Internet, étaient important pour tous ceux n'ayant pas accès à cette technologie, à savoir la majorité des parties du Sud, même dans les institutions d'élite. Le contact personnel, par des séminaires, des ateliers et des consultations officielles, a aidé la Commission à les faire participer et à solliciter leur avis plus efficacement.

Cependant, les efforts de la CMB pour diffuser l'information sur les possibilités de participation ont été entravés par le fait que ses responsables n'étaient pas en mesure de prendre note des avis reçus. Ce problème pourrait facilement être surmonté dans les processus futurs. Pendant pratiquement les deux premières années de la Commission, les parties ont été invitées à s'exprimer par écrit sur l'efficacité des grands barrages en termes de développement. Au total, 970 commentaires ont été reçus de particuliers ou d'institutions du monde entier, ce qui a aidé la Commission à acquérir une image d'ouverture. Des problèmes de gestion ont quelque peu sapé la légitimité du processus. Les consultants n'ont pas intégré les commentaires et ce n'est que vers la fin que le Secrétariat a eu des ressources nécessaires pour le faire. Les documents soumis ont été inclus sur un CD relatif à la base de connaissances qui a été envoyé par courrier aux intéressés après la parution du rapport. Toutefois, le fait que l'on n'ait pas rapidement accusé réception des documents a amené les auteurs de ces documents à se demander si leurs opinions avaient bien été prises en compte.

L'inclusion

« Que personne n'accuse la Commission mondiale de ne pas avoir inclus tous les points de vue » a déclaré le Professeur Kader Asmal lors du lancement du rapport de la CMB en novembre 2000. En effet, par comparaison avec les normes des commissions mondiales, la CMB a été un modèle d'inclusion. Non seulement l'optique des populations affectées a été directement représentée au sien de la Commission, mais des groupes communautaires ont été habilités à participer directement aux consultations sur les études de cas et aux réunions d'information régionales, et les membres du public en général ont été encouragés à soumettre leurs vues directement à la Commission pour qu'elles soient considérées. L'insistance de la Commission sur l'acceptation de toutes les formes de preuves – qu'elles viennent de la base ou de sources « officielles » – comme contribution valable à la base de connaissances a garanti que la

Commission soit plus démocratique que technocratique. Cet effort pour atteindre ceux que l'on n'entendait pas jusqu'alors a également déplu à certains experts techniques qui avaient l'habitude de dominer ce genre de processus. Les obstacles pratiques à la démocratisation du dialogue étaient nombreux, et la volonté exprimée d'inclusion a gonflé les attentes des gens peut-être au-delà des possibilités de la CMB, comme nous le verrons plus en détail par la suite. L'une des grandes réussites de la CMB est d'avoir acquis suffisamment d'autorité en tant qu'organisatrice pour pouvoir créer et renforcer un espace politique pendant plus de deux années de consultation pour pouvoir inclure un maximum de parties concernées dans le processus de collecte des connaissances.

*Les organes consultatifs sont
très utiles car ils fournissent
une plate-forme pour des
échanges entre groupes
ayant des intérêts
divergents.*

Le Forum consultatif de la CMB a démontré particulièrement bien l'esprit d'inclusion de la Commission car il a regroupé des organisations qui s'affrontaient verbalement et physiquement à propos de la légitimité de projets de barrages. Les organismes de crédit à l'exportation qui appuyaient des projets de barrages controversés dans le Sud ont rejoint le Forum aux côtés de groupes de populations indigènes qui défendaient leurs terres ancestrales contre de grands barrages. De grosses compagnies d'ingénierie qui fournissaient du matériel pour des barrages ont rejoint des organisations de la société civile qui avaient organisé des manifestations devant le siège de ces entreprises. Les réunions du Forum ont donné une occasion à des intervenants aussi différents de parler pour la première fois, par exemple lorsque la Banque japonaise pour la coopération internationale a rencontré l'Alliance du peuple de Cordillera des Philippines. Certains membres du Forum ont refusé de dialoguer directement avec leurs adversaires mais de nombreux organismes officiels, délégués communautaires et ONG sont venus avec une

oreille attentive – ou ont appris à écouter. Bien qu'il soit difficile de mesurer les effets, le fait de rassembler de tels intervenants dans une même pièce pour trois réunions importantes du Forum était manifestement une réussite.

Alors que la tenue d'une réunion associant des groupes aussi divers était utile et inhabituelle, la participation des membres du Forum au programme de travail de la CMB était sporadique et inégale. La satisfaction que les membres du Forum ont retirée de leur rôle tenait en partie à leur capacité à s'organiser pour faire connaître leurs vues. Certains ont saisi l'occasion. En effet, le Président et le Secrétariat ont consacré beaucoup de temps à répondre aux préoccupations essentiellement d'ONG et de groupes de l'industrie sur la méthodologie du programme de travail de la CMB et sur le contenu de ses documents et événements particuliers. Il ne faut pas sous-estimer le temps et la diplomatie qui ont été nécessaires. Les qualités personnelles des membres du Secrétariat étaient importantes pour soutenir l'intérêt de ces groupes divers engagés dans le processus.

Les occasions structurées pour permettre aux membres du Forum de fournir des recommandations concernant le programme de travail ont été encore plus limitées. Les Membres de la Commission et du Secrétariat indiquent qu'ils ont été informés de deux réunions formelles avec des membres du Forum auxquelles ils ont pu participer. Cependant, les consultations n'ont pas utilisé le Forum comme « caisse de résonance » pour les orientations du rapport final, étant donné que les membres du Forum ne savaient pas grand chose des délibérations internes de la Commission. De ce fait, les membres du Forum n'ont pas été véritablement impliqués dans le processus et le produit qui en a résulté est très ténu. Entre le deuxième Forum et la publication du rapport, la teneur dudit rapport a été entourée du plus grand secret, et le document a surpris de nombreux membres du Forum lors de sa parution. Bien des membres du Forum n'étaient pas bien préparés à recevoir le rapport et à y répondre.

L'expérience de la CMB suggère que les organismes consultatifs fournissent une plate-forme très utile pour des échanges de vues entre groupes dont les intérêts s'opposent. De tels organismes renforcent le partage des connaissances d'une commission et stimulent la pensée de ses membres. Pour que les

STRATÉGIES POUR LA CRÉATION D'UN PROCESSUS INCLUSIF

- Organiser des forums consultatifs pour permettre à de nombreuses parties concernées de participer au processus. Si l'on souhaite que les membres du Forum servent d'ambassadeurs du produit final, ils doivent être régulièrement informés de la teneur du produit en cours d'élaboration pour qu'ils l'appuient.
- Adopter un programme de travail permettant aux intéressés de proposer différentes approches et des mesures pour encourager l'inclusion.
- Organiser des réunions publiques et établir des processus pour écouter l'avis de membres du public afin d'encourager l'inclusion de perspectives différentes.
- Se servir de réseaux internationaux pour diffuser l'information sur les événements mais, en même temps, exploiter les réseaux nationaux et régionaux et les médias dans la mesure du possible pour atteindre des publics plus larges.
- Fournir un soutien financier aux représentants des communautés et d'autres groupes ayant peu de ressources pour leur permettre de venir assister aux réunions, pour que leur participation soit équivalente à celle des gouvernements, du secteur privé et des groupes plus nantis.

participants puissent retirer des avantages tangibles de l'expérience, ils doivent non seulement être organisés et motivés pour participer eux-mêmes, mais il faut aussi qu'ils aient des renseignements réguliers sur la progression du programme de travail et les grandes lignes de pensée de la commission. La CMB a excellé dans la fourniture aux membres du Forum de mises à jour mais, comme l'a déjà indiqué notre discussion sur la transparence, elle n'a pas respecté ses propres normes pour une participation pleine et entière du Forum.

La capacité de la CMB à créer et maintenir un espace politique pour la participation de divers intéressés tenait en grande partie à son approche ouverte de collecte des connaissances. La Commission, au lieu de définir dès le début des critères pour l'efficacité des grands barrages en termes de développement, a invité les parties à présenter leurs propres vues analytiques et normatives quant à l'effet des barrages sur le développement de leur société. Ces études multicritères et pluridisciplinaires devaient, en théorie, mettre en évidence de tels points de vue convergents et divergents²⁵. Cette approche a assuré les parties

concernées que le processus n'avait pas faussé les résultats, ce qui a encouragé une vaste participation.

Des méthodologies alternatives pour le programme de travail auraient pu mettre l'accent sur des comparaisons plus approfondies entre les barrages et d'autres alternatives hydrauliques et énergétiques, ou envisager les barrages dans le contexte des prévisions mondiales concernant l'eau et l'énergie. De nombreux participants de l'industrie et de gouvernements sont encore mécontents qu'une telle comparaison n'ait pas été faite. Des parties concernées ayant une formation scientifique ont vivement critiqué le manque perçu de mérite technique du rapport final de la CMB. Cependant, il est clair qu'un processus plus technocratique aurait exclu une large gamme de points de vue encouragés par la CMB, au niveau du terrain ou au niveau officiel.

L'approche ouverte et inclusive de la CMB pour établir sa base de connaissances a eu des implications significatives pour sa structure et son fonctionnement. Les études multidimensionnelles et les consultations requièrent un grand effort financier et budgétaire. Les dépenses totales de la Commission sur une période de deux ans et demi se sont montées à près de 10 millions de dollars – la quasi-totalité de cette somme a été consacrée à la constitution de la base de savoir et à la synthèse des connaissances²⁶. L'ampleur de l'effort a également créé un fardeau important pour la recherche de financements. Elle a aussi engendré de nouvelles relations entre les parties concernées, permis un processus approfondi de partage des connaissances entre les Membres de la Commission, et débouché sur un rapport qui recentre de façon significative le débat mondial sur les barrages. Du fait que l'opposition de la société civile était l'une des raisons majeures des désaccords dans ce débat, la légitimité du processus de la CMB et son aptitude à accomplir de réels progrès dépendait de l'inclusion de voix diverses de la société civile.

Les consultations régionales de la CMB ont constitué une stratégie importante permettant à la Commission de démontrer son approche inclusive. Ces réunions, organisées en Asie du Sud, en Amérique du Sud, en Afrique, au Moyen-Orient, et en Asie de l'Est et du Sud-Est, ont amené la quasi-totalité de la Commission et du Secrétariat à se rendre dans des régions du Sud pour toucher et

écouter des parties concernées. Le Secrétariat a fait un effort considérable pour inclure dans les discussions des sujets sociaux, économiques et écologiques, en même temps que les opinions favorables ou hostiles aux barrages, en choisissant des présentateurs à l'avance, selon un processus général de soumission des communications envisagées. La Commission prenait en charge les frais de transport des présentateurs qui ne disposaient pas des fonds nécessaires. Cette stratégie a permis une large participation de délégués différents : des représentants de communautés, des experts environnementaux, des ingénieurs spécialisés dans les barrages et des planificateurs d'agences. Non seulement ces événements ont mieux fait connaître le travail de la Commission durant ce processus, mais ils ont également légitimé les résultats de ce processus – la Commission a pu ainsi appuyer son rapport sur des consultations avec des milliers de personnes.

La première tentative pour l'organisation d'une consultation a tristement échoué car la Commission avait organisé une visite au projet très controversé de la vallée du fleuve Narmada en Inde. Cette décision a provoqué la colère du gouvernement de l'État de Gujarat, l'un des principaux bénéficiaires du projet de barrage. En réponse à cela, le gouvernement indien a retiré son aval à la tenue de la réunion et la Commission a fait marche arrière sous un déluge de publicité négative de la part des médias. Cependant, la Commission a réussi à organiser des rencontres avec divers délégués par la suite au Sri Lanka (pour l'Asie du Sud), au Brésil (pour l'Amérique latine), en Égypte (pour l'Afrique et le Moyen-Orient) et au Viêt-nam (pour l'Asie de l'Est et du Sud-Est).

Deux leçons importantes pour la tenue de consultations régionales sont pertinentes pour les commissions et processus futurs impliquant plusieurs parties. Premièrement, même lorsque des réunions sont organisées avec un souci d'inclusion et d'équilibre, l'échec de la rencontre qui devait se tenir en Inde a montré que le choix du lieu et du moment est une décision politique qui pourrait aliéner les parties concernées. Lorsque ces décisions semblent fortement biaisées dans un sens ou dans l'autre, la commission risque de ne pas être en mesure d'organiser un vaste dialogue entre parties. Dans ce cas, la préparation de la réunion semblait avoir une incidence sur une controverse locale.

Deuxièmement, la CMB a réussi à mobiliser la participation des communautés à ces réunions, ce qui était remarquable pour une commission mondiale. Les événements organisés par la CMB ont permis à des officiels gouvernementaux d'entendre directement la voix des populations affectées et les points de vue différents des ONG. Cette mobilisation a été possible en partie grâce aux efforts de divers Membres de la Commission, du personnel du Secrétariat et de membres du Forum. Mais en particulier, la mobilisation au niveau des communautés a été le résultat des efforts de quelques groupes dévoués de la société civile qui ont établi des contacts au niveau communautaire en utilisant leurs propres ressources. Les processus futurs feront aussi largement appel aux réseaux de personnel, de membres de commissions et de conseillers pour mobiliser des participants. Lorsque de tels réseaux sont limités dans leur portée, il peut être utile d'octroyer des ressources complémentaires à des groupes de la société civile et à des acteurs locaux pour atteindre davantage de monde. Il serait aussi rentable dans l'avenir d'adopter une stratégie énergique d'information des médias locaux pour encourager une participation aux consultations.

Un modèle réussi ?

Le modèle de la CMB a-t-il été un succès ? Quelles leçons majeures tire-t-on de l'expérience de la CMB pour d'autres commissions comportant de multiples parties concernées ? La stratégie implicite de la CMB était d'arriver à un consensus entre les membres du groupe restreint mais légitime et largement représentatif que constitue la Commission, puis d'élargir ce consensus pour inclure le groupe plus vaste des parties prenantes. La CMB a réussi dans la mesure où elle a produit un rapport réalisant un consensus. Le fait qu'on ait pu atteindre ce but suggère que la Commission a pu surmonter, plutôt que de reproduire, les fractures entre les différents groupes dans le débat sur les barrages. Arriver à un consensus n'était pas un résultat acquis d'avance. La réalisation de cet objectif a nécessité une conception méticuleuse s'appuyant notamment sur le principe d'un « consensus suffisant » sur lequel le Président de la Commission basait ses délibérations. Grâce à cette stratégie, on a pu progresser régulièrement vers un accord sur une série de questions de plus en plus nombreuses, tout en permettant des désaccords. Par exemple, un Membre de la Commission a exprimé son accord avec le rapport tout en faisant

remarquer que la CMB n'avait pas suffisamment remis en cause les principes de base du développement tel qu'il était pratiqué.

Le consensus au niveau des Membres de la Commission était censé être un moyen de parvenir à un objectif plus important – une progression vers un consensus entre les groupes concernés en général. Cela exigeait un processus légitime. La Commission partait du principe que, si les intéressés s'estimaient représentés de manière satisfaisante, et s'ils reconnaissaient que leur voix était entendue, ils auraient moins de raisons de rejeter les conclusions. Lors de cette évaluation, nous avons documenté et discuté les forces et les faiblesses du processus de la CMB et des opinions des groupes concernés au sujet des implications de ces faiblesses. Le point de vue de ces groupes concernant ces faiblesses compromet-il les résultats des efforts de la Commission ? La réponse à cette question varie en fonction des opinions, comme le suggère un bref résumé des réactions au rapport.

Du consensus des Membres de la Commission à celui des parties concernées ? Réactions au rapport de la CMB

Les réactions au rapport de la CMB ont indiqué que l'élargissement du consensus des Membres de la Commission aux diverses parties prenantes ne serait ni automatique ni facile. Les réactions des parties concernées dans les six mois faisant suite à la parution du rapport ont, dans l'ensemble, épousé les orientations des divers groupes d'intérêt. Toutefois, les détails et la portée des réactions ont bien montré que les différents groupes lisaient attentivement le rapport²⁷. Nous décrivons brièvement ci-dessous ces réactions et leur signification, mais avec deux avertissements. Premièrement, étant donné que cette évaluation a été effectuée quelques mois seulement après la publication du rapport, elle ne saisit que les réactions immédiates et non le lent développement des réactions au fur et à mesure que les implications de la CMB sont étudiées à la lumière des connaissances et des pratiques existantes. Et deuxièmement, les brefs commentaires ci-dessous ne saisissent pas les nuances dans les réponses au sein de chaque groupe concerné.

La plupart des ONG, et en particulier les ONG internationales, ont accueilli favorablement le rapport final et ont cherché à obtenir des engage-

ments concrets des institutions financières internationales, en conformité avec les grands principes énoncés dans le rapport²⁸. Elles ont noté que la crédibilité de la CMB, mais aussi la participation des ONG à des processus futurs à parties multiples, dépendraient de tels engagements. Quelques ONG ont réagi avec hostilité au rapport. Pour ces ONG, le fait que la CMB n'ait pas rejeté la technologie des grands barrages et qu'elle ait mis l'accent sur les processus de prise de décision à cet égard était un compromis inacceptable pour le mouvement mondial des opposants aux grands barrages²⁹.

Des mouvements de peuples et d'organisations communautaires ont trouvé de nombreux points intéressants dans le rapport et ont exprimé le désir de travailler avec ce document mais ils se sont aussi dits déçus que la CMB n'ait pas basé son analyse sur une critique plus fondamentale de la pensée contemporaine et des pratiques de développement³⁰. Ils ont critiqué la décision de la CMB de restreindre le principe du « consentement libre, préalable et informé » concernant l'impact des programmes de développement hydraulique et énergétique sur les populations autochtones³¹. La CMB préférerait la notion moins précise de l'« acceptabilité par le public » des barrages plutôt que le consentement libre, préalable et informé de la population dans son ensemble. À la fois les ONG et les mouvements de peuples ont trouvé des lacunes dans le processus, suggérant qu'on avait accordé trop d'importance aux consultants « modérés » et à une rétroinformation inadéquate pendant et après le processus de consultation.

Les institutions financières internationales, tant multilatérales que bilatérales, ont eu des réactions diverses. La Banque mondiale, un des acteurs clefs qui était à l'origine du processus de la CMB, est restée très prudente. Elle a cité les réserves des États qui sont ses clients comme raison pour sa réponse peu enthousiaste. Sur la base de cette rétroinformation, elle a promis qu'il n'y aurait pas de nouvelles conditions préalables pour l'octroi de prêts suite au rapport de la CMB. Elle a également proposé une série limitée d'activités de suivi, comme la collecte d'informations sur les bonnes pratiques et un examen plus poussé de la manière dont les recommandations de la CMB pourraient améliorer les propres stratégies de la Banque³². La Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement ont déclaré qu'elles incorporeraient les lignes directrices dans leurs

propres procédures. Un communiqué de la direction de la Banque asiatique de développement (BAsD) au Forum de la CMB a noté en détail que la BAsD adopterait les recommandations de la CMB³³, bien qu'une consultation de la BAsD avec ses États-clients ait indiqué qu'il y avait beaucoup de chemin à parcourir avant que ces derniers acceptent l'esprit des recommandations³⁴. Des organismes d'assistance bilatéraux, tels les agences allemande, britannique et hollandaise – dont beaucoup ont fourni des fonds à la CMB –, ont été francs dans leur soutien au rapport, tout en soulignant la nécessité d'adapter les recommandations aux processus politiques nationaux. Ils ont encouragé une discussion et un débat à cette fin.

Les organismes des Nations Unies, qui ont souvent travaillé en partenariat avec la CMB pendant le processus, ont réservé un accueil chaleureux au rapport. L'approche commune des Nations Unies et du rapport de la CMB est soulignée par les principes des Nations Unies que la CMB a placés au centre de son analyse et de son modèle tourné vers l'avenir. Les organismes des Nations Unies ont dit qu'ils appréciaient l'utilité du cadre de la CMB pour tous les types de développement, et pas seulement les barrages. Leur approche était généralement constructive et elle indiquait une volonté d'essayer les recommandations. Le Directeur du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) s'est félicité de la contribution du rapport aux débats sur le développement³⁵ et a proposé d'accueillir l'organe devant succéder à la CMB, l'Unité des barrages et du développement, dans les locaux du PNUE afin de faciliter la dissémination des informations auprès des intéressés dans les rangs des gouvernements. L'Organisation mondiale de la santé a fait l'éloge du rapport de la CMB pour avoir reconnu les effets nombreux et souvent complexes de la construction de barrages sur la santé publique, et elle a dit que le cadre des droits et des risques constituait une avancée dans la planification du développement en général³⁶. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a reproché à la CMB d'avoir sous-estimé les inquiétudes en matière de sécurité alimentaire mais a promis de mettre en avant les recommandations lors d'un prochain dialogue international sur l'eau, l'alimentation et l'environnement qui devait réunir des parties concernées³⁷.

Des entreprises publiques et privées, ainsi que d'autres groupes industriels et associations en rapport avec les barrages, ont critiqué les recommandations de la CMB pour l'avenir, sa vision du passé et son processus de collecte des connaissances. L'industrie des barrages attendait la formulation de principes clairs pour savoir quand et comment construire des barrages, ce qui réduirait les coûts de transaction de la construction d'ouvrages et lui permettrait d'en réaliser de nouveaux dans un contexte plus restrictif. Selon ce groupe, certaines des recommandations de la CMB, par exemple un appel pour un dialogue entre les parties concernées sur les options et pour des négociations entre promoteurs et populations affectées, introduiraient des incertitudes et des risques énormes dans le développement de projets. En ce qui concerne le passé, le secteur des barrages a accusé la CMB d'avoir minimisé les apports positifs des barrages et d'avoir exagéré leur coût. Concernant le processus, il a vivement critiqué les dernières étapes de la CMB et s'est plaint que celle-ci n'ait pas partagé ses résultats à mi-parcours et ses conclusions initiales avec les parties concernées. Pour les constructeurs de barrages, il s'agissait là d'un manque de transparence³⁸.

Enfin, plusieurs gouvernements des pays du Sud, tels que le Brésil et le Népal, ont fourni une réaction officielle au rapport qui était conforme aux valeurs fondamentales et à de nombreuses priorités encouragées par la CMB ; mais ils ont indiqué que celles-ci étaient incluses dans leurs politiques et dispositions nationales³⁹. En tout cas, le ton général du message était défensif et s'est retrouvé dans leur processus de suivi. Bien que la CMB ait demandé aux gouvernements d'entamer des dialogues nationaux et d'établir un cadre pour internaliser les recommandations de la CMB, de nombreux gouvernements ont interprété à tort le rapport comme un appel pour l'imposition des lignes directrices brutes et ils s'y sont opposés au nom de leur souveraineté nationale⁴⁰. En ce qui concerne le processus, certains gouvernements comme ceux de l'Inde, de la Chine, du Népal et de l'Éthiopie ont critiqué la méthodologie de la CMB. Ils estimaient qu'elle ne prenait pas suffisamment en compte les divers types de barrages existants et les vues et les données des gouvernements⁴¹. Par contre, en Afrique du Sud, le ministère des Eaux et Forêts, le Comité national sud-africain des grands barrages, le Groupe de suivi environnemental (une ONG), et l'UICN ont organisé un congrès conjoint pour mettre en place les recommandations de la

CMB dans le contexte de l'Afrique du Sud⁴². La seule réponse d'un pays du Nord (en plus de celle d'organismes d'aide norvégiens) a été celle du gouvernement norvégien qui a fait l'éloge du rapport mais a estimé qu'il « était allé trop loin dans la direction de systèmes de décision basés sur un consensus ». L'option que préférait le gouvernement norvégien était de permettre aux assemblées législatives de prendre des décisions au nom de la communauté dans son ensemble⁴³.

En résumé, à court terme, le consensus des Membres de la Commission ne n'est pas traduit par un accord plus large entre les parties concernées. Les réactions initiales suggèrent un durcissement des positions qui existaient avant la création de la CMB. Cependant, un examen plus approfondi des réactions initiales suggère une volonté des parties intéressées d'étudier le rapport, de comparer les recommandations avec les politiques existantes et les situations sur le terrain, et d'appliquer éventuellement quelques idées contenues dans le rapport. Un large consensus sur le débat à propos des barrages exigera un processus à plus long terme initié par la CMB plutôt que découlant de ses conclusions. Selon le rapport, « ... toutes les parties concernées doivent rester ensemble si nous voulons résoudre les problèmes associés au développement des ressources hydrauliques et énergétiques. C'est un processus qui a de nombreux héritiers mais aucun arbitre particulier »⁴⁴.

Aurait-on pu arriver à un consensus immédiat entre les divers groupes participant au débat ? Les réactions au rapport nous permettent d'imaginer ce qu'auraient pu rechercher les divers groupes dans un tel consensus. À partir de leurs réactions, les ONG et les mouvements sociaux auraient vraisemblablement souhaité que les théories actuelles du développement soient critiquées plus directement. Les groupes de l'industrie auraient vraisemblablement rejeté tout énoncé du cadre des droits et des risques qui habiliterait les communautés affectées à négocier des compromis avec eux, au cas par cas – un processus qui prendrait du temps. Certains gouvernements se seraient peut-être concentrés sur des questions particulièrement pertinentes compte tenu de leur situation nationale. Si les vues des gouvernements et de l'industrie avaient prévalu, les ONG et les mouvements sociaux n'auraient peut-être pas pu continuer de participer au processus.

Il est donc vraisemblable qu'un consensus immédiat et large parmi tous les groupes concernés n'aurait pas été un but viable. À la rigueur, un processus de négociation entre les groupes à propos du contenu du rapport de la CMB aurait pu produire un document qui n'aurait guère dépassé le statu quo. Un tel rapport aurait peut-être eu une meilleure chance d'être adopté en bloc par les institutions multilatérales, les gouvernements et l'industrie dans le court terme. Toutefois, un tel rapport n'aurait presque certainement pas bénéficié du soutien des ONG et des mouvements sociaux, et il aurait pu provoquer une protestation plus importante parmi la population. En s'efforçant d'arriver à un accord entre un petit nombre de Membres de la Commission, la CMB a produit un texte plus ouvert mais qui a suscité peu d'enthousiasme parmi les pays et les industries qui construisent des barrages. À plus long terme, la mise en œuvre des recommandations dépend pour l'essentiel, d'une part, d'un engagement constructif de groupes de la société civile en collaboration avec des gouvernements, des organismes internationaux et le secteur privé, et d'autre part, de l'attente de résultats dans le moyen ou le long terme.

Le legs de la CMB

La promesse d'une commission représentative

La CMB montre à la fois les promesses et les difficultés d'un processus consultatif faisant intervenir de multiples parties concernées. La promesse, c'est que la sélection de praticiens actifs peut conférer une légitimité si tout l'éventail des parties prenantes participe au débat. Pour ce qui est des défis, il est toujours difficile de déterminer la représentation au sein de publics amorphes et d'élargir le consensus parmi les membres d'une commission pour parvenir à une vaste entente.

La CMB nous apprend également comment soutenir et promouvoir la légitimité de commissions consultatives. L'expérience de la CMB suggère qu'il faut pouvoir inviter tous les représentants des groupes affectés à la table des négociations si l'on veut que le processus incluant toutes les parties au débat permette de véritablement dépasser les politiques partisanes sur la question. La CMB fournit un modèle dans lequel des voix qui protestaient habituellement contre des décisions – prises en leur absence et qui affectaient leur vie – peuvent présenter leurs vues

directement et participer à l'élaboration d'un cadre pour la prise de décisions dans l'avenir. Quels sont les groupes concernés ? Qui devrait siéger à la table des négociations ? Heureusement, le rapport de la CMB identifie un cadre de délibération basé sur « les droits et les risques ». Ce cadre demande l'identification complète des droits qui se recourent, suivie par une solution négociée, tout en prenant en compte les risques connus et inconnus afférents à un projet. Cela donne un point de référence pour identifier les intéressés légitimes pour des dialogues dans de nombreux aspects du développement – du plan mondial au niveau local en passant par le niveau national. Se basant sur la légitimité qu'apporte un large éventail de parties concernées, de tels organismes sont bien placés pour agir en tant qu'« entrepreneurs de normes » qui énoncent des formulations véritablement nouvelles, lesquelles sont progressivement diffusées et sont acceptées comme étant de nouvelles normes de conduite à l'échelle internationale⁴⁵.

*Si elle réussit, la CMB
donnera une impulsion aux
normes de la bonne
gouvernance.*

Qu'apporte un bon processus ?

Dans cette évaluation, nous avons examiné le processus de la CMB dans la perspective des critères d'indépendance, de transparence et d'inclusion. Et, malgré les faiblesses du processus, nous avons conclu que celui-ci était fondamentalement solide. Toutefois, comme les réactions des intéressés l'ont montré, un bon processus ne peut pas, en soi, surmonter les obstacles de politiques qui divisent. En fait, il serait naïf de suggérer qu'il puisse en être autrement. Ceci dit, qu'a apporté à la CMB l'attention accordée au processus, et que promet-elle pour des processus ultérieurs ?

La contribution la plus significative d'un bon processus est de soutenir la légitimité d'un processus impliquant de nombreuses parties concernées. Il s'agit là d'un point important car, dans des domaines sujets à polémique comme les barrages, toutes les divergences ne peuvent être surmontées

par de nouvelles informations et des progrès cognitifs. En fin de compte, certaines divergences sont irréconciliables et nécessitent un cadre pour décider quels intérêts l'emporteront. Un processus légitime est un moyen de défense important contre les critiques formulées à l'encontre de cette approche.

Un bon processus peut élargir l'étendue et la diversité de l'information et des perspectives nécessaires pour la prise de décisions. Grâce aux efforts d'inclusion de la CMB, des voix qui avaient été souvent marginalisées dans le débat sur les barrages ont pu se faire entendre. La CMB a mené une action large et elle a pris en compte les vues des personnes déplacées, parallèlement aux rapports de consultants et aux banques de données des gouvernements. Ce processus a enrichi la base de connaissances sur laquelle la CMB a délibéré.

Une promesse importante d'un processus impliquant de nombreuses parties intéressées est sa capacité à créer un espace plus large où peuvent dialoguer les divers groupes d'intérêt. La CMB n'a réussi que partiellement à cet égard. Lors de leurs réunions fréquentes en face-à-face, les Membres de la Commission ont pu dépasser les idées préconçues d'autres parties concernées. Le groupe plus large des parties concernées a eu bien moins d'occasions de ce genre. En outre, les consultations régionales et, dans une grande mesure, les réunions du Forum étaient structurées pour informer la Commission plutôt que pour permettre un véritable dialogue. Enfin, le fait qu'il n'y ait pas eu de rapport à mi-parcours pouvant stimuler une discussion dirigée entre les membres du Forum n'a pas permis un dialogue plus poussé entre parties. Malgré ces faiblesses au niveau de la conception, la CMB a tout de même encouragé une plus grande communication que par le passé, entre les groupes intéressés, sur le débat relatif aux barrages. La CMB a également encouragé la formation de réseaux entre les parties concernées.

Le défi de la mise en œuvre

En principe, les processus impliquant divers intéressés ont peu d'influence formelle pour la prise de décisions et la CMB ne faisait pas exception à la règle. En fait, les processus à parties multiples sont conçus pour obtenir un consentement en vue de la mise en œuvre par un processus d'inclusion mettant l'accent sur la société civile et le secteur privé. Un processus

structuré autour de groupes concernés représentatifs est susceptible de permettre des formulations véritablement nouvelles et pouvant engendrer des transformations afin de surmonter des blocages politiques. Des processus gouvernementaux ne permettraient vraisemblablement pas, à eux seuls, d'obtenir un tel résultat.

*Des délégués représentant
tout l'éventail des vues
doivent être présents à la
table des négociations.*

Pourtant, comme le suggèrent les réactions initiales et défensives des gouvernements du Sud au rapport de la CMB, une approche impliquant des parties multiples ne peut coexister que difficilement avec le cadre actuel du droit international basé sur la souveraineté des États-nation. La réaction négative du gouvernement indien à la nomination d'un militant comme Membre de la Commission montre que les gouvernements ont des doutes sur la légitimité de personnes non-élues comme représentants d'opinions qui jouissent d'un vaste soutien. En plus, comme l'indique l'appel des gouvernements pour que la CMB ne provoque pas l'imposition de nouvelles conditions, les pouvoirs publics voient d'un mauvais œil la possibilité que des acteurs non-gouvernementaux puissent contourner le rôle des États par des organismes internationaux et des processus comme la CMB.

Quelle stratégie de mise en œuvre permettrait de saisir les possibilités de créativité des processus à parties multiples, tout en reconnaissant le rôle légitime des gouvernements ? Il faudra attendre d'avoir les réactions définitives au rapport de la CMB pour pouvoir répondre pleinement à cette question. Cependant, les réactions initiales de différents intervenants donnent une idée de la voie à suivre.

Le Forum de la CMB a établi une Unité des barrages et du développement pour poursuivre ce travail. Divers membres du Forum – la Banque mondiale, l'UICN, une ONG, la régie d'un bassin fluvial, un mouvement social et un acteur du secteur privé – ont accepté de servir de comité de

pilotage pour cette unité. Le fait que toute une gamme de parties intéressées ait accepté ce rôle montre que le rapport reste pertinent.

La CMB a formulé ses recommandations dans le contexte des traités et déclarations des Nations Unies en matière de droits de l'homme, de développement et d'environnement. Ce faisant, elle s'est solidement positionnée à l'intérieur, plutôt qu'à l'extérieur, de cadres de discussions intergouvernementaux. Elle a ainsi donné aux gouvernements un moyen d'étudier ses conclusions d'une manière qui reconnaisse la légitimité des délibérations intergouvernementales. En outre, le choix par le comité de pilotage d'un organisme intergouvernemental établi, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, comme hôte de l'Unité des barrages et du développement, crée un lien de plus avec les gouvernements.

En même temps, plutôt que d'être soutenue par des mécanismes formels de reconnaissance, la CMB dépend de l'acceptation de normes de pratique, appuyées par l'examen minutieux de la société civile, du secteur privé, des gouvernements nationaux et des organismes internationaux. Si elle réussit, la CMB aura donné un élan à la formulation de normes de pratique pour les projets

d'infrastructure. À plus long terme, on pourra construire progressivement des liaisons pour rétablir la communication avec les processus gouvernementaux et intergouvernementaux, en incorporant la pratique aux lois formelles, en partie par la pression continue d'acteurs non-gouvernementaux.

Cette discussion renforce l'idée que la démocratisation de la prise de décision au niveau mondial peut entraîner des avantages significatifs mais que, en fin de compte, les avancées au niveau des principes et des pratiques doivent se répercuter et être appliquées au niveau national et aux échelons inférieurs. Toutefois, l'expérience de la CMB suggère que les efforts de démocratisation aux niveaux mondial et national se renforcent mutuellement. Dans le cas de la CMB, les représentants de la société civile au niveau national ont servi de catalyseurs pour la création de la CMB et l'avènement d'une alliance transnationale de la société civile sur les barrages. De la même façon, le processus de la CMB a ouvert une voie à un plus grand débat au niveau national et a stimulé des discussions plus poussées entre secteurs à ce niveau. C'est dans cette promesse de démocratisation, à la fois au niveau national et au niveau mondial, que se trouve le véritable potentiel de la CMB.

Notes de Fin

1. Voir par exemple le bulletin de la CMB n° 3, juin 1999. Site Internet : www.dams.org/newsletters/newsletter3.htm (23 août 2001). Les publics de l'extérieur ont également noté ce point concernant la CMB (voir Jörg Baur et Jochen Rudolph, « A Breakthrough in the Evolution of Large Dams ? Back to the Negotiating Table », D+C Development Cooperation, n° 2, mars/avril 2001, p. 9–12. Site Internet : www.dse.de/zeitschr/de201-3.htm (23 août 2001) ; David Seckler et Achim Steiner, « More Crop per Drop and Dams on Demand ? Implications for the 21st Century ». Rapport présenté le 9 février 2000 aux réunions ODI-SOAS. Site Internet : www.oneworld.org/odi/speeches/water3.html (23 août 2001).
2. Commission mondiale des barrages, *Dams and Development : A New Framework for Decision-Making* (Londres, Earthscan, 2000).
3. Voir Jonathan Fox et L. David Brown, directeurs de publication, *The Struggle for Accountability : The World Bank, NGOs and Grassroots Movements* (Boston : MIT Press, 1998) ; Robert Wade, « Greening the Bank : The Struggle over the Environment, 1970–1995 », dans *The World Bank : Its First Half-Century*. Devesh Kapur, John P. Lewis et Richard Webb, directeurs de publication, (Washington : Brookings Institution, 1997).
4. Minu Hemmati *et al.* « Multi-stakeholder Processes : A Methodological Framework » 2nd Draft Project Report, Forum du Comité des Nations Unies pour l'environnement et le développement, avril 2001. Site Internet : www.earthsummit2002.org/msp/report/draft_framework.htm (23 août 2001).
5. Par exemple, aux réunions de la Commission des Nations Unies sur le développement durable (CDD), les résultats des dialogues entre parties concernées, au début des sessions, sont résumés par le président de la CDD. La semaine suivante, ces résumés sont présentés aux négociateurs et deviennent des documents officiels. Les délégués ont choisi certains paragraphes des résumés pour l'élaboration de la décision formelle. Communication personnelle avec le personnel du Forum du Comité des Nations Unies pour l'environnement et le développement, 30 juillet 2001.
6. Voir A. Florini, directeur de publication. *The Third Force : The Rise of Transnational Civil Society* (Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 2000) ; Dinah Shelton, directeur de publication. *Commitment and Compliance : The Role of Non-binding Norms in the International Legal System* (Oxford : Oxford University Press, 2000).
7. Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, *World Bank Lending for Large Dams : A Preliminary Review of Impacts*, OED Précis, septembre 1996.
8. Le 14 mars 1997, une coalition de groupes de la société civile a publié la déclaration de Curitiba affirmant « le droit à la vie et aux moyens d'existence des populations affectées par les barrages » (www.irn.org/programs/curitiba.html, 23 août 2001) qui a lancé un appel pour une évaluation indépendante des grands barrages. Cet appel reprenait une déclaration antérieure d'adversaires des barrages au sein de la société civile. Cet appel a été lancé en Inde dans la Déclaration de Manibeli qui demande un moratoire sur le financement de grands barrages par la Banque mondiale, septembre 1994. Site Internet : www.irn.org/programs/finance/manibeli.shtml (23 août 2001).
9. Le compte rendu de la réunion et le processus de suivi immédiat se trouvent dans une publication de la Banque mondiale et de l'UICN intitulée, *Large Dams : Learning from the Past, Looking to the Future* (Gland : UICN, 1997). Site internet : www.dams.org/publications/publication1.htm (23 août 2001).
10. La Commission a préparé cet ensemble spécifique d'objectifs sur la base de son interprétation des Termes de Référence en six points développés par les parties concernées à Gland.
11. Ramené ensuite à 125 à cause de formulaires d'enquêtes incomplets.
12. Commission mondiale des barrages, « Strategy and Objectives : June 1998 – June 2000 », Le Cap.
13. Le Projet des trois gorges était prévu pour avoir une capacité installée de 18 200 MW ; un réservoir d'une capacité de 39,3 10⁹ m³. Il devait produire 84,7 10⁹ kWh d'énergie par an. R. Fuggle ; W.T. Smith ; Hydrosult Canada Inc. ; et Agrodev Canada Inc., 2000. Large Dams in Water and Energy Resource Development in The People's Republic of China, document-pays préparé avec des suggestions de la Commission mondiale des barrages, Le Cap. Site Internet : www.dams.org/studies/cn (23 août 2001).
14. Électricité de France et ISAGEN-Colombie.
15. Volta River Authority et Lesotho Highlands Development Project.
16. Entretiens avec des membres du Forum, septembre 2000 et novembre 2000. Correspondance par courrier électronique avec un membre du Forum, janvier 2001.
17. Lors d'entretiens et dans un contexte public lors de réunions du Forum, des délégués de gouvernements ont exprimé leurs réserves concernant le degré de participation des ONG et des mouvements sociaux au processus de la CMB. Aussi, entretien avec un délégué gouvernemental, avril 2000.
18. Patrick McCully, « How to use a Trilateral Network : An Activist's Perspective on the World Commission on Dams ». Communication faite pendant un colloque du Programme d'études agraires, Yale University, 19 janvier 2001. Site Internet : http://www.rivernet.org/general/wcd/other_ngo.htm#how (23 août 2001).
19. Document interne de la Banque mondiale, « Talking points from Government of China discussion with World Bank », 15 janvier 2001.
20. Basé sur des entretiens avec des responsables de gouvernements et d'agences lors de la consultation de la CMB en Egypte, décembre 1999 ; groupes de discussion dirigée et entretiens en Tanzanie, au Kenya et en Ouganda en novembre 2000.

21. Par exemple, les Principes de Dublin acceptés par les délégués de gouvernements en 1992 lors d'une réunion consécutive à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont reconnu que « le rôle déterminant des femmes en tant que pourvoyeuses et utilisatrices de l'eau et que gardiennes de l'environnement a rarement été pris en compte dans les dispositions institutionnelles pour le développement et la gestion de l'eau » comme étant l'un des quatre principes de base de ce débat. Principe n° 3 de la Déclaration de Dublin, Conférence internationale sur l'eau et l'environnement: questions de développement pour le XXI^e siècle, du 26 au 31 janvier 1992, Dublin, Irlande. Le rapport final de la CMB documente certains des effets du développement en rapport avec les barrages et du déplacement sur les femmes mais ses principes directeurs et recommandations ne font qu'une brève allusion aux questions de genre.
22. Tiré de la Corporación Participa, Environmental Management and Law Association, Thailand Environmental Institute, et World Resources Institute, « Framework for Assessing Public Access to Environmental Decision-Making », 2001.
23. Cette recommandation se trouve dans une étude d'un des premiers conseillers à la Commission, Anthony Dorcey, « Institutional Design and Operational Modalities for the Proposed Large Dams Commission », Stockholm, Projet de document 6, août 1997 (polycopié).
24. Y compris allemand, chinois, français, hindi, japonais, polonais, portugais et russe.
25. *Brésil* – Barrage de Tucuruí et de l'Amazone/Tocantins ; *Norvège* – Barrage de Glomma-Lågen ; *Pakistan* – Barrage de Tarbela et bassin de l'Indus ; *Thaïlande* – Barrage de Pak Mun et Mékong /bassins du Mun ; *Turquie* – Barrage d'Aslantas et bassin du Ceyhan ; *États-Unis* – Barrage de Grand Coulee et bassin de la Columbia ; *Zambie et Zimbabwe* – Barrage de Kariba et bassin du Zambèze. Études-pays : Chine, Inde, Russie. Étude pilote : *Afrique du Sud* – Barrages de Gariep et Van der Kloof et bassin de l'Orange.
26. Commission mondiale des barrages, « World Commission on Dams Project and Financial Report », mai 1998 - avril 2001.
27. Pour des réactions détaillées au rapport final, voir le site www.dams.org/report/followups.htm (6 septembre 2001). Ce site est mis à jour régulièrement et il comprend des documents nouveaux qui ont été ajoutés depuis que les auteurs ont achevé l'évaluation de la CMB en mai 2001. Toutes les réactions décrites ici se trouvent sur le site www.dams.org/report/reaction.htm, sauf indication contraire.
28. Par exemple, l'International Rivers Network et la Déclaration de Berne, avec 109 signataires complémentaires d'ONG du monde entier, « From Commission to Action : An NGO Call to Public Financial Institutions », 16 novembre 2000 ; Rivers Watch East and Southern Asia, « Call to Dam-Building agencies in East and SE Asia upon the release of the World Commission on Dams final report », 29 novembre 2000. Voir également la déclaration de position du Fonds mondial pour la nature, février 2001. Site Internet : www.panda.org/livingwaters/pubs.html (14 septembre 2001).
29. Cf. Philip Williams, « Lies, Dam Lies », *The Guardian* (22 novembre 2000). Site Internet : <http://society.guardian.co.uk/societyguardian/story/0,7843,400894,00.html> (23 août 2001). Philip Williams est le fondateur et ancien Président de l'IRN.
30. Par exemple, les communautés et les organisations non gouvernementales d'Afrique australe, « Southern Africa Call to Action », 23 novembre 2000 ; Nation Cree de James Bay et Nation Cree de Pimicikamak, « Statement on the occasion of the release of the World Commission on Dams final report », non daté ; Narmada Bachao Andolan (Lutte pour la sauvegarde du fleuve Narmada), « World Commission on Dams Report vindicates unjustifiability of large dams », 20 novembre 2000. Cf. également le Mouvement brésilien des populations affectées par les barrages, « The Brazilian Movement of Dam-affected People (MAP) and the World Commission on Dams (WCD) », 9 février 2001. Site Internet : www.rivernet.org/general/wcd/other_ngo.htm#bra (23 août 2000).
31. Communication personnelle avec un militant brésilien, janvier 2001.
32. John Briscoe, « Responding to the WDC Report : A Progress Report from the World Bank ». Communication à la troisième réunion du Forum de la CMB, Le Cap, février 2001. John Briscoe est Conseiller principal pour les ressources en eau à la Banque mondiale.
33. Banque asiatique de développement, « ADB's ongoing and planned responses to the WCD's strategic priorities, best practices, and institutional responses ». Projet de rapport interne Banque asiatique de développement, février 2001.
34. Ramaswamy R. Iyer, lettre ouverte au Professeur Asmal sur le compte rendu de la consultation de la Banque asiatique de développement avec les gouvernements-clients à Manille, 22 février 2001.
35. Programme des Nations Unies pour l'environnement, « UNEP chief welcomes new report on impacts of dams as major contribution to future energy and water resources policy-making », Communiqué n° 00/129, 17 novembre 2000.
36. Réaction de l'Organisation mondiale de la santé au rapport final de la CMB, « Risks, Rights and Negotiated Agreements », OMS, 30 novembre 2000.
37. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Déclaration à la troisième réunion du Forum de la CMB, 25 au 27 février 2000.
38. Entretiens avec des délégués de l'industrie lors du Forum de la CMB, 28 février 2001.
39. Ces vues se trouvent dans des lettres officielles de l'Agence nationale pour l'eau du Brésil et du gouvernement du Népal à la Banque mondiale, février 2001.
40. Comme dans la réponse formelle du ministère des Finances du gouvernement chinois à la Banque mondiale, février 2001.
41. Réaction du gouvernement indien au Rapport de la CMB et réaction initiale du gouvernement népalais distribuées lors du Forum de la CMB, 25 au 27 février 2001. Réponse du gouvernement éthiopien. Mémo du ministère chinois des Finances à la Banque mondiale à propos du rapport de la CMB, février 2001.

42. Communiqué de presse de la CMB : « South African Symposium endorses WCD recommandations », 24 juillet 2001. Site Internet : www.dams.org/press/default.php?article=1324 (24 août 2001).
43. Ministère norvégien des Affaires étrangères, « Norway's Comments on the Report of the World Commission on Dams », juin 2001.
44. Commission mondiale des barrages, 2000, p. 319.
45. Martha Finnemore et Kathryn Sikkink. Automne 1998. «International Norm Dynamics and Political Change», *International Organisation* 52 (4): 887 – 917.