

Engagement aux côtés
des peuples autochtones

POLITIQUE



Cœuvrer pour que les populations rurales pauvres se libèrent de la pauvreté



Engagement aux côtés des peuples autochtones

Politique

Remerciements

Pour élaborer la présente politique, il a été tiré parti des résultats d'une consultation des dirigeants des peuples autochtones et d'autres experts organisée le 18 mars 2008 au siège du FIDA sur la base d'un document de réflexion concernant l'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones.

Les travaux du groupe de référence interservices sur les problématiques des peuples autochtones chargé d'élaborer cette politique, supervisés par Jean-Philippe Audinet, Directeur par intérim de la Division des politiques, ont été coordonnés par Antonella Cordone, Coordonnatrice pour les questions autochtones et tribales, de la même Division. Les membres du groupe de référence étaient les suivants: Maria Hartl, Conseillère technique chargée de la justice sociale et de la problématique hommes-femmes (Division consultative technique); Roberto Haudry de Soucy, Chargé de programme de pays (Division Amérique latine et Caraïbes); James Heer, Administrateur Vidéo, radio et médias visuels (Division de la communication); Mohamed Manssouri, Chargé de programme de pays (Division Afrique de l'Ouest et du Centre); Alessandro Meschinelli, Analyste-recherche (Division consultative technique); Francisco Pichon, Chargé de programme de pays (Division Amérique latine et Caraïbes); Rasha Omar, Chargée de programme de pays (Division Proche-Orient et Afrique du Nord); Michael Taylor, Directeur de programmes (Secrétariat de la Coalition internationale pour l'accès à la terre); et Ganesh Thapa, Économiste régional (Division Asie et Pacifique). Des observations ont également été formulées par Rosemary Vargas-Lundius et Philippe Rémy, Coordonnateurs des politiques (Division des politiques). Anne Deruyttere, consultante internationale sur les questions autochtones et le développement socioculturel, a fourni un appui technique, et Brett Shapiro l'appui rédactionnel.

Les observations formulées par le Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones, l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones et le groupe consultatif des dirigeants des peuples autochtones mentionné plus haut ont été des plus utiles pour élaborer cette politique.

Table des matières

Sigles et acronymes	3
Résumé	4
1. Introduction	6
2. Peuples autochtones: problématiques et défis	9
3. Enseignements tirés par le FIDA de son expérience	11
4. Principes d'action	13
5. Instruments, procédures et ressources	15
Annexes	
I. Cadre international relatif aux populations autochtones	15
II. Extrait des Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement relatif au consentement préalable, libre et éclairé	17
III. Politiques adoptées par les institutions financières internationales sur les populations autochtones	19
IV. Populations autochtones: les grandes étapes de l'action du FIDA	21
V. Meilleures pratiques et enseignements tirés de l'expérience	23
VI. Le Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones	25
VII. Vers la création d'un forum des peuples autochtones au FIDA	32

Sigles et acronymes

BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EGPP	Équipe de gestion du programme de pays
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OIT	Organisation internationale du Travail

Résumé

La Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones entend renforcer l'efficacité de l'action de développement du FIDA lorsqu'il travaille avec les communautés autochtones en milieu rural. Elle énonce les principes d'action que respectera le FIDA en s'engageant aux côtés des peuples autochtones ainsi que les instruments, procédures et ressources qu'il mettra en œuvre pour les appliquer. Cette politique est conforme aux normes internationales, en particulier aux Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) sur les questions autochtones, ainsi qu'au mandat du FIDA et à son Cadre stratégique 2007-2010. Elle tire parti des 30 ans d'expérience acquise par le FIDA en travaillant avec les populations autochtones des zones rurales des pays en développement ainsi que de l'expérience globale de ces peuples eux-mêmes et d'autres partenaires.

Les peuples autochtones comptent plus de 370 millions de personnes vivant dans quelque 70 pays, surtout en développement, et sont touchés de manière disproportionnée par la pauvreté. Ils représentent, d'après les estimations, 5% de la population mondiale mais 15% des pauvres. Dans bien des pays, en particulier en Amérique latine et en Asie, la pauvreté rurale est de plus en plus concentrée sur les communautés autochtones et tribales.

Dans le Cadre stratégique du FIDA, les peuples autochtones sont l'un des groupes cibles importants en raison de leur marginalisation économique, sociale, politique et culturelle dans leur pays, qui explique la pauvreté et la vulnérabilité extrêmes dans lesquelles vit un nombre disproportionné d'entre eux. Il faut, pour les atteindre, des approches adaptées qui respectent leurs valeurs et tirent parti de leurs atouts. L'approche ciblée et participative appliquée par le FIDA en matière de développement rural local et son expérience de l'autonomisation des populations et communautés pauvres sont un avantage comparatif du Fonds quand il s'agit de travailler aux côtés des peuples autochtones, même dans les zones rurales les plus reculées.

Neuf principes fondamentaux guideront l'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones, à savoir: a) patrimoine et identité culturels comme atout; b) consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause; c) développement à l'initiative des communautés; d) terres, territoires et ressources; e) savoirs autochtones; f) questions environnementales et changement climatique; g) accès aux marchés; h) autonomisation; et i) égalité hommes-femmes.

Le FIDA appliquera ces principes lors de la formulation des stratégies par pays, de la concertation sur les politiques et tout au long du cycle des projets, et actualisera ses directives opérationnelles en conséquence. En outre, il renforcera le Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones, créera de nouveaux instruments d'apprentissage et de partage des savoirs et intensifiera la concertation avec les peuples autochtones en établissant un forum des peuples autochtones.



Introduction

1

La présente Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones entend renforcer l'efficacité de l'action de développement du FIDA lorsqu'il travaille avec les communautés autochtones en milieu rural, et en particulier leur donner les moyens de se libérer de la pauvreté en s'appuyant sur leur identité et leur culture.

Depuis le début des opérations du FIDA, en 1978, les peuples autochtones vivant dans les zones rurales du monde en développement font explicitement partie des groupes cibles des projets et programmes qui bénéficient de l'appui du Fonds, en particulier en Asie et en Amérique latine. Toutefois, pendant de nombreuses années, il n'existait pas de directives spécifiques qui prennent en compte les modalités particulières d'asservissement, de marginalisation ou de dépossession que subissent les peuples autochtones et les minorités ethniques dans leurs pays. En réponse à la demande des dirigeants des peuples autochtones et face à l'évolution rapide des cadres normatifs nationaux et internationaux relatifs aux droits des peuples

autochtones, y compris l'adoption de politiques spécifiques par la Banque mondiale (1991, 2005), la Banque asiatique de développement (1998, 2009), la Banque interaméricaine de développement (2006) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (2008)¹, le FIDA a élaboré son approche et ses principes d'action propres. Il a également pris en compte les enseignements tirés de sa propre expérience à savoir que, pour que les peuples autochtones parviennent à se libérer de la pauvreté et ne soient plus marginalisés, la stratégie de développement choisie devait reposer sur leur propre identité, leurs valeurs et leur culture².

Cette Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones a été élaborée après avoir consulté les dirigeants autochtones, l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones et le Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones. Elle est pleinement conforme au Cadre stratégique du FIDA 2007-2010 et à ses autres politiques ainsi qu'aux Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) sur les questions autochtones, qui sont entrées en vigueur en février 2008.

D'un pays et d'un continent à l'autre, de nombreux termes et définitions sont utilisés pour se référer aux peuples autochtones³. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007⁴ n'a pas adopté de définition universelle. S'il est généralement admis aujourd'hui qu'une définition universelle officielle n'est pas nécessaire pour reconnaître les droits des peuples autochtones, on note dans la pratique une grande convergence entre les institutions internationales. En accord avec la pratique internationale⁵ et aux fins de la présente politique, le FIDA utilisera une définition de

1 On trouvera à l'annexe III une liste des politiques adoptées par les institutions financières internationales.

2 Le développement respectueux de l'identité et de la culture fait partie intégrante du droit affirmé des peuples autochtones à rester des communautés et cultures diverses et distinctes, et à assurer leur propre développement dans ce contexte. Pour de plus amples renseignements, voir *Indigenous Peoples Development with Identity and Culture or Self-Determined Development*, Victoria Tauli-Corpuz, Présidente de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, 2008.

3 Peuples indigènes, peuples premiers, tribus, minorités ethniques, nationalités autochtones, aborigènes, communautés autochtones, *pueblos originarios* (Bolivie), communautés *adat* (Indonésie), tribus énumérées (Inde), peuples des collines, peuples des hautes terres (Cambodge), etc.

4 Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/declaration.html>.

5 La Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail concernant les peuples indigènes et tribaux (1989), la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007), les Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement sur les questions autochtones (2008), l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones (qui relève du Département des affaires économiques et sociales), le Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones et le Plan d'action de la deuxième Décennie internationale des peuples autochtones déclarée par les Nations Unies (voir annexe I).

travail des peuples autochtones reposant sur les critères ci-après⁶:

- l'antériorité s'agissant de l'occupation et de l'utilisation d'un territoire donné;
- le maintien volontaire d'un particularisme culturel qui peut se manifester par certains aspects de la langue, une organisation sociale, des valeurs religieuses ou spirituelles, des modes de production, des lois ou des institutions;
- le sentiment d'appartenance à un groupe, ainsi que la reconnaissance par d'autres groupes ou par les autorités nationales en tant que collectivité distincte; et
- le fait d'avoir été soumis, marginalisé, dépossédé, exclus ou victime de discrimination.

Le cadre juridique international⁷ concernant les peuples autochtones a rapidement évolué depuis l'adoption, en 1989, de la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant les peuples indigènes et tribaux, laquelle a influé sur le droit national et international, en particulier les nombreuses nouvelles constitutions adoptées par des pays d'Amérique latine depuis 30 ans. Avec l'apparition de mouvements vivaces des peuples autochtones, d'autres pays tels que le Népal et les Philippines ont également modifié leur législation et reconnaissent et encouragent désormais les droits des peuples autochtones dans le cadre de l'unité nationale et du développement. En Afrique, des progrès ont été faits ces dernières années par l'Union africaine sur la voie de la reconnaissance et de la prise en compte des formes particulières de discrimination auxquelles sont confrontés les minorités ethniques et les autres groupes marginalisés qui se définissent comme des peuples autochtones⁸. Aux fins de la mise en œuvre des dispositions de la Convention de 1992 sur la diversité biologique concernant les peuples autochtones, des groupes de travail ont été créés pour encourager l'utilisation de normes internationales en vue d'appliquer les articles 8 j) et 15 relatifs aux droits des peuples autochtones sur leurs savoirs traditionnels concernant la diversité biologique, l'accès à ces savoirs et le partage des avantages en

découlant⁹. D'autres instruments et mécanismes visant à protéger et à promouvoir les droits des peuples autochtones sur les ressources génétiques, les savoirs traditionnels et les droits de propriété intellectuelle ont été adoptés par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)¹⁰. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a récemment adopté deux conventions importantes sur l'éducation et la culture des peuples autochtones¹¹.

L'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le 13 septembre 2007, a

6 Document de travail sur le concept de "peuple autochtone" du Groupe de travail chargé des populations autochtones (Commission des droits de l'homme) (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2).

7 L'annexe I donne des renseignements sur le cadre normatif international qui s'applique aux peuples autochtones.

8 La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, à sa vingt-huitième session ordinaire tenue à Cotonou, au Bénin, en octobre 2000, a adopté la Résolution relative aux droits des populations/communautés autochtones en Afrique et demandé une étude sur la situation des populations autochtones sur le continent. À sa trente-quatrième session ordinaire, tenue à Banjul, en Gambie, en novembre 2003, la Commission a adopté, par voie de résolution, le document sur le cadre conceptuel comme rapport du Groupe de travail de la Commission africaine sur les populations/communautés indigènes. Le rapport souligne que "...certains peuples sur le continent africain ont, pour des motifs historiques, été marginalisés, alors que d'autres occupaient une place dominante dans les politiques et processus de développement...De nombreux groupes qui étaient surtout des pasteurs et des chasseurs/cueilleurs – dont certains se définissent comme des peuples autochtones – ont beaucoup de mal aujourd'hui à survivre en tant que peuples selon leur vision propre...Les peuples africains qui subissent des formes particulières de violation des droits de l'homme et qui se revendiquent "autochtones" dans le cadre de l'action qu'ils mènent pour résoudre leurs problèmes ont des systèmes économiques divers et sont essentiellement des chasseurs/cueilleurs et des éleveurs. Ils ont des cultures, des institutions sociales et des religions différentes...Entre autres difficultés, on estime à tort que le terme autochtone ne s'applique pas en Afrique sous prétexte que "tous les Africains sont autochtones". D'après le rapport, "il ne fait aucun doute que tous les Africains sont des autochtones en Afrique dans la mesure où ils y demeuraient avant l'arrivée des colons européens et où ils ont subi l'asservissement du colonialisme. Quand certains groupes marginalisés utilisent les termes autochtone/indigène s'agissant de leur propre situation, ils font référence à la forme analytique moderne du concept (qui ne se rapporte pas uniquement à leur aboriginalité) pour tenter d'attirer l'attention sur la forme particulière de discrimination qu'ils subissent, et lutter contre elle. Ils ne les utilisent pas pour nier à tous les autres Africains leur appartenance légitime à l'Afrique et leur identité africaine". Source: Exposé de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples devant l'Instance permanente sur les questions autochtones, mai 2006. La version intégrale du rapport du Groupe de travail des experts sur les populations/communautés indigènes de la Commission africaine est disponible à l'adresse suivante: <http://pro169.org/res/materials/en/identification/ACHPR%20Report%20on%20indigenous%20populations-communities.pdf>.

9 Le Groupe de travail sur l'article 8 j) (1998) et le Groupe de travail sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (2002) de la Convention sur la diversité biologique négocient actuellement un régime international pour l'accès aux ressources génétiques et aux savoirs traditionnels s'y rapportant, et le partage des avantages en découlant.

10 Traité international de la FAO sur les ressources phytogénétiques (2001) et Comité intergouvernemental de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur la propriété intellectuelle, les savoirs traditionnels, les ressources génétiques et les expressions culturelles et traditionnelles/folklore (2001).

11 Il s'agit de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (20 octobre 2005) et de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (octobre 2003).

été une étape décisive pour les peuples autochtones du monde entier. La Déclaration définit un cadre universel de normes minimales concernant la survie, la dignité, le bien-être et les droits des peuples autochtones du monde. Portant sur les droits tant individuels que collectifs, elle interdit la discrimination à l'égard des peuples autochtones et encourage leur pleine participation dans tous les domaines les concernant. Elle garantit également leur droit de rester distincts et d'avoir leurs propres priorités en matière de développement économique, social et culturel. Les articles 41 et 42 de la Déclaration invitent les institutions spécialisées du système des Nations Unies à "...contribu[er] à la pleine mise en œuvre des dispositions de la...Déclaration par la mobilisation, notamment, de la coopération financière et de l'assistance technique...", et à "...favoris[er] le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veill[er] à en assurer l'efficacité"¹².

S'agissant de l'accompagnement des peuples autochtones, l'avantage comparatif du FIDA tient à sa mission fondamentale qui est d'autonomiser les populations rurales pauvres, au sein desquelles les groupes autochtones sont souvent les plus démunis. Il tient également à son approche du ciblage centrée sur l'être humain, qui prend en compte la spécificité de diverses situations locales dans lesquelles vivent les populations rurales pauvres, ainsi que l'aptitude particulière qu'a le Fonds d'atteindre les groupes marginalisés et vulnérables¹³.

12 Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html>

13 Politique du FIDA concernant le ciblage: Atteindre les ruraux pauvres, novembre 2006.

Peuples autochtones: problématiques et défis

Pauvreté et bien-être. D'après les estimations, plus de 370 millions de personnes se définissent comme appartenant aux peuples autochtones, soit environ 5% de la population mondiale totale¹⁴, dont 70% vivent dans la région Asie et Pacifique. Dans la seule Amérique latine, on compte plus de 400 peuples autochtones différents, dont chacun a sa propre langue et une culture distincte. Au regard des indicateurs traditionnels de la pauvreté, les peuples autochtones sont nettement surreprésentés dans la population pauvre puisqu'ils représentent environ 15% de ceux qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté. De plus, leur niveau de développement socioéconomique et humain est considérablement inférieur à celui des autres segments de la population. En raison d'une relation étroite avec leur environnement, les peuples autochtones ont souvent des valeurs qui incarnent une approche globale et spirituelle du bien-être mettant l'accent sur l'harmonie avec la nature, l'autogestion de leur communauté, la primauté de l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel, la sécurité des droits fonciers et des droits d'accès aux ressources, l'identité culturelle et la dignité. Ils ont donc tendance à expliquer leur pauvreté par l'insécurité de leurs droits sur les territoires et les ressources naturelles, la dégradation de l'environnement, la désintégration de leur culture et l'absence d'harmonie sociale. Or, leur pauvreté matérielle est endémique et extrêmement préoccupante.

Dans les pays où l'on a comparé les niveaux de pauvreté des peuples autochtones à ceux des autres segments de la population, les indicateurs de pauvreté signalent des écarts importants. Par exemple, dans quatre pays d'Amérique latine, au cours d'une décennie où la pauvreté a enregistré un recul notable, non seulement les taux de pauvreté des populations autochtones sont supérieurs, mais l'écart se

creuse entre elles et les populations non autochtones¹⁵. Les cartes de la pauvreté de l'Argentine, du Panama et d'autres pays montrent que les zones où les besoins essentiels sont les moins satisfaits coïncident avec les territoires des peuples autochtones. Au Viet Nam, la pauvreté est de plus en plus associée aux minorités ethniques. En Inde, l'Indicateur du développement humain est très faible dans les zones tribales. Dans l'État de l'Orissa, par exemple, les taux déjà élevés de pauvreté sont passés de 92% pour les tribus répertoriées et l'incidence de la pauvreté a augmenté entre 1993-1994 et 1999-2000¹⁶. En Afrique, de nombreuses communautés rurales, notamment d'éleveurs nomades et de chasseurs-cueilleurs, sont victimes de discrimination et ont été tenues à l'écart des politiques et programmes nationaux, dans une certaine mesure parce qu'il est difficile d'obtenir des données précises sur leurs effectifs et leurs conditions de vie¹⁷.

Territoires et ressources. Des modes d'existence complexes ont permis durant des siècles aux peuples autochtones de s'adapter à l'évolution des circonstances, mais les pressions exercées sur les économies traditionnelles se sont intensifiées au cours des dernières décennies, grignotant de plus en plus leurs territoires et leurs ressources. Les problèmes causés depuis longtemps par les activités d'exploitation forestière et d'extraction minière ainsi que par l'avancée des frontières agricoles se sont aggravés avec l'exploration de nouvelles sources d'énergie, la construction de routes et d'autres infrastructures et

2

14 Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones.

15 Hall, G. et Patrinos, H., *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, Banque mondiale. Cette étude montre également que, malgré ce décalage grandissant, les populations autochtones sont moins vulnérables en cas de crise.

16 Sandip Sarkar, Sunil Mishra, Harishwar Dayal et Dev Nathan, *Scheduled Tribes of India – Development and Deprivation*. Institute for Human Development, New Delhi, 2006.

17 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Indigenous peoples in Africa: the forgotten peoples?* Groupe de travail international pour les affaires autochtones, Copenhague, 2006.

l'accroissement de la population. L'exode rural, la disparition des savoirs traditionnels et la dissolution des cultures portent en outre atteinte aux moyens de subsistance et aux valeurs socioculturelles traditionnelles. Les conséquences tragiques du changement climatique, auquel les populations autochtones sont particulièrement exposées, notamment la fonte des glaces, l'avancée du désert ou les inondations et les ouragans dans les zones côtières, menacent leur survie.

Discrimination et exclusion. La pauvreté des peuples autochtones et la perte de leurs territoires et de leurs ressources résultant de l'application de politiques ou de règlements contraires à leurs pratiques traditionnelles d'utilisation des sols se voient encore aggravées par la discrimination qu'ils rencontrent fréquemment sur le marché du travail, dont la segmentation, l'absence de réglementation et les barrières culturelles et linguistiques ne permettent qu'à quelques-uns d'entre eux d'accéder à des emplois de qualité. Le manque d'accès aux services sociaux et financiers constitue un obstacle de plus. En milieu rural, les prêts leur sont souvent refusés parce que la réglementation bancaire stipule que les terres détenues en propriété collective ne peuvent être hypothéquées et que les formes non conventionnelles de garantie ne sont pas admises. En outre, il convient de mentionner la question de la marginalisation politique¹⁸.

Stratégies de réduction de la pauvreté et Objectifs du Millénaire pour le développement. Si le rôle des peuples autochtones est de plus en plus mis en relief dans les priorités concernant les droits de l'homme, il n'en va pas de même dans les programmes nationaux et internationaux de développement et de réduction de la pauvreté. D'après une étude du BIT portant sur la place accordée aux peuples autochtones dans les documents nationaux de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), dans la plupart des DSRP des 14 pays étudiés, les peuples autochtones étaient surreprésentés dans la population pauvre mais quasiment aucune recommandation n'avait été formulée pour venir à bout de cette disparité¹⁹. Les peuples autochtones ne figuraient pas non plus dans les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) formulés aux niveaux tant national qu'international, comme l'indique une étude préparée par le Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones. Les OMD n'abordent pas certaines questions qui revêtent une importance particulière pour les peuples autochtones, par exemple le régime foncier ou les droits culturels, et aucun d'entre eux ne se réfère spécifiquement à ces peuples. D'aucuns craignent de plus en plus qu'en visant des objectifs globaux de réduction de la pauvreté par pays et d'autres OMD, on oublie les peuples autochtones ou, pire encore, on leur nuise²⁰.

18 Même si, dans des pays tels que la Bolivie, l'Équateur, le Mexique et les Philippines, les peuples autochtones ont enregistré des avancées significatives sur le front politique.

19 Tomei M., *Indigenous and Tribal Peoples: An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers*, BIT, Genève, 2005.

20 Déclaration du Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones concernant les peuples autochtones et les Objectifs du Millénaire pour le développement, 30 septembre et 1^{er} octobre 2004.

Enseignements tirés par le FIDA de son expérience

Depuis sa création en 1978, le Fonds a appuyé de nombreux programmes de développement rural dont les populations autochtones étaient les parties prenantes et les partenaires principaux. Au cours des six dernières années, 22% en moyenne du programme de prêt annuel a appuyé des initiatives de développement visant des populations autochtones, principalement en Asie et en Amérique latine. D'après l'expérience acquise par le FIDA au cours de ses premières décennies d'activités, les effets positifs sur les populations autochtones sont dans bien des cas restés limités parce que la conception et l'exécution des projets ne prenaient pas en compte la dimension socioculturelle des stratégies de subsistance de ces populations et se contentaient de les classer dans la catégorie globale et non différenciée de la population rurale pauvre.

Coordination et encadrement au niveau international. L'engagement du FIDA aux côtés des organisations des peuples autochtones au niveau international est relativement récent. La réunion préparatoire du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg, tenue à Bali en 2002, a marqué le point de départ d'un partenariat avec une coalition de peuples autochtones du monde entier. Cette même année, l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones s'est réunie pour la première fois et, depuis lors, le FIDA joue un rôle actif lors de ses sessions annuelles. Il a également fourni un appui au secrétariat de l'Instance et a participé à la création du Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones. Le Fonds a en diverses occasions consulté les dirigeants des peuples autochtones sur des questions de politique générale ou des projets (voir l'annexe IV). Ces partenariats ont permis au FIDA de mieux comprendre les populations autochtones et la

nécessité d'adopter une approche différenciée pour répondre à leurs besoins.

Les enseignements et bonnes pratiques tirés de l'expérience du FIDA sur le terrain peuvent se résumer de la manière suivante:

- **Particularisme culturel.** En travaillant avec les populations autochtones, le FIDA a appris combien il importe de reconnaître la diversité et la singularité des peuples et des communautés rurales, de valoriser cette diversité qui représente un atout et un potentiel économique, et d'en tirer parti. Qu'ils soient tangibles ou intangibles, ces atouts sont des ressources importantes pour le développement des moyens de subsistance ruraux. Dans tous les cas où les projets de développement n'ont pas su reconnaître la singularité des communautés autochtones et en tirer parti, l'efficacité de l'action de développement a été limitée.
- **Approches participatives.** Pour mieux tenir compte de cette complexité et de cette diversité, une approche fortement participative de la conception et de l'exécution des programmes est un élément clé pour que ces derniers soient adaptés aux problèmes locaux et aux buts et à l'optique des peuples autochtones.
- **Diversification des moyens de subsistance et des possibilités offertes en vue d'accroître les revenus.** De nombreuses populations autochtones vivent dans des zones où le climat est rude, les sols médiocres et les catastrophes naturelles fréquentes. Il importe de diversifier leurs moyens de subsistance pour développer les possibilités d'activités économiques aux niveaux tant collectif qu'individuel. Il faut à cette fin diversifier et intensifier les cultures, mener des activités dans les domaines de la recherche et de l'adaptation des technologies qui améliorent la productivité,

3

de la microfinance, de l'appui aux microentreprises; il faut aussi offrir de nouveaux moyens de tirer un revenu des ressources naturelles, notamment l'écotourisme et la fabrication de produits médicinaux et alimentaires.

- **Renforcement des droits sur les ressources naturelles.** La faiblesse des droits sur les ressources est souvent un facteur important de pauvreté et de vulnérabilité en milieu rural. La perte des terres réduit les possibilités de subsistance et entraîne souvent la désintégration sociale et culturelle et la marginalisation. Certains programmes ont nettement amélioré les capacités des communautés locales en protégeant les droits des populations autochtones sur les ressources naturelles. Dans l'État de l'Orissa, en Inde, certains programmes ont avec succès inclus la délivrance de titres fonciers pour les territoires tribaux des collines, facilitant ainsi l'accès des femmes à la terre.
- **Renforcement des institutions de gouvernance locale.** Le FIDA a constaté que renforcer et réformer les institutions traditionnelles de gouvernance, en particulier celles qui s'occupent de la gestion des ressources naturelles et des conflits, permet d'associer de plus près les communautés à la prise des décisions et d'accroître leur pouvoir de négociation avec des tiers, qu'il s'agisse des autorités locales ou nationales, ou encore du secteur privé. Par exemple, le projet de développement rural des hauts plateaux des Cuchumatanes, au Guatemala, a appuyé les organisations communautaires en place et leur a dispensé une formation adaptée à leurs besoins. Le projet a également aidé les organisations communautaires à élaborer et à actualiser leurs règlements et leur a fourni une formation technique et administrative. Les organisations ont alors pu prendre part à la planification, à l'exécution et au suivi du projet. Elles ont ensuite réalisé qu'elles avaient besoin d'organisations de deuxième niveau pour les représenter au niveau des autorités locales et nationales,

du secteur privé et des organismes de développement. L'Association des organisations des Cuchumatanes, qui regroupe 17 organisations, a été créée. Une fois le projet clos, l'Association a assumé les fonctions de vulgarisation, de commercialisation et d'organisation sociale²¹.

- **Association des savoirs traditionnels et de la technologie moderne.** En renforçant les systèmes de savoir des populations autochtones et en les associant à des technologies modernes appropriées, on peut développer les possibilités de subsistance, redynamiser l'agriculture, accroître la sécurité alimentaire et améliorer la santé. L'exploitation et la capitalisation des savoirs autochtones sur les plantes médicinales ou les espèces végétales sous-utilisées ont eu des effets très marqués au niveau tant des programmes locaux que de la création de filières nationales et internationales de commerce équitable, en y associant toujours les communautés locales, les gouvernements, les donateurs et d'autres partenaires, notamment le secteur privé et les ONG. Dans l'État indien de l'Andhra Pradesh, les techniques modernes et les savoirs tribaux ont été associés pour développer des produits forestiers non ligneux innovants tels que la gomme *karaya*²², les graines de titan-cotte²³, le margousier et d'autres. En très peu de temps, la qualité de la gomme *karaya* s'est améliorée et les prix ont augmenté de 250%, quatre sous-produits à valeur ajoutée ayant été mis au point: poudre, granulés, crème et gel. L'initiative concernant la gomme *karaya* a été une source importante de revenus pour environ 12 000 membres de populations tribales et une source d'emploi pour les femmes²⁴. Les savoirs autochtones, en particulier ceux des femmes, pourraient être la clé de l'amélioration de la sécurité alimentaire, de la capacité d'adaptation, de la protection des ressources naturelles, de la prévention des catastrophes et d'autres défis en rapport avec le changement climatique.

21 Guatemala, projet de développement rural des hauts plateaux des Cuchumatanes, rapport d'achèvement du projet, rapport d'évaluation (2001).

22 La gomme *karaya* est issue des espèces *sterculia*. Elle est utilisée dans les produits dentaires adhésifs, sert d'adhésifs pour les anneaux d'accouplement d'ostomie et de stabilisateur pour les produits laitiers et les desserts congelés.

23 *Strychnos potatorum*. Grâce à la recherche-développement, de nouveaux produits ont été mis au point à partir de cette graine purifiante, y compris un dérivé pouvant remplacer les agents de purification de l'eau que sont l'alun et le Natfloc-2200. L'agent floculant biologique extrait de cette graine sert également au traitement des déchets nucléaires.

24 Projet de développement en faveur des populations tribales de l'Andhra Pradesh, rapport d'achèvement du projet, Ministère des affaires tribales, Andhra Pradesh, et rapports de supervision du Bureau des services d'appui aux projets des Nations Unies (1996-2002).

Principes d'action

Dans le Cadre stratégique du FIDA, les peuples autochtones sont un groupe cible important du Fonds en raison de leur marginalisation économique, sociale, politique et culturelle dans leur pays, qui explique la pauvreté et la vulnérabilité extrêmes dans lesquelles vit un nombre disproportionné d'entre eux. Le Cadre stratégique reconnaît également le rôle spécial que jouent les peuples autochtones en ce qui concerne la conservation de la diversité biologique et l'atténuation des effets du changement climatique²⁵.

Conformément à sa mission globale et à ses objectifs stratégiques et dans la logique de l'évolution du cadre international, le FIDA entend veiller à ce que les communautés autochtones en milieu rural soient dotées des moyens d'améliorer leur bien-être, leurs revenus et leur sécurité alimentaire par le biais d'un développement qu'ils conduisent eux-mêmes, dans le respect de leur identité et de leur culture. Pour ce faire, le FIDA suivra les principes ci-après:

Patrimoine et identités culturelles comme atouts. Pour donner aux populations rurales pauvres, et en particulier aux peuples autochtones et aux minorités ethniques, les moyens de se libérer de la pauvreté, le FIDA reconnaîtra l'atout que représente leur singularité culturelle, et en tirera parti. Il aidera les communautés à tirer pleinement avantage de leurs savoirs traditionnels, de leur culture, de leur système de gouvernance et de leurs ressources naturelles, qui sont autant d'éléments tangibles et intangibles de leur patrimoine.

Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause²⁶. Lorsqu'il travaillera avec les États membres dans le cadre de projets ciblant ou concernant des populations autochtones, le FIDA appuiera la participation des communautés autochtones au choix des priorités et des stratégies concernant leur propre développement. Lors de l'évaluation de tels projets proposés par des États membres, en particulier ceux qui pourraient avoir une incidence

sur les terres et les ressources des peuples autochtones, le Fonds vérifiera si l'emprunteur ou le bénéficiaire du don a consulté les peuples autochtones pour obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Cette consultation et ce consentement seront considérés par le Fonds comme l'un des critères d'approbation des projets. Lors de la préévaluation de ces projets, le Fonds vérifiera s'ils comprennent des mesures visant à: a) éviter les effets négatifs potentiels pour les communautés autochtones; ou b) si de tels effets ne peuvent être évités, les réduire au minimum, les atténuer ou en assurer la compensation.

Développement à l'initiative des communautés. Le développement à l'initiative des communautés assure la prise en charge, l'engagement et la pérennité des investissements, développe l'autosuffisance des communautés et les rend plus autonomes. En travaillant aux côtés des populations autochtones, le FIDA appliquera et renforcera les méthodes de développement à l'initiative des communautés qui sont particulièrement bien adaptées à la vision holistique du monde qu'ont les peuples autochtones, d'après laquelle les écosystèmes entretiennent un rapport étroit avec les systèmes socioéconomiques.

Terres, territoires et ressources. Le rapport des populations autochtones à leurs territoires et ressources ancestraux, dont ils tirent leur subsistance, est un aspect central de leur identité. L'accès à ces ressources, et leur gestion, sont souvent régis par des régimes de droit coutumier complexes, dont le FIDA doit avoir une bonne connaissance. S'agissant des cadres juridiques et des politiques de ses emprunteurs, et conformément à sa politique concernant l'amélioration de l'accès à la terre et la sécurité foncière²⁷, le FIDA encouragera l'accès équitable des populations autochtones aux terres et territoires et améliorera leur sécurité foncière. Il développera à cette fin les moyens dont elles disposent pour gérer leurs territoires et ressources d'une manière durable.

4

25 Cadre stratégique du FIDA 2007-2010, p. 27. Pour de plus amples détails, voir également les documents de politique générale du FIDA sur le ciblage, la finance rurale, la prévention des crises et le redressement, la sécurité foncière ainsi que sa stratégie de gestion des savoirs.

26 L'annexe II contient un extrait des Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement relatif au consentement préalable, libre et éclairé.

27 Politique du FIDA concernant l'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière: <http://www.ifad.org/pub/policy/land/f.pdf>.

Savoirs autochtones. Les peuples autochtones sont souvent les dépositaires du savoir et les gardiens de la diversité biologique dans bien des régions du monde²⁸. Le FIDA valorisera les savoirs et pratiques autochtones dans ses projets d'investissement. Il tirera également parti de ces richesses en menant des recherches favorables aux pauvres qui associent les savoirs et pratiques traditionnels aux méthodes scientifiques modernes. Les savoirs autochtones peuvent également faire progresser la connaissance scientifique. L'association des moyens modernes et traditionnels pourrait être la clé de l'amélioration de la survie des peuples autochtones. À cet égard, le FIDA encouragera les partenariats entre les communautés autochtones et les centres nationaux de recherche agricole ainsi que le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI).

Questions environnementales et changement climatique. Les peuples autochtones comptent au nombre de ceux qui sont le plus touchés par l'impact du changement climatique. La dégradation de l'environnement, l'érosion des ressources naturelles et la disparition de la biodiversité compromettent leur capacité de résistance et d'adaptation au changement climatique. Le FIDA aidera les populations autochtones à améliorer la résilience des écosystèmes dans lesquels elles vivent et à mettre au point des mesures d'adaptation innovantes. Le Fonds appuiera également les nouvelles possibilités qu'offrent aux populations autochtones la séquestration du carbone et d'autres services environnementaux, mais ne financera pas des mesures d'atténuation des effets du changement climatique qui pourraient avoir des conséquences préjudiciables importantes pour leurs moyens de subsistance. Il abordera des questions cruciales au cours de sa concertation avec les gouvernements et appuiera la participation des populations autochtones à la définition et à la mise en œuvre des politiques concernant les problèmes liés au changement climatique.

Accès aux marchés. Les moyens de subsistance traditionnels des peuples autochtones continuent de jouer un rôle important dans bien des zones rurales, mais les sociétés autochtones sont également entrées dans l'économie de marché, porteuse de possibilités nouvelles mais aussi de difficultés. Le

FIDA étudiera ces possibilités et permettra aux communautés autochtones de valoriser leurs produits et de pénétrer les marchés en en tirant plus de profit.

Autonomisation. L'autonomisation est une condition sine qua non de l'amélioration durable des moyens de subsistance de toutes les populations pauvres et marginalisées. Le FIDA appuiera l'autonomisation des populations autochtones en fournissant des ressources pour la formation, le renforcement des capacités et le développement des compétences en gestion, l'objectif étant de leur permettre d'améliorer l'efficacité de leur interaction et de leurs négociations avec les autorités locales et nationales, les sociétés privées et les autres parties concernées, pour qu'elles sécurisent leurs ressources et en assurent la gestion et qu'elles décident de leur propre développement.

Égalité hommes-femmes. Les femmes autochtones sont souvent confrontées à trois formes de discrimination: en tant que femme dans leur pays, en tant qu'autochtone et en tant que femme au sein de leur propre communauté²⁹. Pour le FIDA, l'égalité hommes-femmes et l'autonomisation des femmes sont à la fois des objectifs et des instruments de la lutte contre la pauvreté. Le FIDA continuera d'inclure un volet sur la problématique hommes-femmes dans ses programmes, en s'engageant tout particulièrement à améliorer le bien-être des femmes autochtones moyennant: a) l'amélioration de leur accès aux ressources fondamentales que sont la terre, le capital, les savoirs traditionnels et les technologies, ainsi que la maîtrise de ces ressources; b) l'amélioration de leur représentation et de leur rôle décisionnel dans les affaires communautaires ainsi que de leur présence au sein des institutions locales; et c) le recours à leur potentiel non utilisé en matière de développement durable, en reconnaissant le rôle qu'elles jouent comme gestionnaires des ressources naturelles et de la biodiversité et comme dépositaires de systèmes de savoirs traditionnels riches et variés.

28 D'après le World Resources Institute, les peuples autochtones protègent sur leurs terres et territoires 80% de la biodiversité agricole du monde. Voir: Sobrevila, C. (2008), *The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: The Natural but Often Forgotten Partners*, Banque mondiale, Washington.

29 Lucky Sherpa, Député, Népal, édité par Govind Kelkar, *Adivasi Women: Engaging in Climate Change*, New Delhi, 2009.

Instrument, procédures et ressources

Le personnel du FIDA respectera les principes énoncés ci-dessus lors de la formulation des stratégies de pays, de la concertation sur les grandes orientations et tout au long du cycle des projets.

Stratégies de pays. Dans les pays³⁰ où les problèmes liés aux peuples autochtones ou aux minorités ethniques sont importants et se répercutent sur la pauvreté rurale, le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) axé sur les résultats en tiendra compte dans la mesure du possible. Dans les études réalisées pour préparer les COSOP, l'analyse devra reposer sur des données ventilées par groupe ethnique et par localisation géographique, dans les cas où de telles données sont disponibles, conformément aux directives relatives à la préparation et à la mise en œuvre des COSOP axés sur les résultats³¹. Dans ces pays, le FIDA collaborera de manière dynamique avec les représentants des peuples autochtones et en particulier:

- invitera un ou plusieurs représentants des peuples autochtones³² à faire partie des membres nationaux de l'équipe gestion du programme de pays (EGPP);
- proposera à ses homologues nationaux d'inviter les représentants des peuples autochtones à l'atelier de conception du COSOP.

Pour garantir l'accessibilité de cette information aux fins de son utilisation dans le COSOP, des notes techniques sur les populations autochtones seront préparées par pays et régulièrement actualisées. Ces notes permettront également de diffuser les savoirs et d'améliorer l'apprentissage au sein du FIDA et seront préparées en consultant les peuples autochtones et leurs organisations.

Cycle du projet. Les communautés autochtones ciblées ou concernées par un projet bénéficiant de l'appui du FIDA seront représentées à tous les stades du cycle du projet. À cet égard, le FIDA invitera normalement des représentants de ces communautés à prendre part à l'EGPP ou à la préparation des projets. Cette participation directe des représentants des communautés contribuera à définir les voies et les méthodes les plus adaptées pour consulter les communautés et assurer leur participation. Elle rendra également plus aisé l'accès à l'information pour les membres de ces communautés qui ne parlent pas la langue nationale.

La conception, l'exécution et l'évaluation des projets prendront en compte les particularités socioéconomiques et culturelles des communautés autochtones ciblées ou concernées par le projet.

Les dispositions relatives à l'exécution du projet devraient donner un rôle direct aux communautés autochtones dans la gestion des ressources. Si besoin est, les projets devraient inclure des mesures de renforcement des capacités pour permettre aux organisations autochtones d'assumer la maîtrise effective des ressources qui seront investies dans leur communauté. Les projets devraient contribuer à consolider les organisations autochtones aux

5

30 Les pays pour lesquels les COSOP rédigés en 2007 et 2008 ont pris en compte les problèmes des peuples autochtones sont les suivants: Afghanistan, Belize, Bolivie, Brésil, Cambodge, Guatemala, Honduras, Indonésie, Mexique, Panama et Viet Nam.

31 Directives du FIDA pour la préparation et la mise en œuvre d'un programme d'options stratégiques pour le pays axé sur les résultats:
<http://www.ifad.org/operations/policy/cosop/guidelines/index.htm>.

32 Les Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement énoncent ce qui suit: "...Les peuples autochtones devraient participer en tant que tels (et non simplement en tant qu'acteurs de la société civile) dès le tout début du processus. Cela signifie, entre autres choses: ...fournir aux participants selon des modalités adaptées à leur culture des informations complètes sur le processus. Choisir les partenaires appropriés au sein des populations autochtones peut parfois s'avérer difficile. Si les dirigeants traditionnels sont considérés comme la plus haute autorité au sein de leur communauté, les représentants des organisations autochtones peuvent avoir les compétences et le savoir-faire requis pour assurer l'interaction avec le système dominant et sont à même de formuler les vues des dirigeants traditionnels...Éviter tout a priori dans le choix des partenaires car cela peut compromettre le droit des peuples autochtones de choisir librement leurs propres représentants ou leur processus de représentation...". Plan d'engagement, Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement.

niveaux local et territorial. Au fil du temps, les priorités et les exigences des communautés autochtones sont susceptibles d'évoluer et la conception du projet devrait non seulement prévoir l'adaptation des opérations du projet aux circonstances nouvelles mais soutenir activement les processus d'apprentissage pour garantir le bien-fondé de ces adaptations.

Instruments de financement. Le FIDA a financé de nombreux projets en faveur des populations autochtones par le biais de son programme de prêt ordinaire, mais le financement sous forme de dons est particulièrement important pour développer la capacité nationale de prise en charge des problèmes autochtones au niveau juridique et à celui de l'élaboration des politiques et des programmes, pour financer des programmes pilotes et soutenir directement les organisations autochtones moyennant le renforcement de leurs institutions et de leurs capacités. Le FIDA continuera de financer la recherche et la capitalisation des savoirs sur les questions autochtones, notamment en finançant le réseau des centres de recherche agricole. En outre, les dons-pays sont plus utiles pour fournir un appui direct aux organisations autochtones ou inciter le gouvernement à investir dans leurs initiatives.

Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones³³. Le FIDA continuera d'assurer la gestion de ce mécanisme qui finance des microprojets conçus et exécutés par les communautés et organisations autochtones, ainsi que de le renforcer. L'originalité de ce mécanisme tient à son système de gouvernance, à savoir un conseil composé en majorité de dirigeants des peuples autochtones et tribaux, ainsi qu'à sa fonction intégrée d'apprentissage et de partage des connaissances. Le FIDA va continuer à recueillir et à diffuser les enseignements tirés de l'expérience de ce mécanisme dans l'optique d'une reproduction à plus grande échelle et d'une généralisation dans son programme de prêt des interventions et approches ayant donné de bons résultats.

Des systèmes de suivi et d'évaluation (S&E) adaptés. De nombreux projets en cours ne disposent pas d'indicateurs appropriés pour mesurer leur succès en ce qui concerne les moyens de subsistance des populations autochtones ciblées. Dans les projets futurs, les systèmes de S&E comporteront de tels indicateurs s'il y a lieu. Des indicateurs permettant de mesurer le bien-être, la pauvreté et la durabilité d'une manière adaptée aux populations autochtones peuvent être définis à partir des travaux en cours dans d'autres organisations afin de compléter les indicateurs habituels de résultat et d'impact des projets³⁴. Les dispositifs de S&E devraient être de nature participatifs et adaptés à l'optique et aux perspectives des populations autochtones. Pour y parvenir, on pourra réaliser des études indépendantes de S&E auprès des populations autochtones sur leurs opinions et leur façon de percevoir les progrès de l'exécution des plans et des programmes. Le S&E participatif devrait faire partie des opérations normales des projets et servir de mécanisme de pilotage pour recenser les problèmes et les mesures adaptatives appropriées. Il faudra particulièrement veiller à ce que les communautés elles-mêmes aient facilement accès aux résultats du S&E, et en temps opportun. Des documents seront préparés pour expliquer le succès, en appliquant des méthodes d'évaluation rigoureuses et adaptées, y compris les méthodes participatives, et seront diffusés dans le pays ainsi qu'aux partenaires du FIDA.

Concertation avec les gouvernements. Le FIDA utilisera activement ses voies de communication existantes avec les gouvernements et d'autres partenaires dans les pays (y compris les COSOP, les séminaires et les conférences) pour faire connaître les problèmes des populations autochtones, par rapport à son propre portefeuille d'activités et sur des questions plus larges qui revêtent une importance pour ces populations. S'agissant de la concertation, le FIDA s'efforcera d'intensifier les processus consultatifs au niveau local et national avec les diverses parties prenantes et les institutions pertinentes travaillant avec les populations autochtones et pour elles.

33 Ce Mécanisme a été transféré par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) au FIDA en 2006, son transfert et sa direction ayant été approuvés par le Conseil d'administration du FIDA en septembre 2006. Il s'agit d'un dispositif d'octroi de dons de faible montant en réponse à la demande qui fournit un appui direct aux communautés autochtones et à leurs organisations (voir l'annexe VI).

34 Indicateurs du bien-être, de la pauvreté et de la durabilité adaptés aux populations autochtones. Rapport succinct de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, septième session, mai 2008. Les Objectifs du Millénaire pour le développement et la Convention sur la diversité biologique (ainsi que les indicateurs et les cadres de suivi qu'ils proposent) sont les deux processus mondiaux immédiatement pertinents pour proposer des indicateurs concernant le bien-être et la durabilité s'agissant des populations autochtones. Voir également *Indicators Relevant for Indigenous Peoples: A Resource Book*, Fondation Tebtebba.

Partenariats avec les organisations autochtones. Le FIDA poursuivra les efforts qu'il déploie pour associer systématiquement les populations autochtones aux niveaux local, national et international. À cette fin, il encouragera un dialogue systématique avec les représentants des organisations nationales et infranationales des peuples autochtones de manière à partager l'information, à les consulter sur les COSOP et à les inciter à participer aux manifestations institutionnelles de sensibilisation et d'apprentissage. Un forum des peuples autochtones sera créé au FIDA et se réunira tous les deux ans, au moment de la tenue du Conseil des gouverneurs (en alternance avec la réunion mondiale du Forum paysan). Ce forum sera une instance de concertation et de consultation entre les représentants des peuples autochtones, le personnel du FIDA et les États membres. Il réunira de 20 à 30 représentants des peuples autochtones, y compris des membres du conseil du Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones, de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones et des représentants des communautés autochtones participant à des programmes bénéficiant de l'appui du FIDA. Ce forum améliorera également la transparence en assurant la remontée de l'information sur les opérations du FIDA³⁵.

Partenariats avec d'autres parties prenantes. Le FIDA intensifiera l'action qu'il mène en vue d'associer ses ressources à celles d'autres institutions³⁶, de développer son rayon d'action, de créer des synergies, de diminuer le chevauchement des activités et réaliser des économies d'échelle. Outre qu'ils permettent de tirer un meilleur parti des ressources, les partenariats sont pour le FIDA une occasion de diffuser ses connaissances et ses meilleures pratiques, de tirer des enseignements de l'expérience des autres et de renforcer son rôle de sensibilisation en ce qui concerne les questions autochtones. En partenariat avec

l'Instance permanente sur les questions autochtones et le Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones, le FIDA coopérera avec le BIT sur des questions concernant les Conventions n° 107 et 169 et la formation relative aux droits des peuples autochtones. Compte tenu de la relation étroite qu'il entretient avec le réseau du GCRAI, le FIDA encouragera la recherche sur les pratiques de gestion de l'agriculture et des ressources des populations autochtones, des services agricoles et financiers appropriés et d'autres domaines dans lesquels les savoirs et les pratiques autochtones et non autochtones peuvent être associés de manière mutuellement bénéfique. En tant que membre de la Coalition internationale pour l'accès à la terre, le Fonds tirera pleinement parti des compétences des autres membres de la Coalition et les consultera localement pour engager un dialogue sur le fond au sujet des terres et territoires des peuples autochtones. Le FIDA renforcera également sa coopération de longue date avec la FAO sur l'accès à la terre et la gestion de ressources naturelles, y compris la diversité biologique.

Gestion de l'information et des savoirs. Il est nécessaire, pour mettre en œuvre cette politique, de renforcer le processus interne de diffusion de l'information, de capitalisation des savoirs et d'appui collégial. À cet égard, les mécanismes existants de partage de l'information tels que les notes et les groupes thématiques, les examens de portefeuille et les ateliers régionaux serviront à communiquer l'information et les savoirs à un réseau plus étendu de membres du personnel et de représentants d'autres organisations et de parties concernées. Le FIDA veillera à ce que l'engagement institutionnel en faveur des peuples autochtones gagne en visibilité dans ses activités de communication et de sensibilisation destinées au grand public.

Directives opérationnelles. Les directives opérationnelles en vigueur du FIDA³⁷ seront actualisées pour les mettre en conformité avec la présente politique et seront communiquées au personnel et aux emprunteurs du FIDA. Pour que le personnel comprenne bien cette politique et s'engage en sa faveur, des séminaires internes seront organisés lorsqu'elle aura été approuvée.

35 Voir l'annexe VII.

36 Institutions des Nations Unies, institutions financières internationales, organismes bilatéraux de coopération, ONG, organisations de la société civile et sociétés et fondations privées.

Ressources humaines et répercussions financières. Pour respecter les principes d'action et les instruments, procédures et problématiques institutionnels en rapport avec la présente politique, il conviendra de renforcer les capacités du personnel du FIDA. Les coûts supplémentaires de mise en œuvre de la politique se chiffreront à environ 200 000 USD par an et à 50 000 USD de dépenses non récurrentes; les frais additionnels d'analyse et de consultation des peuples autochtones au stade de l'élaboration des COSOP sont estimés à entre 20 000 USD et 25 000 USD par COSOP pour trois à quatre COSOP par an, soit un total annuel d'environ 100 000 USD; on estime à 50 000 USD le coût non récurrent de la préparation des notes techniques par pays sur les populations autochtones qui aideront à préparer les COSOP et les autres activités liées au projet; le coût supplémentaire du forum des peuples autochtones qui doit se réunir au moment du Conseil des gouverneurs du FIDA est estimé à 100 000 USD par an.

Le groupe de référence interservices pour les questions autochtones créé pour préparer et examiner le présent document de politique générale sera maintenu pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique et veiller à ce que l'engagement aux côtés des peuples

autochtones soit pris en compte dans toutes les activités du FIDA. La Coordinatrice du FIDA pour les questions autochtones et tribales présidera ce groupe et dirigera l'action menée au niveau international, y compris les relations avec l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones et la gestion du Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones. Le FIDA continuera de contribuer à ce mécanisme, y compris par des ressources destinées à l'octroi de dons, et continuera de mobiliser des fonds supplémentaires auprès d'autres sources.

Diffusion de la politique. La politique et les directives opérationnelles et les outils de décision s'y rapportant seront mis en ligne sur Internet pour en assurer une large diffusion. L'Instance permanente sur les questions autochtones, le Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones, la Coalition internationale pour l'accès à la terre, les équipes de gestion des programmes de pays ainsi que les réseaux des peuples autochtones et les organisations partenaires du FIDA serviront à les diffuser largement. Des manifestations nationales, régionales et internationales, notamment les ateliers sur le démarrage des projets et leur exécution, seront également l'occasion de les faire connaître.

37 Directives concernant la préparation et la mise en œuvre des COSOP, la supervision, le S&E, la prise en compte de la problématique hommes-femmes, l'évaluation environnementale.



Annexe I

Cadre international relatif aux populations autochtones

- 1957 Convention de l'OIT n° 107 relative aux populations autochtones et tribales, qui prône la protection de ces populations et leur intégration dans la société de leur pays. Ratifiée par 27 pays, elle est toujours en vigueur dans 18 d'entre eux.
- 1982 Création du Groupe de travail sur les populations autochtones de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (un groupe de travail composé d'experts) pour encourager l'adoption de normes internationales concernant les droits des peuples autochtones.
- 1989 Convention de l'OIT n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux qui reconnaît les droits autochtones concernant les terres, l'identité, les affaires intérieures et le développement, laquelle porte révision de la Convention antérieure n° 107 (de 1957). Elle a été ratifiée par 20 pays dans lesquels elle est en vigueur.
- 1990 Entrée en vigueur de la Convention relative aux droits de l'enfant qui contient un article portant sur les enfants autochtones (il s'agit là de la première référence spécifique aux peuples autochtones dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme).
- 1992 À la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de la Terre), adoption de la Déclaration de Rio (Principe 22), du programme Action 21 (chapitre 26) et de la Convention sur la diversité biologique (article 8 j) et les dispositions s'y afférant), qui reconnaissent le rôle des populations autochtones dans la protection de l'environnement et prônent la protection des savoirs, pratiques et innovations traditionnels ainsi que le partage des avantages.
- 1993 L'Assemblée générale des Nations Unies proclame la première Année internationale des populations autochtones.
- 1993 La Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Déclaration et Programme d'action de Vienne) porte spécifiquement sur les droits des populations autochtones et invite à célébrer la Décennie internationale des populations autochtones (1994-2004), à adopter la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et à envisager la création d'un forum permanent sur les affaires autochtones.
- 1994 L'Assemblée générale des Nations Unies proclame la première Décennie internationale des populations autochtones.
- 1994 Les articles 16 g) et 17 c) de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification prône la protection du savoir-faire, des techniques et des pratiques traditionnels locaux.
- 1995 Création d'un groupe de travail intersessions de la Commission des droits de l'homme chargée d'élaborer le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones.
- 2000 La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples adopte une résolution relative aux droits des populations/communautés autochtones en Afrique. Cette résolution prévoit la création d'un groupe de travail composé de représentants des populations/communautés autochtones.

- 2001 Désignation par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones.
- Mai 2001 Première réunion de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones.
- 2005 L'Assemblée générale des Nations Unies lance la deuxième Décennie internationale des peuples autochtones.
- Juin 2006 Adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones lors de la session inaugurale du Conseil des droits de l'homme.
- Sept. 2007 Adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones à l'issue d'un processus d'élaboration et de négociation ayant duré 20 ans.
- Déc. 2007 Première réunion du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones. Créé par le Conseil des droits de l'homme. Ce Mécanisme, composé de cinq experts, fournit des compétences thématiques sur les droits des peuples autochtones au Conseil des droits de l'homme, le principal organe des Nations Unies s'occupant des droits de l'homme.
- Janv. 2008 Approbation des Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement sur les questions autochtones (entrées en vigueur en février 2008) dans le but d'aider les institutions des Nations Unies à appliquer la Déclaration sur les droits des peuples autochtones aux niveaux international et national.

Annexe II

Extrait des Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement relatif au consentement préalable, libre et éclairé

“Quoi?”

- “Libre” suppose l’absence de coercition, d’intimidation ou de manipulation;
- “Préalable” suppose que le consentement a été sollicité suffisamment longtemps avant toute autorisation ou début d’activité et que les délais nécessaires aux processus autochtones de consultation et de recherche d’un consensus ont été respectés;
- “Éclairé” suppose que l’on dispose des informations qui couvrent (au moins) les aspects ci-après:
 - a. La nature, l’ampleur, l’évolution, la réversibilité et la portée de tout projet ou activité proposé;
 - b. La (les) raison(s) ou objectif(s) du projet ou de l’activité;
 - c. Leur durée;
 - d. La localisation des zones concernées;
 - e. Une évaluation préliminaire des incidences économiques, sociales, culturelles et environnementales probables, y compris les risques potentiels et le partage juste et équitable des avantages, compte tenu du principe de précaution;
 - f. Le personnel susceptible de contribuer à l’exécution du projet proposé (y compris les populations autochtones, le personnel du secteur privé, les instituts de recherche, les fonctionnaires et autres);
 - g. Les procédures possibles dans le cadre du projet.
- “Consentement”

La consultation et la participation sont des éléments essentiels du consentement. La consultation doit se faire de bonne foi. Les parties devraient établir un dialogue leur permettant de parvenir à des solutions adaptées dans un climat de respect mutuel et de bonne foi, sur la base d’une participation pleine et équitable. La consultation exige du temps et un système efficace de communication entre les parties intéressées. Les populations autochtones devraient pouvoir participer par l’intermédiaire de leurs propres représentants librement choisis et de leurs institutions coutumières ou autres. L’inclusion d’une approche soucieuse de l’égalité des sexes et la participation des femmes autochtones sont essentielles et, au besoin, la participation des enfants et des jeunes. Ce processus peut prévoir la possibilité d’un consentement différé. Le consentement à tout accord devrait être interprété tel que les populations autochtones l’ont raisonnablement compris.

“Quand?”

Tout consentement préalable, libre et éclairé devrait être demandé suffisamment longtemps avant le début ou l’autorisation des activités, compte tenu des propres processus de prise de décisions des populations autochtones, pour les phases d’évaluation, de planification, d’exécution, de suivi, de bilan et d’achèvement d’un projet.

“Qui?”

Les populations autochtones devraient signaler les institutions représentatives autorisées à donner le consentement au nom des populations ou communautés concernées. Les populations autochtones, les organismes des Nations Unies et les gouvernements devraient veiller à une représentation équilibrée entre les deux sexes et tenir compte des vues des enfants et des jeunes, le cas échéant.

“Comment?”

Les informations devraient être précises et présentées de manière accessible et compréhensible, notamment dans une langue que les populations autochtones pourront pleinement comprendre. La diffusion de ces informations devrait tenir compte des traditions orales des populations autochtones et de leurs langues.

Source: Directives du Groupe des Nations Unies pour le développement (extrait du Rapport sur les travaux de l’Atelier international sur le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones, E/C.19/2005/3, entériné par l’Instance permanente sur les questions autochtones à sa quatrième session de 2005).



Annexe III

Politiques adoptées par les institutions financières internationales sur les populations autochtones

Institution financière internationale	Année ^a	Instrument	Ayant force exécutoire
Banque asiatique de développement	2009	Document d'orientation Déclaration de politique générale relative à la protection: Critère de protection 3: populations autochtones	oui
	1998	Politique relative aux populations autochtones	
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	2008	Politique environnementale et sociale – Critère de performance 7 concernant les populations autochtones	oui
Banque européenne d'investissement	2008	Déclaration de politique environnementale et sociale (deuxième version)	non
	2007	Manuel sur les pratiques environnementales et sociales – 2007 (en anglais seulement) – note d'orientation n° 2 sur les droits des minorités, y compris des populations autochtones	
Banque interaméricaine de développement ^b	2006	Politique opérationnelle concernant les populations autochtones et Stratégie relative aux populations autochtones	oui
Société financière internationale (SFI) ^c	2006	Politique en matière de durabilité sociale et environnementale – Critère de performance 7 relatif aux populations autochtones	
Banque mondiale	2005	Politiques opérationnelles relatives aux populations autochtones (n° 4.10)	oui
	1991		
	1983		

a Les dates en caractères gras indiquent l'année d'approbation d'une politique actuellement en vigueur; les autres années indiquent des politiques antérieures ou des politiques en cours d'élaboration.

b Cette politique et la stratégie qui l'accompagnait ont non seulement précisé le concept de "développement respectueux de l'identité" en termes opérationnels mais ont également introduit celui d'économie interculturelle qui offre aux populations autochtones une possibilité d'exploiter leurs ressources naturelles et culturelles sans pareilles mais sous-évaluées au profit d'un développement autonome, suivant un cercle vertueux d'activités productives durables qui valorisent ces ressources.

c Les principes de protection de la SFI ont été adoptés par 67 institutions financières internationales privées ayant souscrit aux Principes d'Équateur.

Promotion	Protection	Consentement préalable, libre et éclairé
	oui	La version qui vient d'être approuvée de la politique de protection prévoit que le consentement préalable, libre et éclairé doit être obtenu par le biais d'une consultation rigoureuse pour les activités de projet suivantes: i) valorisation commerciale des ressources culturelles ou des savoirs des populations autochtones; ii) éloignement physique des terres traditionnelles et coutumières; et iii) valorisation commerciale des ressources naturelles des terres coutumières qui pourrait menacer les fonctions culturelles, cérémoniales ou spirituelles définissant l'identité et la communauté des populations autochtones.
non	oui	Consentement préalable, libre et éclairé.
non	oui	Cette deuxième version de la déclaration de politique prévoit le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. La note d'orientation de 2007 encourage la consultation directe et la mise au point de mécanismes appropriés de consultation et de participation.
oui	oui	Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause prévu dans les projets qui ciblent les populations autochtones. Accord requis pour les projets qui ont des effets négatifs particulièrement marqués pour les populations autochtones. Des négociations menées de bonne foi et la viabilité socioculturelle sont requises pour tous les autres projets concernant les populations autochtones.
non	oui	Assure la consultation libre, préalable et éclairée et permet la participation en connaissance de cause.
oui	oui	La consultation préalable, libre et fondée sur la communication des informations requises entraîne un large soutien communautaire. Participation en connaissance de cause au cours du cycle des projets. Accord préalable des populations autochtones pour le développement commercial de ressources culturelles.

Annexe IV

Populations autochtones: les grandes étapes de l'action du FIDA

1978	Début des opérations du FIDA
1979	Premier prêt en faveur de populations autochtones: projet de développement rural de la région d'Omasuyos-Los Andes, en Bolivie
1984	Premier prêt exclusivement axé sur les populations autochtones: projet de développement rural en faveur des communautés Guaymi au Panama
1992	Lancement du programme régional au profit des populations indigènes du bassin de l'Amazone pour soutenir les initiatives de petite envergure répondant à une demande des populations autochtones (opérationnel jusqu'en 2007)
Juin 2002	Réunion préparatoire à Bali du Sommet de la Terre sur le développement durable de 2002, qui marque le début du partenariat du FIDA avec une coalition de peuples autochtones du monde entier
Février 2003	Table ronde sur les populations autochtones et le développement durable à l'occasion de la tenue de la session du Conseil des gouverneurs du FIDA marquant le vingt-cinquième anniversaire du Fonds
2004	Premier don du FIDA au secrétariat de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones
Sept. 2005	La responsabilité des questions autochtones est spécifiquement confiée au Président adjoint du FIDA, Département des affaires extérieures,
Nov. 2005	Atelier de réflexion avec des experts autochtones d'Asie et d'Amérique latine pour examiner cinq études de cas
Mai 2006	La concertation interne (auquel ont participé la présidente de l'Instance permanente sur les questions autochtones et des experts autochtones d'Afrique) aboutit à la décision d'élaborer des principes d'engagement aux côtés des populations autochtones (en mettant l'accent sur la participation de tous, la spécificité, la flexibilité et une approche répondant à la demande)
Sept. 2006	Le FIDA accueille à Rome/Tivoli la réunion de 2006 du Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones consacrée au développement respectueux de l'identité
Sept. 2006	Accord entre le FIDA et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) en vue du transfert des mécanismes d'octroi de subventions pour les peuples autochtones (désormais le Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones)
Déc. 2006	Recrutement d'un coordonnateur chargé des affaires autochtones et tribales
Mars 2008	Consultation d'experts autochtones au sujet du document de réflexion concernant l'engagement du FIDA aux côtés des populations autochtones. Ce document et les observations reçues au cours de la réunion ont permis d'élaborer le projet de politique relative aux populations autochtones
Mai 2009	Concertation approfondie du FIDA avec l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones

Annexe V

Meilleures pratiques et enseignements tirés de l'expérience

Si le FIDA a progressivement adopté des objectifs, approches et méthodologies visant à appuyer les populations autochtones dans bon nombre de ses projets, ou les a renforcés, c'est souvent la conception et l'exécution de la deuxième ou de la troisième phase d'un projet qui apporte des éclairages particulièrement utiles sur la façon dont le FIDA a pris en compte les enseignements tirés de projets antérieurs. Pour cette raison, les exemples donnés ci-après concernent des projets exécutés en plusieurs étapes qui ont su s'inspirer dans les dernières phases de l'expérience acquise précédemment.

Inde. Le FIDA a fourni 97 millions d'USD sur une période de 12 ans en faveur du projet de développement tribal participatif dans l'Andhra Pradesh (phases I et II), qui a pris fin en 2003. La première phase de ce projet était à l'avant-garde dans la mesure où elle finançait des activités de développement de source extérieure en faveur de populations tribales en Inde, mais était également innovante puisqu'elle faisait de la participation communautaire l'élément central de sa stratégie. Le projet avait pour objectifs d'encourager l'autosuffisance, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement de plus de 100 000 ménages Chenchu moyennant l'adaptation des cultures itinérantes traditionnelles (podu) qui n'étaient plus écologiquement viables, pour y inclure la riziculture irriguée. La première phase est parvenue à améliorer les moyens de subsistance en créant des emplois, des sources de revenus, y compris par d'autres moyens plus conventionnels, mais les enseignements tirés de cette expérience ont permis d'aboutir à une approche plus globale et plus respectueuse de la culture locale au cours de la deuxième phase; cette dernière a en effet inclus une analyse par de multiples parties prenantes qui a permis de mieux comprendre les organisations communautaires traditionnelles et le rôle de chaque sexe, de mettre l'accent sur les droits fonciers, la reconstitution des moyens d'existence des ménages sans terre, la reconnaissance des savoirs traditionnels, le développement des organisations communautaires et même des activités éducatives et sanitaires. Cette approche a permis d'améliorer considérablement les revenus et le bien-être des ménages, d'encourager l'autosuffisance par le biais de groupes d'entraide, de renforcer les associations villageoises et les capacités des dirigeants tribaux, la prise en charge et l'autonomisation ainsi que la réduction de la dépendance à l'égard de l'aide extérieure. Les avantages indirects en ont été une sensibilisation accrue des institutions étatiques, la résolution de conflits locaux et la pacification d'une zone perturbée par la guérilla, l'utilisation innovante d'un combustible de remplacement extrait des graines de karani et l'échange d'émissions de dioxyde de carbone avec l'aide d'une ONG allemande. [Source: projet de développement tribal dans l'Andhra Pradesh, rapport d'achèvement du projet, Ministère des affaires tribales de l'Andhra Pradesh et rapports de supervision du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) (1996-2002).]

Maroc. Projet de développement de l'élevage et des parcours dans l'Oriental (phases I et II). Après des années de dégradation des terres de parcours résultant de l'application de politiques axées sur la technologie mais inadaptées qui ne tenaient aucun compte des systèmes socioculturels et institutionnels existants de gestion tribale, le FIDA a approuvé en 1991 un premier prêt d'un montant de 6,4 millions d'USD pour appuyer la gestion communautaire des parcours. En dépit de l'inquiétude et de la méfiance initiale des éleveurs, le projet a donné à ces derniers les moyens de prendre en charge l'utilisation des terres par le biais des coopératives d'usagers récemment

créées, organisées en fonction de l'appartenance tribale et respectueuses des traditions, des savoirs et des pratiques locaux. Au cours de la première phase, 44 coopératives regroupant 9 000 ménages ont augmenté leur productivité en moyenne de 150 à 800 kilos par hectare sur une superficie de 400 000 hectares en deux ans, en introduisant ce faisant des mesures de protection de l'environnement. La moitié des coopératives sont devenues autosuffisantes, mais certaines d'entre elles ayant besoin d'un appui supplémentaire, le FIDA a décidé de poursuivre son action. La deuxième phase (approuvée en 2004), outre qu'elle a consolidé les résultats de la première phase, a privilégié la mise en place du cadre juridique requis pour reconnaître et définir les rôles des institutions et coopératives tribales, sécuriser la propriété communale et individuelle et instituer des droits sur les terres de pâturage ainsi que créer les mécanismes d'encouragement appropriés pour s'assurer que l'approche bénéfique pour tous de l'amélioration et de la conservation des moyens de subsistance soit pleinement soutenue par toutes les parties prenantes. Un autre objectif consiste à inciter les organismes publics à consolider les acquis des approches communautaires dans leur cadre politique et institutionnel. [Source principale: *Community-based natural resource management: How knowledge is managed*, FIDA, 2006]

Amérique latine. Programme régional d'appui aux peuples indigènes de l'Amazonie (PRAIA). Ce projet, cofinancé par le FIDA et la Société andine de développement, a été exécuté de 1992 à 2007 en trois phases. Le FIDA a financé trois dons d'un montant total de 3,6 millions d'USD en faveur du programme, lesquels ont permis de mobiliser 15,8 millions d'USD de plus auprès d'autres sources. Quelque 140 microprojets ont été financés dans les domaines de la gestion des ressources naturelles, de l'appui foncier, de la production et de la commercialisation de produits forestiers traditionnels, de l'écotourisme, de l'enseignement bilingue interculturel, des activités culturelles, entre autres. Environ 90 peuples autochtones différents de la région en ont bénéficié. Le programme a été le premier à recourir à une approche axée sur la demande en mettant l'accent sur le renforcement institutionnel et la gestion directe des ressources et des fonds par les organisations autochtones elles-mêmes, en s'en remettant aux mécanismes existants de régulation sociale comme moyen important de responsabilisation des populations. La méthode s'est avérée efficace pour susciter l'adhésion pleine et entière et appuyer les processus de développement librement choisis qui, dans bien des cas, ont eu des résultats au-delà du niveau local. D'autres résultats importants du programme sont notamment la production de publications et documentaires excellents pour atteindre un plus large public, la fierté accrue qu'ont tirée les populations autochtones de leurs savoirs et de leur patrimoine ainsi que la sensibilisation du grand public et la meilleure compréhension des contributions et problèmes singuliers des peuples autochtones de l'Amazonie. Deux de ses réalisations qui ont été les plus visibles et les plus applaudies au niveau international sont notamment le programme de formation et de validation des qualifications des enseignants autochtones Ticuna au Brésil et le festival du cinéma des peuples autochtones Anaconda. Malgré les résultats positifs du programme PRAIA, des initiatives similaires, y compris le Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones, récemment transféré de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement au FIDA, devraient trouver des moyens plus rentables d'administration d'un portefeuille conséquent de petits dons et devrait suivre une stratégie garantissant que l'impact des projets dépasse le niveau local moyennant leur reproduction ou la mobilisation d'autres ressources pour influencer sur les décideurs.¹

¹ Pour de plus amples renseignements sur ce programme, voir les publications suivantes *We only want what belong to us* et *Listening, learning and working with them*.

Annexe VI

Le Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones

En juin 2006, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) (Groupe de la Banque mondiale) et le FIDA ont signé un mémorandum d'accord relatif au transfert du Mécanisme d'octroi de subventions pour les peuples autochtones, rebaptisé Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones. La Banque mondiale a transféré les ressources correspondant au programme précédent, soit un montant de 415 000 USD, et la Norvège fournit une contribution de 625 000 USD.

En septembre 2006, le Conseil d'administration du FIDA a approuvé le transfert du Mécanisme et sa structure de gouvernance, comme indiqué ci-après. En coopération avec la Banque mondiale et l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, le FIDA a depuis lors défini les dispositions relatives au fonctionnement du conseil du Mécanisme, composé en majorité de dirigeants autochtones qui en assurent l'orientation stratégique et sélectionnent les meilleures propositions à financer.

La valeur ajoutée du transfert du Mécanisme au FIDA tient aux aspects stratégiques innovants ci-après:

- le Mécanisme est un nouvel instrument financier qui permet au FIDA d'instaurer un partenariat direct avec des communautés et organisations locales autochtones qui conçoivent et exécutent de petits projets de développement tenant compte de leurs valeurs et priorités propres;
- le Mécanisme est un instrument d'apprentissage, à l'écoute des besoins des populations autochtones ainsi que des solutions et des innovations qu'elles proposent. Il est à la recherche d'innovations et de projets pilotes qui ouvrent la voie à des projets plus vastes que le FIDA pourra financer sous forme de prêts et de dons.

Modalités de mise en œuvre. Le Mécanisme répond aux aspirations des populations autochtones et tribales en accordant des dons de faible montant allant de 20 000 à 30 000 USD. Les projets bénéficiant de l'appui du Mécanisme mettent à profit la culture, l'identité et les savoirs autochtones dans les domaines prioritaires ci-après: a) renforcement de la capacité d'assurer leur propre développement et de participer aux processus de formulation des politiques; b) lancement de projets pilotes novateurs qui reposent sur la culture, l'identité et les savoirs autochtones, les technologies agricoles, l'agro-biodiversité et la gestion des ressources naturelles, l'accès aux marchés, la parité entre les sexes et l'autonomisation des femmes; c) la planification et la préparation de projets de développement exécutés par les communautés et organisations autochtones; d) la mise en place de partenariats et d'alliances avec d'autres parties prenantes, notamment les gouvernements et les organisations internationales, ou entre organisations, communautés et réseaux autochtones.

Gouvernance. Le Mécanisme est actuellement dirigé par la Coordinatrice pour les questions autochtones et tribales, qui relève de la Division des politiques du FIDA, et est gouverné par un conseil qui assume la responsabilité des opérations et définit les grandes orientations. Le conseil, composé majoritairement de dirigeants des populations autochtones et tribales, examine les demandes de dons et formule des recommandations finales en la matière.

Le conseil du Mécanisme comprend:

- quatre dirigeants autochtones représentant l'Afrique, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Asie de l'Est et le Pacifique ainsi que l'Asie du Sud;
- un représentant de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones;
- le Directeur de la Division des politiques du FIDA.

Les fonds sont attribués à la suite d'un appel à propositions. Toutes les demandes admissibles sont étudiées et évaluées en fonction de la pertinence du projet, de sa faisabilité, de la capacité et de la crédibilité de l'institution concernée. Dans sa décision finale, le conseil du Mécanisme veille à allouer les fonds d'une manière équilibrée entre les régions géographiques et les sexes.

Ressources allouées par le Mécanisme à l'issue des premier et deuxième appels à propositions.

En 2007 et en 2008, le Mécanisme et les activités s'y rapportant¹ ont été financés par le FIDA, la Banque mondiale, la Norvège, le Canada, la Finlande et l'Italie, soit au total un montant de 2 120 000 USD².

À la suite du premier appel à propositions lancé par le FIDA en mars 2007, il a été reçu plus de 1 000 demandes émanant de 86 pays du monde entier. Le conseil du Mécanisme a approuvé 30 propositions dans 24 pays, soit au total 603 700 USD.

Les 30 projets ont été exécutés en 2008 en collaboration avec près de 500 communautés de 50 peuples autochtones différents du monde entier, atteignant plus de 20 000 bénéficiaires. Grâce aux fonds supplémentaires fournis par l'Italie, 60% des microprojets approuvés ont été supervisés. Des méthodes efficaces de supervision des microprojets ont été expérimentées (19 des 30 projets ont fait l'objet d'un suivi, pour un coût moyen de 2 000 USD par projet) en coopération avec les réseaux des peuples autochtones et des spécialistes de ces questions.

Une évaluation préliminaire des 30 projets exécutés en 2008, réalisée à partir des rapports de supervision, des rapports à mi-parcours et des rapports d'achèvement, ainsi que de deux ateliers régionaux organisés en Asie et en Amérique latine avec les représentants des bénéficiaires des dons a abouti aux résultats ci-après:

- Les microprojets financés au titre du Mécanisme ont permis de faire connaître les droits et l'identité culturelle des peuples autochtones, ont renforcé les institutions de ces derniers et lancé des activités génératrices de revenus mettant leurs ressources à profit.
- Les communautés ont une capacité accrue de gestion de leurs ressources naturelles: un exemple en est l'organisation RITA au Mexique, composée de représentants de 20 peuples autochtones différents, qui a mis en œuvre un projet d'ethno-écotourisme comme moyen alternatif de gestion de leurs ressources naturelles s'appuyant sur leurs valeurs et leurs cultures.
- Autonomisation des femmes autochtones en leur faisant connaître leurs droits et en renforçant leur identité et leur esprit d'entreprise; amélioration des revenus des ménages: le projet approuvé en El Salvador et exécuté par l'Institut salvadorien de réhabilitation du patrimoine ancestral autochtone en est un exemple.
- Capacité accrue des organisations autochtones d'assurer la gestion des fonds et de les mobiliser une fois que leurs projets ont été approuvés par le FIDA. Il en a été ainsi dans le cas de l'organisation Nisarga, dans le sud de l'Inde, qui a exécuté un projet visant à sensibiliser les populations autochtones en ce qui concerne leurs droits et leurs atouts et à reconstruire leur identité culturelle et leurs activités forestières. Une fois le projet approuvé, l'organisation est parvenue à mobiliser des ressources supplémentaires auprès des autorités locales. Il en va de même pour le projet approuvé en vue d'accroître la capacité de résistance des communautés face aux catastrophes naturelles aux îles Salomon.

1 Les activités s'y rapportant ont concerné deux ateliers régionaux, organisés l'un en Asie et l'autre en Amérique latine, et la réalisation d'une étude intitulée *Custodians of Culture and Biodiversity – Indigenous Peoples Take Charge of Their Challenges and Opportunities*, qui fait la synthèse des savoirs et informations contenus dans les demandes de don proposées par 1 095 communautés et organisations autochtones en 2007.

2 FIDA (823 000 USD); Banque mondiale (415 000 USD); Norvège (625 000 USD); Canada (150 000 USD); Finlande (77 000 USD); Italie (30 000 USD).

Les missions de supervision réalisées pour 19 des 30 projets approuvés ont confirmé que les communautés bénéficiaires étaient très pauvres et que les microprojets avaient effectivement des résultats tangibles au niveau local. Il a été estimé que les projets approuvés correspondaient aux besoins et aux solutions proposées par l'organisation qui avait présenté la demande, ainsi qu'aux critères du Mécanisme. Les missions ont également confirmé que les bénéficiaires des dons disposaient de moyens institutionnels, tout en recommandant une assistance technique en cours d'exécution. Les organisations et les communautés chargées de l'exécution ont acquis un sens de l'engagement et de la prise en charge. Les principales recommandations formulées par les missions de supervision et les communautés concernaient la période d'exécution qui devrait être de deux ans

au lieu d'un an actuellement. Il a par ailleurs été suggéré que des indicateurs spécifiques soient définis pour améliorer les résultats et pour relier davantage les microprojets aux projets de grande envergure financés par le FIDA dans le pays.

À ce titre, deux ateliers régionaux ont été organisés en Asie (Chiang Mai, en Thaïlande), en août 2008, et en Amérique latine (Arequipa, au Pérou), en janvier 2009, avec des bénéficiaires des dons, des membres de l'Instance permanente sur les questions autochtones, des organisations régionales des peuples autochtones et des institutions des Nations Unies. Le but en était d'accroître la participation des populations autochtones et de leurs organisations locales aux consultations concernant l'élaboration des politiques et des activités de développement, dans le cadre d'un processus d'apprentissage participatif englobant l'autoévaluation de l'exécution des projets, le travail en réseau et la prise de conscience des politiques nationales et internationales ainsi que des normes et conventions relatives aux populations autochtones. Les participants ont remis en question les notions dominantes de pauvreté et de développement. Ils ont affirmé que la réduction de la pauvreté ne saurait être une activité réservée aux technocrates et que pour les populations autochtones, il était nécessaire d'adopter une approche holistique et intégrée du bien-être, en harmonie avec la nature et fondée sur l'autonomie territoriale, la sécurité foncière, l'identité culturelle et la dignité. Les participants ont également examiné de nouvelles questions telles que le changement climatique et ont conclu que les capacités d'action collective doivent être renforcées aux niveaux local, national et international.

Appel à propositions du Mécanisme pour 2008. À la suite du deuxième appel à propositions, en 2008, le conseil du Mécanisme a recommandé d'approuver 43 projets dans 33 pays du monde entier, soit un montant total d'environ 900 000 USD, qui représente une augmentation de 50% par rapport à l'année précédente.

Si le financement de microprojets est l'objectif principal du Mécanisme, un autre aspect important du travail du Mécanisme est d'être à l'écoute des besoins des organisations et communautés autochtones et des solutions qu'elles préconisent, et de rechercher les innovations.

Une étude a donc été menée sur les 1 097 propositions de projet reçues par le Mécanisme en 2007. Cette étude mettait en avant les solutions de lutte contre la pauvreté rurale et les secteurs d'intervention proposés par les communautés autochtones et leurs organisations.

L'étude a confirmé l'intérêt du Mécanisme comme instance d'apprentissage fournissant des données de première main sur les organisations ainsi que la situation et les initiatives des populations autochtones en milieu rural qui peuvent être intégrées aux programmes de pays du FIDA. Les microprojets financés par le Mécanisme pourraient être une première et ouvrir la voie à des projets de plus grande envergure bénéficiant de l'appui du FIDA. Le microprojet financé par le Mécanisme sur la côte atlantique du Nicaragua représente un pas dans cette direction. La communauté concernée sera prise en compte dans un projet de plus grande envergure actuellement en cours de conception au Nicaragua. Le projet appuyé en 2008 en République-Unie de Tanzanie en est un autre exemple. Dès le départ, l'équipe du FIDA chargée du programme de pays et l'organisation responsable de son exécution ont coopéré en ce qui concerne l'exécution du microprojet et les questions en rapport avec l'activité pastorale.

L'avenir. Compte tenu des enseignements tirés de l'évaluation de la première année d'exécution du Mécanisme ainsi que des suggestions formulées par les organisations chargées de l'exécution, le conseil du Mécanisme a décidé de relever le plafond des micro-dons à 50 000 dollars (actuellement 30 000 dollars) et de prolonger la période d'exécution pour la faire passer à deux ans, contre un an actuellement. Une telle mesure permettrait d'améliorer la pérennité des microprojets qui seraient ainsi davantage enracinés au sein des communautés.

Avec le temps, l'accent sera davantage mis sur la capitalisation des innovations et des savoirs pour reproduire les meilleures pratiques à plus grande échelle moyennant leur prise en compte dans les programmes de pays du FIDA.

Annexe VII

Vers la création d'un forum des peuples autochtones au FIDA

Le contexte

Les peuples autochtones ont à maintes reprises demandé l'instauration d'un dialogue plus systématique avec les institutions des Nations Unies. En réponse à cette demande, le FIDA a pris plusieurs mesures au cours des sept dernières années et accumulé une précieuse expérience de la mise en place d'une concertation constructive avec les populations autochtones.

En février 2003, la première manifestation officielle a été organisée en coopération avec le secrétariat de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones en marge du Conseil des gouverneurs, à savoir une table ronde sur les populations autochtones et le développement durable. Depuis lors, le FIDA consulte les populations autochtones tous les ans.

Dans le cadre de ce renforcement du dialogue avec les populations autochtones, l'évaluation de cinq projets financés par le FIDA a été confiée en 2005 à un groupe de représentants des populations autochtones. Les résultats de cette évaluation ont été présentés lors d'un atelier sur l'optique des populations autochtones et tribales s'agissant de certains projets financés par le FIDA. En septembre 2006, la Présidente de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, Mme Victoria Tauli-Corpuz, a pour la première fois pris la parole devant le Conseil d'administration du FIDA au sujet de la Déclaration des Nations Unies sur le droit des peuples autochtones. À partir de la création du Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones, en 2006, le FIDA a intensifié la concertation avec les dirigeants autochtones, les consultant à plusieurs reprises, notamment pour élaborer la Politique d'engagement du FIDA aux côtés des populations autochtones. Cette façon de procéder a été très appréciée et le FIDA est de plus en plus souvent considéré au niveau international comme un modèle d'organisation prête à engager un dialogue authentique avec les organisations autochtones. En dépit de ces avancées substantielles à l'échelon international, la concertation avec les peuples autochtones au niveau régional et à celui des pays laisse encore à désirer.

La proposition de création d'un forum des peuples autochtones est une tentative concrète d'institutionnalisation d'un processus de consultation et de dialogue avec les populations autochtones aux niveaux national, régional et international, dans le but de renforcer l'obligation pour le FIDA de rendre des comptes à ces groupes cibles et d'améliorer l'efficacité de son action de développement ainsi que d'assumer un rôle moteur au sein des institutions internationales de développement.

Un tel processus de consultation n'est pas nouveau au FIDA. En établissant un forum des peuples autochtones, le FIDA mettra à profit les enseignements tirés de son expérience du lancement du Forum paysan qui a été créé après avoir consulté les organisations paysannes en octobre 2004 et en février 2005.

Le Forum paysan

Le Forum paysan est un processus de consultation et de dialogue partant de la base lancé par le FIDA entre les organisations de petits agriculteurs et de producteurs ruraux, les gouvernements et le Fonds, axé sur le développement rural et la réduction de la pauvreté. Ce processus s'inscrit dans un cycle biennal qui débouche sur une réunion mondiale organisée tous les deux ans, en marge du Conseil des gouverneurs. À la suite de consultations menées aux niveaux national et régional, la première réunion mondiale du Forum paysan s'est tenue à Rome en marge de la session du Conseil des gouverneurs de février 2006. Cette réunion a rassemblé 50 représentants d'organisations paysannes de toutes les régions du monde. Pour conclure la réunion, le comité directeur a arrêté une liste de requêtes et de recommandations à l'intention du FIDA qui ont été présentées en séance plénière de la session du Conseil des gouverneurs.

Les principales recommandations du Forum à l'intention du FIDA concernaient la participation des organisations agricoles aux opérations du FIDA, le soutien financier direct des organisations paysannes, l'appui de ces organisations pour qu'elles participent à la concertation sur l'élaboration des politiques aux niveaux régional et mondial et la prise en compte du rôle des organisations paysannes dans les politiques institutionnelles du FIDA.

Les 11 et 12 février 2008, la deuxième réunion mondiale du Forum paysan a eu lieu en marge du Conseil des gouverneurs; les progrès encourageants des partenariats mis en place par le Forum au cours de la période 2006-2008 y ont été présentés dans le document intitulé "Partenariats en action", le rapport de la réunion mondiale du Forum paysan organisée à l'occasion de la trente et unième session du Conseil des gouverneurs.

Le rapport indique que le Forum paysan a déjà largement dépassé le stade du processus de concertation et a des effets tangibles sur la manière de travailler du FIDA et des organisations paysannes à tous les niveaux¹. D'autres progrès sont nécessaires et sont demandés par les organisations paysannes dans plusieurs domaines, mais l'évaluation globale des partenariats du FIDA avec les organisations paysannes est positive. Au cours des délibérations de la réunion mondiale de 2008, les organisations paysannes ont reconnu les progrès réalisés par le FIDA pour changer de méthode de travail dans les pays afin que les organisations agricoles et les organisations de producteurs ruraux participent davantage à l'élaboration des stratégies et projets par pays du FIDA avec les États membres.

Les organisations paysannes ont également reconnu les efforts déployés par le Fonds pour renforcer leurs capacités moyennant un appui financier direct répondant à la demande et un appui aux instances de concertation sur les grandes orientations au niveau régional².

Forum des peuples autochtones

À l'instar du Forum paysan, le forum des peuples autochtones serait un processus de consultation et de dialogue entre les représentants des peuples autochtones, le personnel du FIDA et les États membres pour évaluer l'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones, les consulter sur le développement rural et la réduction de la pauvreté et promouvoir la participation de leurs organisations aux activités du FIDA aux niveaux national, régional et international. Ses activités seraient axées sur la consultation des populations autochtones et leur participation à l'élaboration des stratégies de pays, à la conception, à l'exécution et au suivi des projets ainsi que sur la concertation sur l'élaboration des politiques et l'action de sensibilisation.

1 "Partenariats en action" – Rapport à la réunion mondiale du Forum paysan organisée à l'occasion de la trente et unième session du Conseil des gouverneurs du FIDA, 11 et 12 février 2008.

2 Rapport à la réunion mondiale du Forum paysan tenue en marge de la trente et unième session du Conseil des gouverneurs du FIDA, 11 et 12 février 2008.

La réunion mondiale du Forum réunirait une année sur deux de 20 à 30 représentants des peuples autochtones, y compris les membres du conseil du Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones, certains membres de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, des représentants des communautés autochtones participant aux programmes bénéficiant de l'appui du FIDA ainsi que d'organisations nationales et régionales des pays où des populations autochtones bénéficient ou vont bénéficier de projets financés par le FIDA.

Au départ, le conseil du Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones pourrait se constituer en groupe restreint chargé de l'appui au démarrage du processus, en tirant parti de l'expérience acquise lors de la création de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones et des consultations régionales et nationales.

Outre la consultation et le partenariat, le forum aurait également un rôle de promotion des partenariats et du travail en réseau en mettant en contact les organisations autochtones locales, nationales et régionales avec leurs représentants internationaux et avec l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones. Comme cela a été souligné lors de l'atelier sur l'évaluation des activités de la première Décennie internationale des populations autochtones en Asie³, le décalage est de plus en plus marqué entre les réalisations du mouvement mondial des peuples autochtones sur la scène internationale et sa capacité réelle d'atteindre effectivement les communautés. Le forum tenterait également de réduire ce décalage.

Compte tenu de l'expérience du Forum paysan, les coûts supplémentaires des réunions mondiales du forum des populations autochtones qui se tiendraient un an sur deux en marge du Conseil des gouverneurs avec 25 à 30 participants sont estimés à 100 000 USD par an.

3 Victoria Tauli-Corpuz, Présidente de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, atelier FIDA sur l'évaluation de la première Décennie internationale des populations autochtones en Asie, 4 mai 2007.





Fonds international de
développement agricole
Via Paolo di Dono, 44
00142 Rome, Italie
Tél.: +39 06 54591
Télécopie: +39 06 5043463
Courriel: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org

