

# Inclure les peuples indigènes dans les stratégies de réduction de la pauvreté

Guide de bonnes pratiques  
Etabli à partir des cas du Cambodge,  
du Cameroun et du Népal

Birgitte Feiring  
Organisation internationale du travail  
2008

Copyright © Organisation internationale du Travail 2008

Première édition 2008

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leurs ont été octroyés. Visitez le site [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

---

Inclure les peuples indigènes dans les stratégies de réduction de la pauvreté : guide de bonnes pratiques établi à partir des cas du Cambodge, du Cameroun et du Népal / Organisation internationale du Travail – Genève: OIT, 2008

ISBN 978-92-2-221040-4 (imprimé)

ISBN 978-92-2-221041-1 (pdf web)

Organisation internationale du Travail

Lutte contre la pauvreté / peuple indigène / Cambodge / Cameroun / Népal

Egalement disponible en anglais: *Including indigenous peoples in poverty reduction strategies: a practice guide based on experiences from Cambodia, Cameroon and Nepal* (ISBN 978-92-2-121040-5), Genève, 2008, et en espagnol: *Inclusión de los pueblos indígenas en las estrategias de lucha contra la pobreza: Una Guía de prácticas Sobre la base de las experiencias en Camboya, Camerún y Nepal* (ISBN 978-92-2-321040-3), Genève, 2008.

*Données de catalogage du BIT*

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Visitez notre site Web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

# Table des matières

<b>Préface et remerciements</b> . . . . .	1
<b>Liste des abréviations</b> . . . . .	3
<b>Introduction</b> . . . . .	5
<b>1. Architecture de l'aide: implications et portes d'entrée pour les peuples indigènes</b> . . . . .	9
1.1. A la recherche de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide . . . . .	9
1.2. Principes généraux des DSRP . . . . .	11
1.3. Principales portes d'entrée dans le processus des DSRP. . . . .	15
1.4. Examen des DSRP et méthodes d'établissement des rapports . . . . .	16
1.5. Principales conclusions concernant l'intégration des droits des peuples indigènes dans l'architecture globale de l'aide . . . . .	17
<b>2. Garantir la participation des peuples indigènes aux processus des DSRP</b> . . . . .	19
2.1. Capacité institutionnelle des peuples indigènes . . . . .	21
2.2. Cadres législatifs et stratégiques nationaux. . . . .	24
2.3. Capacités des institutions gouvernementales . . . . .	26
2.4. Politiques institutionnelles des organismes internationaux . . . . .	26
2.5. Recueil de données détaillées. . . . .	29
2.6. Indicateurs pertinents . . . . .	32
2.7. Intégrer/cibler. . . . .	33
2.8. Lien entre planification et budgétisation . . . . .	35
2.9. Etablissement des rapports . . . . .	37

<b>3. Exemples de pays: Cambodge, Cameroun et Népal</b> . . . . .	39
3.1. Historique, processus et objectifs . . . . .	39
3.2. Cambodge. . . . .	40
3.3. Cameroun . . . . .	42
3.4. Népal . . . . .	44
<b>4. Annexes</b> . . . . .	49
A. Dispositions principales relatives au développement dans la Convention n° 169 et la Déclaration sur les droits des peuples autochtones . . . . .	49
B. Références et suggestions de lecture . . . . .	51

**Tableaux**

Tableau 1: Risques particuliers encourus par les peuples indigènes du fait des principes de la Déclaration de Paris . . . . .	10
Tableau 2: Principes fondamentaux des DSRP et possibilités d'intégrer les préoccupations des peuples indigènes . . . . .	14
Tableau 3: Portes d'entrée pour les peuples indigènes dans l'élaboration des principaux éléments des DSRP . . . . .	16
Tableau 4: Evaluation des principaux aspects de la participation aux processus des DSRP au Cambodge, au Cameroun et au Népal. . . . .	20

## Préface et remerciements

La nécessité de repenser entièrement les stratégies nationales et internationales de développement, de les adapter, afin de mieux refléter les besoins et les priorités des peuples indigènes a été examinée aux sessions de 2005 et de 2006 de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones (UNPFII)<sup>1</sup>.

Le BIT a activement participé à cet examen, en publiant notamment une étude sur l'intégration des besoins des peuples indigènes dans 14 documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)<sup>2</sup> et des études de cas portant sur les processus par pays au Népal, au Cambodge, au Cameroun, au Guatemala et en Bolivie.

A la fin de sa session de 2006, l'Instance permanente a émis une recommandation à l'intention de la Banque mondiale, des gouvernements, des organisations autochtones, des organismes des Nations Unies et des donateurs bilatéraux visant à ce que les mécanismes interagences soient examinés plus à fond, afin de soutenir l'intégration des peuples indigènes dans les stratégies de réduction de la pauvreté de plusieurs pays pilotes et à ce qu'il soit rendu compte à l'Instance permanente des avancées réalisées, des possibilités existantes et des limites rencontrées, en vue de reproduire l'initiative dans d'autres pays.

En 2007, suite à l'appel lancé par l'Instance, le BIT a engagé un processus de douze mois visant à soutenir l'intégration des peuples indigènes dans les DSRP du Cambodge, du Cameroun et du Népal. Ce processus a reçu l'appui financier de la Mission permanente du Danemark auprès des Nations Unies à Genève.

Le présent document reproduit les principales expériences vécues, les conclusions et les enseignements tirés, ainsi que les recommandations en découlant. Il est donc le résultat d'efforts de collaboration d'un grand nombre d'organisations et d'individus, en particulier de partenaires indigènes et gouvernementaux, ainsi que de collègues au Cambodge, au Cameroun et au Népal, parmi lesquels MM. Sovathana Seng et Sek Sophorn, ainsi que Mme Kirsten Ewers Andersen (Cambodge), MM. Belmont Tchoumba et Serge Bouopda (Cameroun), MM. Bhuban B. Bajracharya et Krishna B. Bhattachan (Népal), et Mme Francesca Thornberry et M. Timothy Whyte (PRO 169).

---

<sup>1</sup> L'Instance permanente sur les questions autochtones est un organe consultatif d'experts indépendants qui fait rapport au Conseil économique et social sur toutes les questions relevant du mandat du Conseil. Elle a été créée par la résolution 2000/22 de l'ECOSOC.

<sup>2</sup> Manuela Tomei, *An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers*, BIT, 2005.



## Liste des abréviations

AECI	Agence espagnole de coopération internationale
APR	Rapport annuel sur l'état d'avancement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEACR	Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations
CERD	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
D&D	Décentralisation et déconcentration (Cambodge)
Danida	Office danois du développement international
DFID	Ministère britannique du Développement international
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté (Cameroun)
DSRP	Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
IPPF	Plan-cadre pour les peuples autochtones
JSAN	Note consultative conjointe du FMI et de la Banque mondiale
MINAS	Ministère des Affaires sociales (Cameroun)
MTEF	Cadre de dépenses à moyen terme
NDHS	Etude sur la démographie et la santé au Népal
NEFIN	Fédération népalaise des nationalités autochtones
NFDIN	Fondation nationale pour le développement des nationalités autochtones
NLSS	Etude sur les conditions de vie au Népal
NORAD	Agence norvégienne de développement et de coopération
NPC	Commission nationale de planification (Népal)
NSDP	Plan national stratégique pour le développement (Cambodge)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

*Inclure les peuples indigènes dans les stratégies de réduction de la pauvreté*

OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PAF	Fonds pour la réduction de la pauvreté (Népal)
PIP	Programme d'investissement public (Cambodge)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	Plan pour les peuples autochtones
SRP	Stratégies de réduction de la pauvreté
SWA	Approches sectorielles
TYIP	Plan intérimaire pour trois ans (Népal)
UNDG	Groupe de développement des Nations Unies
UNDRIP	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
UNPFII	Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones



## Introduction

La réduction de la pauvreté est l'un des objectifs mondiaux du Millénaire pour le développement (OMD), ainsi que l'objectif commun à la plupart des stratégies nationales et internationales de développement, notamment celles soutenues par les donateurs et créanciers bilatéraux et multilatéraux.

La réduction de la pauvreté constitue aussi une préoccupation sérieuse pour les quelque 350 millions d'indigènes du monde entier. La plupart d'entre eux vivent dans des pays en développement et sont sur-représentés parmi les pauvres: ils représentent environ 5 % de la population mondiale, mais 15 % des pauvres<sup>3</sup>.

Certains éléments doivent être pris en considération lorsque l'on cherche à réduire la pauvreté des peuples indigènes:

- Les peuples indigènes sont des peuples distincts qui possèdent leur propre histoire ainsi que leurs propres territoires, valeurs, croyances et stratégies concernant les moyens d'existence. Leur conception de la pauvreté et du bien-être est donc différente. Si les perceptions et aspirations des peuples indigènes ne sont pas abordées dans les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), ces stratégies risqueraient d'échouer ou d'aggraver la situation, par exemple en privant les peuples indigènes de l'accès aux ressources essentielles, en sapant les structures traditionnelles de gouvernance ou en participant à la perte des langues indigènes.
- La pauvreté des peuples indigènes reflète leur marginalisation générale au sein des sociétés nationales, qui fait que les peuples autochtones soient aussi écartés de l'élaboration des SRP et de l'accès aux ressources visant à réduire la pauvreté.
- La recommandation globale est que l'approche des SRP doit être fondée sur les droits afin de s'attaquer aux causes profondes des multiples aspects de la pauvreté, telle que la perçoivent les peuples indigènes. La Déclaration des Nations Unies sur

---

<sup>3</sup> Banque mondiale, mise en œuvre de la directive opérationnelle 4.20 concernant les peuples autochtones, 2003.

les droits des peuples autochtones (UNDRIP) et la Convention n° 169 de l'OIT<sup>4</sup> donnent les orientations nécessaires à l'adoption d'une approche fondée sur les droits permettant d'inclure les droits des peuples autochtones dans les SRP.

Le présent guide vise à aller au-delà des discours et à se pencher sur les mesures concrètes permettant d'inclure les droits et les aspirations des peuples indigènes dans les SRP. Il s'adresse principalement à ceux qui travaillent à la promotion des droits des peuples indigènes et part donc du principe que le lecteur a une connaissance de base en matière d'identification des peuples autochtones, ainsi que de leurs droits et de leurs aspirations relatifs au processus de développement. Pour les lecteurs qui souhaitent en savoir davantage sur les questions indigènes en général, plusieurs références sont indiquées à l'annexe B.

Le présent guide ne constitue pas un projet modèle sur la manière de concilier peuples indigènes et SRP: il présente l'importance de l'adaptation des approches à la situation de chaque pays, aborde les problèmes de communication et les besoins en matière de renforcement des capacités de tous les acteurs concernés, décrit l'importance de l'application des normes internationales aux processus nationaux, et expose, au-delà des arguments techniques, les difficultés rencontrées au moment de concrétiser les engagements pris par les institutions nationales et internationales afin que le développement soit réellement plus global.

Le présent guide s'appuie sur les recherches préalables menées par le BIT, ainsi que sur des expériences vécues dans le cadre d'activités pilotes visant à promouvoir l'intégration des peuples indigènes dans les SRP au Cambodge, au Cameroun et au Népal. Il est donc le fruit d'efforts de collaboration d'un groupe étendu et varié de personnes et d'institutions, notamment d'organisations autochtones, d'ONG, de consultants, de fonctionnaires, de donateurs et d'agences des Nations Unies, qui se sont attelées à la difficile tâche visant à combler les fossés existant entre les communautés autochtones et les processus de développement nationaux et internationaux.

Il s'agit peut-être là de l'enseignement le plus important tiré de ces travaux: ce n'est que par le biais d'un dialogue soutenu et d'une collaboration pratique que nous commençons à saisir les implications de la diversité et à affronter l'énorme écart existant entre les politiques internationales et les réalités nationales en matière de mise en œuvre.

---

<sup>4</sup> La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2007. Elle a été élaborée au cours d'un processus participatif auquel les peuples autochtones ont pleinement participé et représente, à ce jour, l'expression ultime des aspirations des peuples autochtones. Sur certains points, elle va plus loin que la Convention n° 169 de l'OIT, adoptée en 1989, mais les deux instruments sont compatibles. La Convention n° 169 est le seul instrument relatif aux droits des peuples autochtones juridiquement contraignant; elle est ouverte à ratification.

## **Le présent guide s'organise comme suit:**

### **1. Architecture de l'aide: implications et portes d'entrée pour les peuples indigènes**

Cette partie replace les DSRP dans l'ensemble des politiques de développement relatives à l'harmonisation entre les donateurs et à l'alignement avec les politiques nationales. Elle donne aussi un aperçu des risques et des opportunités que celles-ci représentent pour les peuples indigènes.

### **2. Garantir la participation des peuples indigènes aux processus des DSRP**

Cette partie examine de plus près les différents facteurs qui facilitent la participation des peuples indigènes aux processus des DSRP. Par exemple l'existence et l'application des cadres législatifs et stratégiques, et la force d'organisation des peuples indigènes. De plus, elle comporte une série de recommandations pratiques visant à améliorer la participation, notamment les diagnostics de pauvreté, la planification, la budgétisation, le suivi et l'établissement des rapports.

### **3. Exemples de pays: Cambodge, Cameroun et Népal**

Cette partie donne un bref aperçu des processus en cours dans ces pays qui ont pour objectif d'augmenter la participation des peuples indigènes aux processus des DSRP. Elle illustre donc les limites et possibilités qui existent dans des contextes nationaux spécifiques.



# Architecture de l'aide: implications et portes d'entrée pour les peuples indigènes

## 1.1. A la recherche de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide

Ces dernières années, il est de plus en plus largement admis que les exigences individuelles et non coordonnées des donateurs relatives à la programmation, à la budgétisation, au suivi et à l'établissement de rapports ont donné lieu à des interventions pour le développement guidées par les donateurs, incohérentes et non durables, qui ont entraîné d'énormes coûts de transaction et pesé lourd sur les capacités limitées des pays partenaires.

Ainsi, de nombreux pays en développement et institutions de financement et de développement tant multilatérales que bilatérales, se sont retrouvés lors des réunions de haut niveau du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>5</sup>. L'objectif était d'examiner les politiques générales qui guideraient l'aide au développement et de les définir. A ce jour, les discussions ont abouti à la création de deux documents directifs: la Déclaration de Rome sur l'harmonisation (2003) et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005)<sup>6</sup>, à laquelle ont souscrit plus de cent pays et organisations internationales<sup>7</sup>.

La Déclaration de Rome vise à harmoniser les politiques, les procédures et les pratiques opérationnelles des agences de développement avec celles des systèmes des pays partenaires afin que l'aide au développement soit plus efficace. La Déclaration de

---

<sup>5</sup> Cinq des 30 pays membres de l'OCDE ont ratifié la Convention n° 169 de l'OIT (Danemark, Espagne, Mexique, Norvège et Pays-Bas). Quatre d'entre eux font partie des 23 pays membres du CAD (Danemark, Espagne, Norvège et Pays-Bas).

<sup>6</sup> Forum à haut niveau, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Paris, 2 mars 2005. Vous pouvez consulter le texte français dans son intégralité à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>.

<sup>7</sup> Parmi lesquels 14 pays ayant ratifié la Convention n° 169 et des institutions telles que la Banque mondiale, le Groupe de développement des Nations Unies (UNDG) et la Commission européenne, qui possèdent toutes des politiques ou orientations institutionnelles relatives au soutien aux peuples autochtones.

**Tableau 1: Risques particuliers encourus par les peuples indigènes du fait des principes de la Déclaration de Paris**

Principes	Quelques implications générales	Risques spécifiques encourus par les peuples indigènes
<p>Appropriation: les pays en développement jouent fermement et efficacement leur rôle de direction en matière de politiques et de programmes de développement.</p>	<p>Le développement devient davantage centré sur les Etats bien que la société civile doive aussi y participer. La qualité des politiques et des programmes dépendra de la gouvernance (notamment de la corruption) et des capacités du pays.</p> <p>Le recours aux conditions imposées par les donateurs comme instrument des réformes est contesté. Les donateurs peuvent plutôt se concentrer sur la concertation autour des mesures à prendre pour soutenir les changements dans les pays partenaires.</p> <p>Conformément à l'approche impulsée par les pays, les donateurs doivent habiliter le personnel du pays.</p>	<p>De nombreux peuples indigènes, notamment en Afrique et en Asie, ne participent que faiblement à l'appareil gouvernemental et au processus national de prise de décisions. Ils risquent donc de ne pas être pris en compte dans les politiques et les programmes.</p> <p>Les donateurs peuvent hésiter à entamer des concertations sur les politiques à engager en matière de questions autochtones.</p> <p>La plupart des agences de développement ont du mal à garantir que leurs structures décentralisées ont la capacité de répondre aux questions autochtones.</p>
<p>Alignement: les donateurs fondent leur soutien sur les politiques, stratégies et systèmes propres aux pays en développement.</p>	<p>Les donateurs ne définiront plus des stratégies par pays mais utiliseront les cadres établis par les pays en matière de planification, de budgétisation et de suivi, notamment les procédures et les arrangements relatifs à la gestion des finances publiques.</p> <p>Les donateurs doivent aider à pallier les faiblesses des capacités des institutions des pays partenaires.</p>	<p>L'absence de participation des peuples indigènes à la prise de décisions fait que, souvent, leurs besoins et priorités ne sont pas reflétés dans les politiques, les stratégies et les programmes nationaux et qu'ils ne tirent aucun avantage des efforts de réduction de la pauvreté.</p> <p>Si le pays partenaire se montre réticent, il se peut que les donateurs ne trouvent pas le moyen d'appliquer leurs propres politiques institutionnelles relatives au soutien aux peuples indigènes.</p>
<p>Harmonisation: les donateurs coordonnent leurs activités et réduisent au minimum le coût de la fourniture de l'aide.</p>	<p>Les donateurs adopteront des arrangements nationaux communs en matière de planification, de financement, de déboursement, de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports, et de partage des informations.</p> <p>Au lieu d'intervenir individuellement, le donateur cherchera à apporter un soutien budgétaire ou à appuyer les approches sectorielles (SWA).</p>	<p>L'absence de stratégie globale liée au soutien aux peuples indigènes (dans le cadre des engagements inscrits dans les Déclarations de Rome et de Paris) peut finir par amoindrir la valeur des politiques individuelles de donateurs<sup>8</sup> en la matière.</p>
<p>Gestion axée sur les résultats: les pays en développement et les donateurs orientent les activités de façon à atteindre les résultats escomptés en utilisant les informations recueillies pour améliorer la prise de décisions.</p>	<p>Les politiques nationales doivent se traduire par des programmes opérationnels classés par priorité, axés sur les résultats et reflétés dans les cadres de dépenses à moyen terme (MTEF) et les budgets annuels. Pour cela, les liens entre planification et budgétisation doivent être renforcés.</p> <p>Les donateurs doivent s'appuyer sur les systèmes de statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires.</p>	<p>La plupart des peuples indigènes n'ont pas la capacité institutionnelle ou le poids politique nécessaire pour garantir que leurs besoins et leurs priorités seront reflétés dans les cadres de dépenses à moyen terme ou les budgets.</p> <p>Dans la plupart des pays, les données pertinentes concernant les peuples indigènes ne sont pas disponibles et les bureaux nationaux de statistiques ne peuvent fournir de données détaillées.</p>
<p>Responsabilité mutuelle: les donateurs et les pays en développement sont mutuellement responsables des avancées en matière de gestion de l'aide et d'obtention de résultats concernant le développement.</p>	<p>Il est admis qu'une mise en œuvre réussie de la Déclaration de Paris nécessite un soutien continu des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et national.</p> <p>Le respect des engagements pris sera publiquement suivi au moyen de 12 indicateurs de l'efficacité de l'aide, qui ont été élaborés pour suivre et encourager les avancées par rapport aux grands engagements de partenariat.</p> <p>La responsabilité des donateurs et des pays en développement devant les citoyens et les parlements doit être accrue.</p>	<p>Le programme fixé par les Déclarations de Rome et de Paris est axé sur l'efficacité plutôt que sur la qualité et la pertinence de l'aide. Par conséquent, aucun des 12 indicateurs de suivi ne concerne la gouvernance, les droits de l'Homme, la participation, la qualité ou le développement pour tous. En d'autres termes, l'architecture réformée de l'aide ne comporte aucune sauvegarde permettant de garantir que l'«efficacité» ne compromette pas l'approche fondée sur les droits.</p> <p>Dans plusieurs pays, la marginalisation en matière d'accès à l'éducation et à l'information empêche les peuples indigènes de participer au suivi et de mettre les gouvernements devant leurs responsabilités.</p>

<sup>8</sup> Au cours des 15 dernières années, un certain nombre d'agences de développement, tant bilatérales que multilatérales, ont élaboré des politiques et des stratégies visant à soutenir les peuples indigènes, dont l'AECI, la Commission européenne, le Danida, la Norad, le PNUD et la Banque mondiale.

Paris constitue une feuille de route pratique, orientée sur l'action, proposant un certain nombre d'objectifs à atteindre d'ici à 2010. Concrètement, la Déclaration contient 56 engagements de partenariat articulés autour de cinq grands principes: l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Ces réformes représentent indéniablement des principes sains qui participeront à la réduction des coûts de transaction, ainsi qu'à la diminution de la fragmentation et du manque d'efficacité et de durabilité des efforts de développement.

Jusqu'à présent, la situation particulière des peuples indigènes n'a été prise en considération ni dans ces textes et ni dans les orientations du CAD en matière d'harmonisation des pratiques des donateurs<sup>9</sup>. Cependant, comme cela apparaît dans le tableau ci-dessous, l'approche adoptée semble comporter un certain nombre de risques pouvant accroître l'exclusion des peuples indigènes si aucune protection spécifique n'est mise en place.

## **1.2. Principes généraux des DSRP**

Dans ce cadre général du développement, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) constituent une modalité particulière visant à élaborer des stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres.

**Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)** décrivent les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays entend mettre en œuvre pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté, ainsi que les besoins de financement externe y afférents. Ils sont élaborés par les responsables du pays dans le cadre d'un processus participatif qui associe la société civile et les partenaires de développement, dont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI)<sup>10</sup>.

Le processus d'élaboration des DSRP a été introduit en 1999 par la Banque mondiale et le FMI comme condition préalable pour pouvoir bénéficier d'initiatives

<sup>9</sup> *Harmonising Donor Practices for Efficient Aid Delivery*, volume 1 (2003), volume 2 (2006).

<sup>10</sup> [www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp)

d'allègement de la dette<sup>11</sup>. A ce jour, 70 pays à faible revenu ont élaboré, ou sont en train d'élaborer, des DSRP intérimaires ou définitifs<sup>12</sup>. Dans au moins la moitié d'entre eux<sup>13</sup> vivent des peuples qui s'identifient comme autochtones, conformément aux critères internationaux en la matière<sup>14</sup>.

L'idéal serait que tous les partenaires de développement utilisent les DSRP comme cadre commun pour apporter leur aide à un pays. Cela est conforme aux politiques d'ensemble de développement, telles que formulées dans les Déclarations de Rome et de Paris.

---

<sup>11</sup> L'Initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE) a été lancée en 1996. Elle demande que tous les créanciers, qu'ils soient multilatéraux, bilatéraux ou commerciaux, octroient volontairement un allègement de la dette et vise à offrir un nouveau départ aux pays ayant de la difficulté à payer leur dette extérieure, trop lourde par rapport aux recettes de leurs exportations ou leurs recettes fiscales. L'initiative en faveur des PPTE a été renforcée en 1999 pour offrir un allègement plus radical et plus rapide à un groupe de pays plus important et augmenter les liens entre l'Initiative et les objectifs de réduction de la pauvreté (qui lie l'accès à l'Initiative en faveur des PPTE à l'élaboration de DSRP). En septembre 2007, 31 pays avaient bénéficié d'un allègement de leur dette dans le cadre de l'Initiative, 22 d'entre eux ayant atteint le point d'achèvement à partir duquel l'allègement de la dette devient irrévocable, et neuf ayant reçu une assistance intérimaire. Dans le cadre de l'initiative, dix autres pays sont potentiellement éligibles pour bénéficier d'un allègement de leur dette et attendent la conclusion d'un accord sur les réformes macroéconomiques, les stratégies de réduction de la pauvreté et/ou les plans d'apurement des arriérés. En 2006, la Banque mondiale s'est jointe au FMI et à la Banque africaine de développement (BAD) pour mettre en Suvre l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) en annulant la totalité des dettes éligibles dues à ces trois organismes par tous les PPTE ayant atteint le point d'achèvement de l'Initiative. En 2007, la Banque interaméricaine de développement (BID) a rejoint la Banque mondiale, le FMI et la BAD en annulant la totalité de la dette éligible des PPTE ayant atteint le point d'achèvement. L'IADM doublera le volume de l'allègement de la dette déjà prévu en vertu de l'Initiative renforcée en faveur des PPTE ([www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp)).

<sup>12</sup> [www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp).

<sup>13</sup> Parmi lesquels: Bangladesh, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Ethiopie, Guinée, Guyane, Honduras, Indonésie, Kenya, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Ouganda, Pakistan, République centrafricaine, RDC, République démocratique populaire lao, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Viêt Nam.

<sup>14</sup> La Convention n° 169 s'applique aux «peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'Etat, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles» et prévoit que «le sentiment d'appartenance indigène (..) doit être considéré comme un critère fondamental».



Le processus d'élaboration des DSRP obéit à cinq principes fondamentaux<sup>15</sup> qui font que chaque DSRP doit être:

- **national:** les institutions gouvernementales, le parlement, la société civile et le secteur privé doivent largement participer non seulement à l'analyse et à la formulation du document, mais aussi à toutes les mesures opérationnelles;
- **axé sur les résultats:** le DSRP doit être axé sur des résultats significatifs dont bénéficient les pauvres;
- **complet:** le DSRP doit intégrer le caractère pluridimensionnel de la pauvreté et l'étendue des actions interdépendantes nécessaires pour réduire efficacement la pauvreté;
- **axé sur les partenariats:** le DSRP doit inclure la participation coordonnée de tous les partenaires de développement (bilatéraux, multilatéraux et non-gouvernementaux);
- fondé sur une **perspective à long terme** de réduction de la pauvreté, notamment un engagement à long terme en matière de changements institutionnels, de renforcement des capacités et d'efforts visant à renforcer la gouvernance et la responsabilité<sup>16</sup>.

Les DSRP font partie de l'ensemble des mesures visant à améliorer l'efficacité de l'aide par le biais de l'harmonisation des approches et des procédures, et de l'alignement avec les priorités et les systèmes nationaux. Ils contiennent donc les mêmes risques d'exclusion des peuples indigènes que ceux présentés ci-dessus.

Les principes des DSRP, du moins en théorie, offrent pourtant un certain nombre de réponses à apporter aux préoccupations majeures des peuples indigènes en matière de développement.

---

<sup>15</sup> [www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp).

<sup>16</sup> Banque mondiale et FMI, *Review of the PRS Approach*, 2005, p. 12.

**Tableau 2: Principes fondamentaux des DSRP et possibilités d'intégrer les préoccupations des peuples indigènes**

Principes fondamentaux des DSRP	Préoccupations des peuples indigènes
National	Conformément aux droits fondamentaux inscrits dans la Convention n° 169 et la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, l'accent mis sur la participation rend obligatoire la consultation des peuples indigènes, leur consentement et leur pleine participation aux efforts de développement car ceux-ci ont des incidences sur leurs vies et leurs communautés.
Axé sur les résultats	L'accent mis sur les résultats fera que les peuples indigènes seront ciblés parmi d'autres groupes aux besoins spécifiques et prévoira un suivi particulier des incidences des efforts globaux de réduction de la pauvreté sur les peuples indigènes.
Complet	La stratégie d'ensemble répondra à la vision globale qu'ont les peuples indigènes du développement et permettra de s'attaquer aux facteurs structurels conduisant à la paupérisation, notamment les problèmes fondamentaux liés aux droits à la terre et aux ressources. En outre, elle garantira la cohérence des approches et des résultats en empêchant que, par exemple, les politiques en matière de transport ou d'environnement n'amoindrissent leurs droits à la terre.
Axé sur les partenariats	Ainsi, les donateurs et les partenaires engageront une concertation sur les mesures à prendre avec le gouvernement et les peuples indigènes, feront peser leurs politiques institutionnelles et faciliteront la coordination autour des questions autochtones.
Perspective à long terme	Cette perspective est nécessaire lorsqu'il s'agit d'essayer d'inverser les processus d'exclusion et de marginalisation qui existent depuis longtemps. Cela permettra de renforcer progressivement les capacités des gouvernements et des institutions indigènes afin d'ouvrir le dialogue et de garantir la pleine participation des peuples indigènes au processus de développement, en finissant par combler les écarts entre les peuples indigènes et les secteurs dominants de la société.

### 1.3. Principales portes d'entrée dans le processus des DSRP

Les pays concernés établissent un DSRP tous les trois à cinq ans dont l'élaboration doit être participative et impliquer un large éventail d'acteurs. Il n'existe aucun format préétabli mais, lors du premier DSRP, les pays doivent s'appuyer sur les stratégies existantes et établir des programmes aux niveaux sectoriel et national. Dans certains cas, les programmes nationaux existants sont considérés comme des DSRP nationaux s'ils sont conformes à l'esprit des DSRP<sup>17</sup>. Dans tous les cas, un DSRP doit comporter les principaux éléments suivants<sup>18</sup>:

- une description du **processus participatif**, en particulier de la forme et de la fréquence des consultations, ainsi que du lieu où elles se sont tenues; un résumé des principales questions soulevées par les participants; des informations sur les incidences des consultations sur l'élaboration de la stratégie; et un avant-projet du rôle de la société civile dans le suivi et la mise en œuvre à venir.
- des **diagnostics de pauvreté exhaustifs**: une bonne compréhension des pauvres et de leurs lieux de vie permettant d'analyser les contraintes macroéconomiques, sociales, structurelles et institutionnelles qui pèsent sur la réduction de la pauvreté.
- une **présentation et une évaluation claires des coûts concernant les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales**: le coût des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales constituant une stratégie complète visant à réduire la pauvreté doit être estimé. Elles doivent également être classées par ordre de priorité afin de ne pas devenir une liste de souhaits.
- les **cibles, indicateurs et systèmes adéquats pour assurer le suivi et l'évaluation des avancées**: objectifs à moyen et long terme visant à réduire la pauvreté (monétaire et non monétaire), indicateurs des avancées réalisées et cibles annuelles et à moyen terme.

L'idéal serait que chacun de ces éléments constitue une porte d'entrée pertinente et adéquate pour les peuples indigènes.

---

<sup>17</sup> C'était, par exemple, le cas du dixième plan quinquennal népalais de développement.

<sup>18</sup> [www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp).

**Tableau 3: Portes d'entrée pour les peuples indigènes dans l'élaboration des principaux éléments des DSRP**

Principaux éléments des DSRP	Portes d'entrée pour les peuples indigènes
Processus participatif	Un DSRP doit comporter une description des consultations spécifiques menées avec les peuples indigènes et garantir qu'elles étaient appropriées <sup>19</sup> et conduites avec les organisations représentatives. Il doit refléter les besoins et les priorités formulés par les peuples indigènes et prévoir les mécanismes de leur participation à la mise en œuvre et au suivi.
Diagnostics de pauvreté	Un DSRP doit inclure divers profils de pauvreté pour chaque peuple indigène du pays et refléter ainsi la perception qu'a chacun d'eux de la pauvreté et du bien-être, ainsi que leurs besoins et priorités en matière de réduction de la pauvreté.
Priorités en matière de politiques macroéconomiques, structurelles et sociales	Les politiques macroéconomiques devront s'attaquer aux facteurs structurels entraînant la paupérisation des peuples indigènes, par exemple leur accès à la terre et aux ressources, ainsi que celui à une éducation et à des services de santé adéquats prenant en compte leurs caractéristiques culturelles et linguistiques.
Cibles, indicateurs, systèmes de suivi et d'évaluation	Un DSRP doit fixer des objectifs et des cibles spécifiques visant à réduire la pauvreté des peuples indigènes et prévoir des mécanismes par le biais desquels les peuples indigènes participeront au suivi et à l'évaluation des avancées.

## 1.4. Examen des DSRP et méthodes d'établissement des rapports

Les pays sont censés examiner leur DSRP tous les trois à cinq ans et rédiger, les autres années, un rapport annuel sur l'état d'avancement (APR) dans lequel doivent être indiqués les changements constatés selon les principaux indicateurs de pauvreté, ainsi que les principales avancées dans le domaine politique.

Suite à la rédaction ou à la révision d'un DSRP, les services de la Banque mondiale et du FMI établissent une note consultative conjointe (*Joint Staff Advisory Note, JSAN*)<sup>20</sup>

<sup>19</sup> C'est-à-dire que les consultations sont menées conformément aux principes de la Convention n° 169 de l'OIT et de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Pour de plus amples informations sur le caractère approprié des processus de consultation, veuillez vous reporter à l'annexe A.

<sup>20</sup> Jusqu'en 2004, ces services devaient établir une évaluation commune qui comprenait un paragraphe de conclusion dans lequel il était recommandé d'accepter, ou pas, le DSRP comme base satisfaisante pour l'obtention de prêts à des conditions de faveur. S'ensuivirent des critiques disant que la Banque mondiale et le FMI signaient ainsi la fin du DSRP ([www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp)).

afin de faire part au pays de leur réaction. Le DSRP et la note sont ensuite examinés par les Conseils d'administration des deux institutions. Ces notes consultatives doivent être axées autour des quatre éléments principaux exposés ci-dessus. Les indications relatives à l'établissement de ces notes ne mentionnent pas nommément les peuples indigènes mais prévoient que doivent être évalués:

- l'implication des acteurs dans le processus, notamment les *minorités ethniques*;
- l'existence de données détaillées sur la pauvreté, ventilées par région et par *groupe démographique*;
- la répartition des biens de différentes sortes, *en particulier la terre*;
- les politiques en matière d'*égalité des sexes et d'intégration sociale*;
- les indicateurs et les cibles qui reproduisent de façon appropriée les *disparités par groupe social, sexe et région*<sup>21</sup>.

Des notes consultatives sont aussi établies pour chaque rapport annuel sur l'état d'avancement mais, afin de souligner l'appropriation par les pays, elles ne sont plus présentées aux Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale.

## **1.5. Principales conclusions concernant l'intégration des droits des peuples indigènes dans l'architecture globale de l'aide**

La reconnaissance et l'application des droits des peuples indigènes sont essentielles pour atteindre les objectifs globaux de développement en matière de réduction de la pauvreté, de bonne gouvernance, de développement pour tous et de viabilité écologique. Jusqu'à présent, les droits des peuples indigènes n'ont pourtant pas été pris en compte dans le cadre général de l'aide et de la réduction de la pauvreté, tel que défini par les politiques du CAD/OCDE et les DSRP.

L'architecture globale de l'aide, notamment les efforts d'alignement et d'harmonisation, risque d'accroître la marginalisation des peuples indigènes si leurs préoccupations ne sont pas intégrées à la réduction de la pauvreté. Elle offre cependant un certain nombre de portes d'entrée pour aborder les questions autochtones au niveau national, notamment par le biais des DSRP.

L'expérience montre que, si aucun engagement cohérent n'est pris à un haut niveau, l'intégration des problèmes des peuples indigènes reste dépendante des interprétations et des jugements individuels au niveau de chaque pays, ou de secteurs spécifiques. Sans grandes orientations de politique générale, il est fort probable que les questions autoch-

---

<sup>21</sup> JSAN Guidelines, p. 5-7.

tones ne seront pas intégrées à la concertation sur les mesures à prendre qui oriente l'aide au développement vers les pays les plus pauvres.

Comme le prévoit la Déclaration de Paris, les réformes nécessitent le soutien continu des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et local. L'adoption récente de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones constitue un tremplin unique pour aborder les préoccupations relatives à la situation des peuples indigènes au plus haut niveau. Il semble approprié que le CAD/OCDE, l'Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones, l'IASG et les gouvernements concernés travaillent ensemble à l'élaboration, pour les gouvernements et les partenaires de développement, d'orientations relatives à l'intégration des questions autochtones en vue d'apporter une aide efficace.

Fondés sur un engagement à un tel haut niveau, des processus nationaux spécifiques visant à coordonner et à intégrer systématiquement les questions autochtones dans les processus nationaux de développement et de réduction de la pauvreté doivent être élaborés. La partie suivante présente des orientations plus détaillées en matière de processus nationaux.

## Garantir la participation des peuples indigènes aux processus de la DSRP

Le droit d'être consulté et le droit de participer à la prise de décisions afin de déterminer et de contrôler le processus de développement de leur communauté sont parmi les droits fondamentaux des peuples autochtones. Une consultation et une participation appropriées de ces peuples permettent de garantir la prise en compte adéquate de leurs besoins, de leurs priorités et de leurs aspirations dans les processus des DSRP.

L'architecture globale de l'aide, notamment le processus des DSRP, entraîne un mode de participation plus centré sur l'Etat, mené par ses agents<sup>22</sup>, bien qu'envisageant la participation de la société civile. Cependant, cette participation s'est généralement souvent avérée plus étendue qu'approfondie et s'est d'abord axée sur la rédaction des DSRP<sup>23</sup>, sans être assortie du suivi du budget, de la mise en œuvre et des résultats.

Une étude théorique de 14 DSRP, menée par le BIT en 2005<sup>24</sup>, a révélé qu'à quelques notables exceptions près, principalement en Amérique latine, les peuples indigènes et tribaux n'avaient pas été impliqués dans les consultations ayant conduit à la rédaction des DSRP. Cela était dû à plusieurs facteurs dont la pertinence variait selon la situation de chaque pays. Parmi ceux-ci, il y avait: «l'invisibilité» des peuples indigènes et tribaux dans les programmes nationaux de développement; la difficulté de trouver des organisations indigènes représentatives et facilement identifiables; la difficulté, tant financière que logistique, d'atteindre les communautés indigènes et tribales dispersées dans des zones reculées et ne parlant pas la langue officielle; et la situation politique, qui peut introduire des conditions d'admission restrictives et des clauses excluant la participation aux processus de consultation.

La Banque mondiale<sup>25</sup> suggère plusieurs questions permettant d'évaluer la qualité et l'ampleur des processus participatifs (voir tableau ci-dessous). Une évaluation de l'implication des peuples indigènes dans les processus des DSRP au Cambodge, au

<sup>22</sup> Banque mondiale, *PRSP Source Book*, p. 258.

<sup>23</sup> Banque mondiale et FMI, *Review of the PRS Approach*, 2005.

<sup>24</sup> Manuela Tomei, *An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers*, 2005, p. 57.

<sup>25</sup> Banque mondiale, *PRSP Source Book*, p. 250.

Cameroun et au Népal, concernant les principaux aspects de la participation, dépeint une situation certes consternante mais plutôt nuancée:

**Tableau 4: Evaluation des principaux aspects de la participation aux processus des DSRP au Cambodge, au Cameroun et au Népal**

Principaux aspects de la participation:	Cambodge	Cameroun	Népal
<b>Flux d'information:</b> dans quelle mesure les parties concernées sont-elles informées des SRP, ainsi que des processus et des programmes y afférents?	Aucune	Peu	Peu
<b>Expérience en matière de participation:</b> quels sont l'étendue, la portée, le niveau et la qualité des processus participatifs préalables?	Aucune expérience préalable	Quelque expérience préalable	Quelque expérience préalable
<b>Diagnostics de pauvreté:</b> les pauvres ont-ils participé en donnant leur point de vue? Ces informations sont-elles utilisées pour définir les profils de pauvreté et pour prendre des décisions en matière d'élaboration de stratégies?	Pas du tout	Pas du tout	Dans une certaine mesure
<b>Processus d'établissement du budget:</b> quel est le degré de participation dans le choix des priorités, l'allocation des ressources et le suivi?	Nul	Nul	Mécanismes en cours de définition (février 2008)
<b>Suivi de la pauvreté:</b> les approches participatives sont-elles utilisées pour assurer le suivi de la pauvreté et l'évaluation des incidences des stratégies et des programmes de réduction de la pauvreté?	En règle générale, non. Cependant, un indicateur spécifique de suivi concernant les peuples autochtones a été créé.	Non	Non
<b>Intégration de la participation:</b> existe-t-il des mécanismes visant à institutionnaliser la participation à l'élaboration des politiques, à la conception des programmes, à la mise en œuvre et à l'allocation des ressources?	Non	Non	Mécanismes en cours de définition (février 2008)



La diversité des situations selon les pays rend la conception d'un projet modèle de participation des peuples autochtones impossible. Cependant, un certain nombre de facteurs déterminant leurs possibilités de participation peuvent être défini. Ils seront examinés en détail dans les chapitres suivants:

- la capacité institutionnelle des peuples indigènes;
- l'existence de cadres législatifs et stratégiques nationaux;
- les capacités des institutions gouvernementales concernées; et
- l'application des politiques institutionnelles des organismes internationaux.

L'ampleur et la qualité de la participation des peuples indigènes aux processus des DSRP sont généralement loin d'être satisfaisantes; Ce qui reflète le fossé entre les réalités des communautés indigènes et les processus nationaux des DSRP et qui souligne le besoin d'interventions spécifiques pour inverser la tendance.

## **Principes directeurs**

- Afin d'améliorer la qualité et l'ampleur de la participation des peuples indigènes aux processus des DSRP, les acteurs locaux, nationaux et internationaux devront consentir des efforts spécifiques et prendre des engagements à long terme.
- Ces efforts doivent comprendre des initiatives visant à définir:
  - une stratégie d'information du public ciblant les communautés indigènes;
  - un plan d'action relatif à la participation axé sur les résultats qui permettra aux peuples indigènes d'influer sur le choix des priorités, la prise de décisions, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation; et
  - des arrangements institutionnels permettant d'intégrer la participation des peuples indigènes aux structures de la gouvernance.

## **2.1. Capacité institutionnelle des peuples indigènes**

Les institutions traditionnelles des peuples indigènes sont généralement ignorées et contournées dans les processus de réduction de la pauvreté, entraînant la modification de la dynamique communautaire puisque les chefs traditionnels ont moins d'importance dans les nouvelles structures officielles de l'administration et du développement<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Kristina Chhim, *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cambodia*, BIT, 2005, 8.

«Au Cambodge, les peuples indigènes possèdent une riche tradition de prise de décisions collectives, qui se reflète dans la forte cohésion sociale du groupe communautaire. Il y a souvent un lieu de réunion au centre du village où toutes les affaires concernant le village sont examinées et où les décisions sont prises. Cependant, l'absence de structures organisationnelles plus larges rassemblant toutes les communautés d'un groupe indigènes dans une région donnée ou dans un pays entier limite la participation des peuples indigènes à l'échelle du village. Par ailleurs, les nouvelles structures administratives, telles que les chefs de village et les autorités de commune, de district et de province, imposent d'autres formes de prise de décisions en transmettant des ordonnances et des ordres adoptés sans concertation. Les communautés indigènes pensent souvent qu'il s'agit d'une idée inacceptable qui va à l'encontre de leurs coutumes. Elles regrettent notamment de ne pas être consultées avant que le gouvernement ne prenne des décisions qui touchent leur communauté<sup>27</sup>».

Dans le cadre de son projet national pour une approche fondée sur les droits des peuples autochtones au développement au Cambodge, le BIT a tenté de faciliter la participation des représentants autochtones aux concertations menées avec les représentants du gouvernement au sujet du DSRP, tant au niveau national que provincial. Bien que des réunions préparatoires aient été organisées pour permettre aux représentants autochtones de se familiariser avec les thèmes abordés, le rapport final indique qu'«ils ont exprimé qu'ils ne comprenaient pas tout le DSRP, dont ils n'avaient jamais parlé ni entendu parler auparavant, notamment les termes employés, le sens, les procédures et la mise en œuvre. Ils ont insisté sur la nécessité de renforcer les capacités des communautés indigènes pour que la participation à cette concertation soit utile<sup>28</sup>».

Dans les pays où les peuples indigènes représentent une petite minorité et où des organisations indigènes plus axées sur le développement ne commencent à apparaître que depuis peu, leur capacité institutionnelle en matière de discussion avec les institutions gouvernementales est faible. Les discussions nationales concernant le développement se tiennent dans des lieux géographiquement éloignés et la plupart des représentants autochtones ne connaissent pas bien la langue et les phraséologies employées. L'accès limité à l'éducation scolarisée et le fort taux d'analphabétisme peuvent accentuer les difficultés des représentants indigènes, en particulier des femmes indigènes. Bien que la plupart des documents et des rapports concernant les DSRP soient accessibles à tous sur le site Web de la Banque mondiale ([www.worldbank.org/prsp](http://www.worldbank.org/prsp)), ceux-ci ne sont généralement pas connus des peuples indigènes au niveau des pays.

<sup>27</sup> *Ibid*, 9-10.

<sup>28</sup> Sovathana Seng, *Report of the Seminar on National Strategic Development Plan and Participation of Indigenous Peoples in Cambodia*, BIT, 2007.

Là où existe un fort mouvement indigènes, certaines avancées ont été réalisées en matière de participation à la rédaction et à l'établissement du DSRP, mais pas autant pour la mise en œuvre et le suivi. Souvent, la consultation et la participation n'impliquent que des individus importants et non les divers niveaux d'organisations indigènes, de façon structurée et systématique.

La nécessité d'adapter soigneusement les stratégies relatives à la participation aux processus des DSRP à la situation de chaque pays est encore plus évidente dans le cas de pays touchés par des conflits, comme le Népal. La situation politique doit faire l'objet d'une évaluation soignée; les possibilités et les limites doivent être communiquées afin de fixer des objectifs réalistes et de ne pas faire naître de frustrations inutiles. Il faut aussi veiller à ce que les processus participatifs prennent le conflit en compte, c'est-à-dire qu'ils impliquent l'ensemble des acteurs.

Pour commencer à combler les écarts, la participation des peuples indigènes doit être prise en considération à tous les niveaux du processus de développement de façon cohérente, notamment dans le cadre de la gouvernance locale et de la décentralisation, là où les communautés autochtones sont le plus directement en contact avec les autorités publiques. Lorsque le fossé est particulièrement profond, les ONG nationales et internationales peuvent jouer un rôle essentiel en défendant la participation des peuples indigènes.

### **Principes directeurs:**

- Le processus de développement finira par saper les structures traditionnelles des peuples indigènes si aucune mesure n'est résolument prise pour les informer et les consulter, ainsi que pour garantir leur participation à la prise de décisions. Ces mesures doivent être néanmoins soigneusement conçues afin de garantir que la langue, les procédures, l'échelonnement dans le temps, la participation représentative et la responsabilité seront appropriés. Dans la plupart des cas, les organisations indigènes régionales ou nationales et/ou les ONG seront bien placées pour promouvoir ces processus.
- La consultation et la participation des peuples indigènes, en particulier des femmes indigènes, aux processus des DSRP doivent être conceptualisées et institutionnalisées comme étant un processus à long terme, assorti d'efforts consentis à long terme en matière de renforcement des capacités. Ce processus doit être engagé à différents niveaux afin d'aider les peuples indigènes à traduire les besoins et les priorités des communautés locales en objectifs, cibles, indicateurs et allocations budgétaires définissables dans le cadre du DSRP. Une attention particulière doit être portée à l'intégration des questions autochtones dans la gouvernance locale et la décentralisation.

## **2.2. Cadres législatifs et stratégiques nationaux**

L'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2007, par 143 voix, est la marque d'un fort engagement mondial pour la reconnaissance des droits des peuples autochtones. Cependant, cette reconnaissance se reflète de façon très variée selon les pays.

Dans les pays qui ont mis en place une législation ou des politiques spécifiques pour soutenir les peuples indigènes, les besoins et les priorités de ces derniers sont généralement mieux reflétés dans les DSRP. La ratification de la Convention n° 169 de l'OIT rend aussi plus probable un traitement cohérent des droits des peuples indigènes<sup>29</sup>.

Le Népal a ratifié la Convention n° 169 de l'OIT en septembre 2007, ce qui reflète un engagement ferme envers un instrument international juridiquement contraignant, assorti de mécanismes de supervision institutionnalisés. Bien que la Convention n'entre en vigueur qu'en septembre 2008, le gouvernement népalais a déjà adopté d'importantes mesures visant à intégrer les peuples indigènes dans les stratégies nationales de développement et de réduction de la pauvreté. Le plan triennal mis en place par le Népal pour la période 2008-2010 contient une section réservée spécialement sur le développement des peuples indigènes. Il est également plus prometteur que tous les précédents plans nationaux. Une des activités mentionnées spécifiquement dans le Plan est une revue de toute la politique d'Etat et programme pour s'assurer qu'ils sont conformes à la Convention n° 169 de l'OIT.

Une autre mesure est la prévision de la création d'un groupe de travail national dont la mission sera de coordonner la mise en œuvre de la Convention, instrument transversal, en prenant en considération les priorités définies par les peuples indigènes et les capacités de l'Etat. Ce groupe de travail sera composé de 23 représentants d'institutions gouvernementales et indigènes pertinentes et devra, entre autres tâches: définir clairement les responsabilités du gouvernement à partir des dispositions de la Convention; élaborer et présenter un plan d'action détaillé définissant les actions devant être entreprises pour modifier les lois, l'administration et les grandes orientations; et formuler des recommandations relatives à la création du mécanisme nécessaire à la coordination des activités de mise en œuvre aux niveaux central et local.

Dans les pays où n'existe aucun engagement dans les hautes sphères politiques ni aucune politique globale pour orienter l'intégration des questions autochtones dans les

<sup>29</sup> Voir, par exemple, Tomei, 2005, 56.

DSRP, les individus engagés rencontrent des difficultés pour tenter de faire avancer les droits des peuples indigènes «depuis le bas». Cependant, même dans ces pays, les peuples indigènes peuvent être facilement identifiés parmi les pauvres et les groupes vulnérables, pour lesquels les orientations des DSRP prévoient une attention particulière<sup>30</sup> et des approches ciblées.

En outre, la plupart des pays ont signé une série d'instruments internationaux qui peuvent aider à orienter le processus de réduction de la pauvreté pour les peuples indigènes de façon générale et dans un secteur spécifique. Parmi ces instruments, il y a la Convention n° 111 de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession)<sup>31</sup>, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), la Convention sur la diversité biologique (CDB) et le cadre d'action de Dakar sur l'éducation pour tous.

### **Principes directeurs:**

- L'existence de cadres juridiques et stratégiques nationaux visant à soutenir les peuples indigènes est le signe d'un engagement à un haut niveau qui promeut fortement l'intégration des questions autochtones dans le DSRP. Lorsque ces stratégies n'existent pas encore, elles devraient être élaborées dans le cadre du DSRP afin de s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté des peuples indigènes.
- Les gouvernements devraient envisager de ratifier la Convention n° 169 car celle-ci constitue un engagement solide à un instrument international juridiquement contraignant, assorti de mécanismes de supervision institutionnalisés ainsi qu'une ressource et un solide argument pour attirer le soutien supplémentaire de partenaires de développement qui partagent les mêmes vues.
- Dans les pays où les gouvernements sont encore réticents à l'élaboration de politiques relatives aux droits des peuples indigènes, leurs préoccupations devraient être incluses dans les politiques globales de réduction de la pauvreté, ainsi que dans les politiques propres à chaque secteur (santé, éducation, gestion des ressources naturelles, etc.). Le point de départ est l'identification des peuples indigènes, en particulier des femmes indigènes parmi les pauvres et les groupes vulnérables nécessitant une attention spéciale, suivi de la définition de portes d'entrée pratiques permettant de s'attaquer à leurs préoccupations dans les différents secteurs.
- Dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, l'Instance permanente sur les questions autochtones devrait promouvoir la tenue d'un dialogue constructif avec les gouvernements sur les difficultés, les réalisations et les mesures futures nécessaires dans chaque pays relatives aux questions autochtones, par exemple par le biais d'examens périodiques volontaires de la situation dans chaque pays.

<sup>30</sup> Voir, par exemple, Banque mondiale, *PRSP Sourcebook*, 238.

<sup>31</sup> *Éliminer la discrimination visant les peuples indigènes et tribaux dans l'emploi et la profession. Guide relatif à la convention n° 111 de l'OIT*, BIT, 2007.

## **2.3. Capacités des institutions gouvernementales**

Même dans beaucoup de pays disposant de fortes politiques nationales, on a constaté que peu d'avancées en matière de réduction réelle de la pauvreté dans les communautés autochtones<sup>32</sup>. L'une des raisons est le manque de compréhension de ce qu'implique, dans la pratique, la reconnaissance des droits des peuples indigènes, ainsi que les faibles capacités techniques des institutions gouvernementales à appliquer ces politiques. Les peuples indigènes sont souvent sous-représentés dans les institutions publiques et de nombreux décideurs et agents de l'Etat se laissent guider par une perception erronée de ces peuples, considérés comme «retardés» et «sous-développés».

Là où des avancées ont été constatées en matière d'application, cela est souvent le fait de l'intérêt et des actions d'individus engagés ayant une sphère d'influence limitée, rendant donc l'intégration des questions autochtones dans les DSRP limitée et incohérente. Une application plus systématique des droits des peuples indigènes exigera donc que des efforts soient consentis à long terme pour renforcer les capacités des institutions publiques, notamment l'élaboration de stratégies – spécifiques à chaque secteur – relatives à l'application des droits des peuples indigènes, ainsi que la diversification et la formation du personnel.

### **Principes directeurs:**

- Les peuples indigènes doivent se voir assurer l'égalité d'accès à l'emploi dans le secteur public. Là où cela ne sera pas le cas, des mesures spéciales devront être élaborées afin de garantir leur représentation proportionnelle dans les institutions publiques.
- Les questions autochtones doivent être abordées dans le cadre de la réforme de la gouvernance et du secteur public, notamment les programmes de formation du personnel et les mesures d'incitation et de responsabilisation.

## **2.4. Politiques institutionnelles des organismes internationaux**

Au cours des 15 dernières années, un certain nombre d'agences de développement bilatérales et multilatérales ont élaboré des politiques institutionnelles visant à soutenir les peuples autochtones, mais leur mise en œuvre dans le cadre des DSRP reste insignifiante.

---

<sup>32</sup> Gillette Hall, Harry Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, Banque mondiale, 2005.

Parmi ces agences, il y a l'AECEI, le Danida, l'Union européenne, la NORAD, la Banque mondiale et le PNUD. De plus, en février 2008, le Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) a finalisé ses orientations pour les questions autochtones, qui visent à aider le système des Nations Unies à intégrer les questions autochtones dans les programmes et activités opérationnels à l'échelle des pays<sup>33</sup>.

Beaucoup de ces politiques ont des caractéristiques communes: elles replacent les préoccupations des peuples indigènes dans le contexte des droits de l'Homme, de la réduction de la pauvreté, de la bonne gouvernance et de la protection de l'environnement; elles visent à inclure ces préoccupations dans leurs organismes respectifs; elles partent du principe qu'il ne faut pas seulement atténuer les effets négatifs du développement sur les peuples indigènes mais activement soutenir leurs besoins et leurs priorités en matière de développement par le biais d'une approche fondée sur les droits. Elles prévoient que les agences de développement promouvoir le dialogue et incluront les préoccupations des peuples indigènes dans la concertation menée avec les gouvernements autour des mesures à prendre. Certaines de ces politiques institutionnelles sont explicitement alignées sur les dispositions de la Convention n° 169 de l'OIT<sup>34</sup>.

La politique opérationnelle 4.10 de la Banque mondiale (2005) prévoit l'élaboration d'un plan pour les peuples autochtones (PPA) chaque fois qu'un examen précis démontre que les peuples autochtones sont présents dans une zone de projet donnée, ainsi que l'élaboration d'un plan-cadre pour les peuples autochtones (IPPF) chaque fois que les peuples autochtones seront touchés par des projets impliquant des programmes annuels d'investissement ou des sous-projets multiples.

Les processus des PPA et des IPPF entraînent des procédures similaires, notamment:

- un examen mené par la Banque mondiale pour déterminer si les peuples autochtones sont présents ou ont un attachement collectif à la zone du projet;
- une évaluation sociale menée par l'emprunteur visant à évaluer les effets positifs et négatifs que le projet peut avoir sur les peuples autochtones;
- un processus de consultation libre, préalable et mené en connaissance de cause, entrepris par l'emprunteur avec les communautés touchées afin de pleinement identifier leurs points de vue et de vérifier que le projet reçoit l'appui de la communauté;

---

<sup>33</sup> Il est attendu que la prochaine mesure prise par l'UNDG sera l'adoption d'un plan d'action à moyen terme qui introduira ces orientations, apportant ainsi un appui concret aux équipes de pays des Nations Unies sur le terrain. Cela semble encore plus important au vu d'un examen récent de certains bilans de pays et de plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, effectué par le Secrétariat de l'Instance permanente sur les questions autochtones, qui révèle que la majorité des bilans de pays et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement n'apportent ni preuves ni informations pouvant signifier que les peuples autochtones ont été inclus de façon active ni à l'élaboration et à la conception de programmes, ni aux processus de mise en oeuvre, de suivi et d'évaluation (*Integration of Indigenous Peoples' Perspectives in Country Development Processes, Review of Selected CCAs and UNDAFs*, n° 3, janvier 2008).

<sup>34</sup> C'est, par exemple, le cas de l'AECEI, du Danida et de la NORAD.

- l'élaboration d'un PPA ou d'un IPPF qui définit les mesures par lesquelles l'emprunteur garantira que: (a) les peuples autochtones touchés par le projet recevront des avantages sociaux et économiques adéquats; et que (b) lorsque des effets négatifs potentiels sur les peuples autochtones seront identifiés, ceux-ci seront évités, minimisés, nuancés ou compensés.

L'application des politiques des organismes internationaux au niveau national varie grandement, notamment en fonction des connaissances et de la motivation de leur personnel, de l'existence de politiques nationales, de la force organisationnelle des peuples indigènes et de l'existence de mécanismes institutionnalisés en matière de consultation et de participation. Dans certains cas, les organismes individuels ont élaboré des programmes ciblés pour des communautés indigènes ou ont soulevé ces préoccupations dans un secteur particulier.

Cependant, dans la plupart des pays, ces organismes n'ont pas pris en compte leurs politiques institutionnelles lorsqu'ils soutiennent les DSRP en tant que tels. Cela est aussi le cas de la politique opérationnelle 4.10 de la Banque mondiale qui n'a pas été appliquée de façon systématique aux DSRP, bien qu'elle semblât prévoir qu'un IPPF devait être élaboré en lien avec les DSRP dans les pays où vivaient des peuples autochtones.

Dans la pratique, l'un des obstacles à la mise en œuvre des politiques institutionnelles semble être le manque d'expérience en matière d'intégration des questions autochtones dans les politiques et planifications au niveau macro. Une autre difficulté est la délégation de l'autorité aux bureaux nationaux, qui ne disposent souvent pas des capacités techniques nécessaires pour traiter les questions autochtones. Cela entraîne de nouveau une certaine réticence à inclure les peuples autochtones dans les concertations menées avec les gouvernements sur les mesures à prendre puisque les personnels ne sont pas sûrs du plan directeur qui devrait orienter ces concertations.

Au cours des trois dernières années, le BIT a organisé une série de cours de formation d'une semaine sur les questions autochtones pour un total d'environ 200 participants, parmi lesquels des fonctionnaires du BIT, des membres de gouvernements, des organisations autochtones et des agences de développement. Ces expériences ont été extraordinairement positives et ont non seulement contribué à renforcer les capacités individuelles mais aussi à créer des réseaux et à encourager le dialogue.



## **Principes directeurs:**

- S'agissant de l'harmonisation des donateurs, il est essentiel de garantir que les donateurs, les organismes des Nations Unies, les banques multilatérales et les autres partenaires de développement jouent un rôle actif; qu'ils prennent des mesures coordonnées pour appliquer leurs politiques institutionnelles en vue d'apporter un appui aux peuples indigènes, notamment dans les pays où les capacités institutionnelles des organisations autochtones sont faibles.
- Un examen systématique visant à vérifier la présence de peuples indigènes dans les pays partenaires constitue la première étape nécessaire, devant être suivie de procédures obligatoires et concrètes. Ainsi, l'application de la politique 4.10 de la Banque mondiale portant sur les processus de DSRP devrait être étudiée plus à fond.
- Concernant l'harmonisation, l'alignement et la réforme des Nations Unies, la création de groupes de coordination sur les questions autochtones permettrait aux divers organismes et institutions d'inclure ces questions dans les concertations de manière plus cohérente et d'arriver à créer coordination et synergies dans la mise en œuvre.
- La formation du personnel représente un investissement nécessaire et pourrait être menée dans le cadre d'un effort interagences aux niveaux national, sous-régional ou régional, par exemple en lien avec l'application graduelle des orientations de l'UNDG.
- Les organismes internationaux devraient envisager de collaborer avec l'Instance permanente sur les questions autochtones afin de réaliser des examens périodiques et de fournir des orientations à leur personnel sur l'application systématique de leurs politiques institutionnelles.

## **2.5. Recueil de données détaillées**

Dans de nombreux pays, il n'existe ni données détaillées ni statistiques exactes relatives à la situation des peuples indigènes, voire aucune information démographique de base concernant leur nombre et leur situation géographique. L'analyse de la pauvreté des communautés indigènes dépendra donc souvent d'estimations approximatives ou recourra à des données indirectes afin d'évaluer, par exemple, la situation dans une zone géographique particulière à dominante indigènes. Il est encore plus rare de trouver des données détaillées décrivant les situations de chaque peuple indigènes dans un pays donné, ou dans les communautés autochtones, par exemple en fonction du sexe et de l'âge.

Ainsi, la situation de pauvreté propre à chaque peuple indigènes, ainsi que les différences entre les communautés indigènes et en leur sein risquent de ne pas apparaître dans les statistiques nationales. Cela implique qu'il n'existe aucune façon d'assurer le suivi des effets des efforts de réduction de la pauvreté sur les peuples indigènes, laissant ainsi les décideurs dans le flou lorsqu'ils tentent d'inclure les peuples indigènes dans les DSRP.

Au Népal, le gouvernement a officiellement reconnu 59 nationalités autochtones, mais ce nombre est discuté car d'autres groupes revendiquent aussi des identités autochtones différentes. Les principales sources de données pour suivre les avancées des DSRP sont l'étude sur les conditions de vie au Népal (NLSS), l'étude sur la démographie et la santé au Népal (NDHS) et le recensement de la population. Ces deux études ne fournissent pas d'informations sur la pauvreté au niveau des districts et ne sont pas conçues pour obtenir des informations détaillées pour chaque nationalité autochtone. Au Népal, les peuples indigènes sont assez différents et, en ce qui concerne la pauvreté et le renforcement des capacités, il est particulièrement important d'assurer le suivi de la situation des «nationalités autochtones en danger et fortement marginalisées», selon le classement de la Fédération népalaise des nationalités autochtones (NEFIN). Cette initiative doit être engagée par la Commission nationale de planification, en étroite consultation avec les organisations autochtones, afin que des données détaillées soient recueillies pour tous les indicateurs que les ministères concernés créent par le biais de leur système régulier de gestion des informations ou, dans certains cas, afin que des études soient menées en ce sens. Le système général d'analyse et de suivi de la pauvreté doit être conçu pour fournir des informations détaillées sur chaque communauté ethnique.

Parmi les principales difficultés qui concernent le recueil de données détaillées sur les peuples indigènes, il y a :

- le différend concernant les définitions ou la terminologie
- la fluidité de l'identité ethnique
- la migration, les conflits et les guerres
- l'absence de dispositions juridiques/d'acceptation politique
- la non appréhension de l'importance des données détaillées
- la faiblesse des capacités nationales en matière de recueil, d'analyse et de relevé détaillé des données
- la résistance des peuples indigènes s'ils ne contrôlent pas le recueil des données.

L'expérience, en particulier celle de l'Amérique latine, montre que, pour surmonter ces difficultés, un processus fondé sur le dialogue est nécessaire, par le biais duquel naît une compréhension et un respect profonds envers les diverses identités autochtones.

Les trois recensements de populations menés au Guatemala entre 1981 et 2002 sont fondés sur le respect du principe de l'autoidentification. Ils ont cependant progressivement inclus une appréhension plus détaillée des identités autochtones, offrant ainsi davantage d'options à chaque individu qui n'avait plus à se dire uniquement autochtone ou pas.

1981 La classification était fondée sur une estimation sociale de la personne là où elle était enregistrée; il n'existait que deux options: autochtone ou non autochtone

1994 Les questions suivantes étaient posées à chaque personne:

- Etes-vous autochtone? (oui ou non)
- Dans quelle langue avez-vous appris à parler? (choix entre cinq langues)
- Parlez-vous une langue maya? (choix entre quatre langues)
- Parlez-vous espagnol? (oui ou non)
- Portez-vous une tenue maya? (oui ou non)

2002 Les questions suivantes étaient posées à chaque habitant:

- Etes-vous autochtone? (oui ou non)
- A quel groupe ethnique appartenez-vous? (27 possibilités)
- Quelle est votre langue maternelle? (27 possibilités)
- Quelles autres langues parlez-vous? (27 possibilités)

### **Principes directeurs:**

- En matière de DSRP, la rationalisation des efforts de réduction de la pauvreté et du suivi offre une opportunité unique de renforcer les capacités des institutions nationales, notamment des bureaux de statistiques et des ministères concernés, pour recueillir des données pertinentes sur la situation des peuples indigènes.
- Ces efforts doivent être consentis par le biais d'un dialogue et d'une coordination étroits avec les organisations des peuples indigènes afin de garantir que les actions menées seront acceptées, faisables, pertinentes et durables, et qu'elles feront l'objet d'une appropriation.

## 2.6. Indicateurs pertinents

Les différences entre les cultures, les stratégies concernant les moyens d'existence et les valeurs spirituelles de chaque peuple indigène implique aussi que chacun a sa propre perception du bien-être et de la pauvreté, qui peut différer de celle d'autres secteurs de la société. De plus, la plupart des communautés autochtones ont leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, largement ignorées dans les processus de développement officiels. Dans le pire des cas, la réduction de la pauvreté d'autres franges de la population peut accentuer la pauvreté des peuples indigènes, par exemple en sapant leurs structures de gouvernance ou en entraînant la perte des terres, des ressources ou des langues.

Les indicateurs habituels de pauvreté risquent donc de ne pas saisir les perceptions spécifiques qu'ont les peuples indigènes de la pauvreté et du bien-être et de suivre des changements sans rapport avec la réduction de leur pauvreté.

La perception de la pauvreté est dynamique et change au fil du temps. Par le passé, au Cambodge, le nombre et la qualité des gongs en bronze, des habits et des couvertures que l'on avait tissés soi-même, ainsi que la taille et la qualité des ornements traditionnels sur le corps, en particulier la taille des boucles d'oreille en ivoire, constituaient des indicateurs de richesse.

En 2005, les peuples indigènes ont indiqué que posséder un moyen de transport moderne (moto, voiture), des bijoux en or, une montre et des biens de consommation faisait partie des nouveaux indicateurs de richesse. «Ne pas posséder suffisamment de nourriture pour toute l'année» a été souligné comme étant un nouvel indicateur de pauvreté, tandis que les restrictions croissantes concernant l'accès à la terre et aux forêts et la dépendance croissante envers une économie monétaire avaient des conséquences sur la sécurité alimentaire des communautés<sup>35</sup>.

Les pasteurs Mbororo du Cameroun distinguent deux éléments essentiels dans leur définition de la pauvreté: la disponibilité du bétail et l'accès à la terre nécessaire pour pouvoir mener leurs activités pastorales. Par conséquent, leurs stratégies de réduction de la pauvreté sont centrées autour de ces trois éléments: la reconnaissance et la protection de leurs droits collectifs d'accès à la terre; la sécurité des personnes et des biens; et l'amélioration des conditions de pâturage. Si ces conditions sont remplies, l'amélioration de leur éducation, de leur santé et de leur sécurité alimentaire suivra<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Kristina Chhim, *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction Strategies in Cambodia*, BIT, 2005, 40-41.

<sup>36</sup> Belmond Tchoumba, *Peuples indigènes et tribaux et stratégies de réduction de la pauvreté*, BIT, 2005.

Les perceptions qu'ont les peuples indigènes de la pauvreté et du bien-être seront souvent étroitement liées à la reconnaissance et à l'application de leurs droits collectifs, par exemple en ce qui concerne l'accès à la terre et aux ressources. Ainsi, les indicateurs pertinents seront souvent liés aux causes structurelles de la pauvreté qui ne sont pas nécessairement abordées dans les DSRP. Alors que la plupart des pays n'ont pas élaboré d'indicateurs spécifiques pour les indigènes, il existe des exemples positifs qui en montrent l'importance. Au Cambodge, un indicateur du suivi du DSRP commun aux donateurs et au gouvernement a été créé en matière d'enregistrement officiel des communautés indigènes, ainsi que de leurs droits d'usage de la terre. L'existence d'un indicateur de suivi si particulier a poussé le gouvernement à élaborer les politiques nécessaires.

### **Principes directeurs:**

- Des indicateurs spécifiques, fondés sur les propres perceptions qu'ont les peuples indigènes de la pauvreté et du bien-être, doivent être définis et inclus dans les systèmes de suivi et d'analyse de la pauvreté mis en place à l'échelle nationale. Ces indicateurs doivent être élaborés lors d'une consultation avec les communautés indigènes, qui doivent participer aux processus de suivi.
- En outre, les indicateurs liés à la reconnaissance et à l'application des droits des peuples indigènes dans le cadre du DSRP doivent être élaborés comme faisant partie intégrante du suivi de la mise en œuvre du DSRP, afin d'évaluer l'engagement et les avancées à ce sujet ainsi que les besoins supplémentaires en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique.

## **2.7. Intégrer/cibler**

Intégrer le problème des peuples indigènes dans le DSRP et les programmes y afférents par secteur constitue indéniablement l'approche la plus globale et cohérente qui soit. Il s'agit aussi de l'objectif ultime de la plupart des politiques nationales et institutionnelles en matière d'appui aux peuples indigènes. En réalité, il s'agit d'un objectif à long terme qui n'a pas encore été atteint dans la plupart des pays. L'absence de mécanismes institutionnels en matière de coordination et les faibles capacités techniques de nombreuses institutions gouvernementales (voir 2.2 et 2.3), constituent les principales difficultés à cet égard. L'importance d'intégrer les droits des peuples indigènes dans le contexte de la décentralisation doit donc être à nouveau soulignée, car c'est là que les communautés indigènes devraient presque immédiatement être capables d'obtenir le contrôle de leur propre voie vers le développement.

A la place de l'intégration ou en sus, un certain nombre de pays élaborent aussi des programmes ciblés pour les peuples indigènes, soit dans un secteur spécifique, soit dans des programmes de développement multi-dimensionnels. Ceux-ci peuvent s'avérer essentiels pour obtenir des résultats concrets, sensibiliser aux questions autochtones

et acquérir des expériences pouvant par la suite influencer des politiques et programmes de secteur plus généraux. Ils sont souvent ancrés dans des institutions spécifiques créées pour promouvoir le développement des peuples indigènes. Malheureusement, ces dernières sont souvent mal équipées ou mal financées et manquent du poids politique nécessaire pour influencer des institutions plus fortes, telles que les ministères de la Planification et des Finances.

Il existe de nombreux exemples positifs d'agences de donateurs qui, en marge de leur appui général aux programmes dans le cadre du DSRP, soutiennent aussi des interventions ciblées pour les peuples indigènes. Ironie du sort, certains des donateurs ayant les politiques institutionnelles les plus fortes ont du mal à apporter pareil appui:

- leurs politiques sont ambitieuses et prévoient que la question des peuples indigènes doit être traitée comme une question transversale;
- leurs dispositifs de financement et leurs mécanismes institutionnels ne permettent aucune déviation des «modalités de l'efficacité de l'aide», donnant donc la préférence au renforcement du mandat et du fonctionnement des institutions gouvernementales.

Sans une certaine souplesse des modalités de mise en œuvre, ces agences risquent de se retrouver dans une situation où elles ne pourront que choisir entre ne pas intégrer ou ne pas cibler. Cela constitue un risque, essentiellement pour les agences de donateurs qui ont décentralisé le processus de prise de décisions au niveau national, sans doter les bureaux locaux des savoir-faire nécessaires en matière de questions autochtones.

### **Principes directeurs:**

- Intégrer et cibler ne sont pas incompatibles: l'idéal serait que les programmes ciblés véhiculent des approches d'intégration plus larges.
- Les opportunités doivent être évaluées de près selon la situation de chaque pays et un juste équilibre d'approches synergiques doit être atteint.
- Lorsqu'on tente d'intégrer les préoccupations des peuples indigènes, des cibles et des indicateurs spécifiques doivent être définis avec les secteurs concernés afin d'éviter que cette intégration ne se convertisse en invisibilité.
- Lorsque des programmes ciblés sont envisagés, une attention particulière doit être portée à la garantie de la durabilité des résultats, par exemple en partageant les expériences, les bonnes pratiques et les enseignements tirés lors de la mise en œuvre du DSRP.

## 2.8. Lien entre planification et budgétisation

Malgré les efforts consentis pour harmoniser et aligner les processus de planification et de budgétisation, beaucoup de budgets publics sont encore fragmentaires et davantage axés sur les apports que reliés aux résultats classés par ordre de priorité. Du fait de sa haute technicité, le budget public n'implique habituellement que très peu la société civile ou les Parlements. Dans la plupart des pays, le lien entre les processus de planification et de budgétisation demeure problématique et le contrôle démocratique de ces processus mince.

La Banque mondiale prévoit que la société civile a un rôle important à jouer dans le processus de budgétisation, en particulier en ce qui concerne l'influence sur les décideurs dans la définition des priorités, la formulation de commentaires sur les décisions budgétaires, le partage des informations avec les électeurs et le suivi de la réalisation des objectifs visés<sup>37</sup>. En outre, elle souligne que le renforcement de l'appropriation de l'analyse et du conseil budgétaire impliquera nécessairement une démocratisation de la capacité à comprendre le budget. Cela signifie le développement des capacités à exprimer le budget et toute autre proposition de budget en des termes simples et permet aussi d'ouvrir un dialogue qui a été jusqu'à présent sous le contrôle exclusif de quelques technocrates<sup>38</sup>.

Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les peuples indigènes dont la participation aux processus de budgétisation est négligeable et le reflet des priorités dans les MTEF et les budgets annuels insignifiant. Il existe de nombreux exemples où les peuples indigènes sont arrivés à faire inclure certaines de leurs priorités dans les DSRP, en particulier sous la forme de projets ciblés. Cependant, comme ceux-ci n'étaient dotés d'aucune allocation budgétaire, ils n'ont jamais été mis en œuvre.

En règle générale, il y a trois voies principales pour inclure les priorités des peuples indigènes dans le budget, liées aussi aux principales modalités des approches ciblées ou intégrées pour le développement des peuples indigènes (voir 2.7):

- l'intégration des priorités des peuples indigènes dans les politiques de secteur, puis dans les MTEF. Cela pourrait conduire à une intégration plus globale des peuples indigènes dans le processus de développement d'un pays donné mais représente aussi l'approche la plus difficile techniquement pour laquelle l'allocation de fonds est la plus difficile à suivre.
- l'assignation de fonds aux communautés indigènes dans le cadre des allocations pour le développement décentralisé. Cette approche peut grandement contribuer à donner aux communautés indigènes le contrôle direct des fonds de développement, mais dépend de la création de mécanismes adéquats garantissant la participation directe des peuples indigènes aux institutions gouvernementales locales.
- les projets ciblés, modalité que les peuples indigènes connaissent le mieux, grâce à laquelle ils peuvent tout de suite assurer le suivi des allocations de ressources.

<sup>37</sup> Banque mondiale, *PRSP Source Book*, p. 259.

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 202.

Au Népal, les projets ciblés proposés aux peuples indigènes ont été reportés d'une période de DSRP à la suivante. Au vu d'expériences préalables, les organisations autochtones craignent que la portée de ces interventions et les allocations budgétaires y allouées ne soient inadéquates; que le classement des financements par ordre de priorité ne soit pas établi sur des critères objectifs, créant un écart entre les processus de planification et de budgétisation. Du fait des ressources limitées, les peuples indigènes ont aussi besoin de classer leurs besoins et leurs demandes par ordre de priorité pour garantir un usage efficace des ressources disponibles.

Au Cambodge, l'intention est d'élaborer le programme national d'investissement public (PIP) depuis le bas, par le biais de l'élaboration participative des programmes d'investissement au niveau des communes et des districts. Cependant, il n'existe aucune ligne directrice garantissant l'inscription des priorités identifiées au niveau local dans le PIP. A ce jour, aucune intervention spécifique de peuples indigènes n'y figure.

Au Cameroun, un plan de développement des peuples indigènes avait été conçu pour être lié au Programme national de développement participatif et au Programme sectoriel forêt-environnement. Cependant, du fait de l'insuffisance de l'allocation budgétaire accordée à la mise en œuvre de ce plan, celle-ci a été sérieusement retardée: seul un petit élément a commencé à être mis en place.

### **Principes directeurs:**

- Tant les questions autochtones que le suivi du budget par la société civile doivent être inclus dans les efforts généraux visant à renforcer les liens entre les processus de planification et de budgétisation.
- L'intégration des peuples indigènes au processus de budgétisation requiert un appui de la part des acteurs qui n'ont pas déjà été concernés par la formation et le renforcement des capacités liés aux questions autochtones, notamment les commissions nationales pour la planification et les ministères des Finances. Il est donc nécessaire d'inclure ces institutions dans les efforts de concertation et de renforcement des capacités.
- Les capacités des peuples indigènes en matière de participation aux processus locaux de planification et de budgétisation du développement doivent être renforcées. Au niveau national, des efforts particuliers doivent être consentis pour renforcer les capacités des organisations indigènes afin qu'elles puissent préconiser et suivre l'allocation des ressources aux priorités des peuples indigènes, et encourager les approches intégrées.
- Les donateurs doivent réaliser systématiquement un audit de leurs allocations budgétaires à destination des peuples indigènes, par exemple par le biais d'examen périodiques, afin d'évaluer l'application de leurs politiques institutionnelles.



## 2.9. Etablissement des rapports

Les rapports annuels sur l'état d'avancement (APR) et les notes consultatives conjointes du FMI et de la Banque mondiale (JSAN) ne visent généralement pas de façon systématique ou explicite les peuples indigènes, bien que la plupart comportent des chapitres directement applicables aux questions autochtones: évaluation des questions relatives à la participation, à la distribution des biens, à l'intégration sociale et à la budgétisation. Cela prouve que les rapports et les mécanismes d'examen des DSRP peuvent être utilisés pour assurer le suivi de l'intégration des peuples indigènes dans les efforts de réduction de la pauvreté.

Cambodge, JSAN, 2006:

*La participation d'acteurs non étatiques représentait le point faible de l'établissement du NSDP... la communauté des ONG n'était impliquée qu'à des stades ultérieurs; les consultations directes avec des pauvres (ou des groupes de citoyens, en général) n'ont pas eu lieu*<sup>39</sup>.

Cameroun, JSAN, 2007:

*... [les personnels de la Banque mondiale et du FMI] restent préoccupés du fait que, en l'absence d'étroite supervision et d'application stricte des réglementations forestières, les forêts communautaires et les petits permis d'exploitation du bois peuvent être utilisés pour servir des intérêts particuliers et alimenter une exploitation illégale du bois, au détriment des communautés locales. Ils recommandent que le gouvernement examine et précise tous les aspects liés à l'attribution et à l'utilisation des forêts communautaires, ainsi qu'aux petits permis d'exploitation du bois.*

Népal, JSAN, 2006:

*L'APR analyse l'impact de plusieurs programmes du gouvernement népalais sur les groupes défavorisés mais reconnaît une diminution des dépenses pour les programmes ciblés. Les personnels se réjouissent de l'analyse des incidences des programmes de secteur (par exemple des projets urbains) sur les groupes défavorisés, des avancées réalisées grâce au fonds pour la réduction de la pauvreté et de l'élaboration d'un mécanisme de suivi pour certains programmes ciblés. Ils encouragent le gouvernement à continuer d'élaborer les outils permettant d'assurer le suivi de l'intégration sociale et d'évaluer les incidences des dépenses publiques sur différents groupes de la société.*

<sup>39</sup> JSAN, Cambodge, 2006.

Etant donné le rôle qu'a le personnel de la Banque mondiale dans l'examen des DSRP et des APR, il serait recommandable que la politique de la Banque<sup>40</sup> concernant les peuples indigènes soit prise en compte; que dans le cadre de l'établissement des rapports sur les DSRP, soit examiné si le processus d'une consultation libre, préalable et en connaissance de cause a entraîné un large appui communautaire des peuples indigènes touchés<sup>41</sup>.

### **Principes directeurs:**

- Les rapports annuels sur l'état d'avancement doivent servir à évaluer explicitement les avancées concernant les peuples indigènes tant par le biais d'indicateurs clés de la pauvreté que par des indicateurs spécifiques liés à la reconnaissance et à l'application des droits des peuples indigènes.
- Conformément aux lignes directrices et à la politique opérationnelle 4.10 de la Banque mondiale, les notes consultatives conjointes du FMI et de la Banque mondiale doivent explicitement aborder l'implication des peuples indigènes dans le processus, l'existence de données détaillées sur la pauvreté, l'accès des peuples indigènes à la terre et aux ressources naturelles essentielles, ainsi que les indicateurs et les cibles exclusivement relatifs aux indigènes.

---

<sup>40</sup> Banque mondiale, politique opérationnelle 4.10, peuples autochtones, 2005.

<sup>41</sup> Ibid, article 1.

## Exemples de pays: Cambodge, Cameroun et Népal

### 3.1. Historique, processus et objectifs

Dans chacun de ces trois pays, une étude a été menée<sup>42</sup> pour évaluer les besoins, les priorités et les portes d'entrée en matière d'intégration des questions autochtones dans les processus des SRP, étude qui incluait l'analyse des éléments suivants:

- le contenu/la substance du DSRP et une présentation des principaux programmes, des groupes de travail thématiques et des autres initiatives visant à en garantir la mise en œuvre, notamment la cartographie de l'appui des donateurs;
- les principaux mécanismes institutionnels, les dates prévues et le cycle d'établissement des rapports visant à assurer la mise en œuvre et le suivi du DSRP;
- les principales allocations budgétaires pour le DSRP, notamment pour les principaux programmes de mise en œuvre;
- la connaissance et les capacités des principales institutions en matière de questions autochtones.

Par la suite, dans chacun de ces trois pays, un séminaire de concertation a été organisé afin d'examiner les recommandations à prendre en vue d'établir une stratégie nationale incluant les peuples indigènes aux DSRP, notamment la définition de portes d'entrée institutionnelles, structurelles et solides des besoins en matière de renforcement des capacités institutionnelles, et des suggestions concernant les secteurs auxquels il faudrait s'attaquer en priorité.

---

<sup>42</sup> Belmond Tchoumba, *DSRP au Cameroun: Etat des lieux et portes d'entrées pour la prise en compte des questions des peuples indigènes et tribaux*, BIT, 2008.

Bhuban B. Bajracharya & Krishna B. Bhattachan, *Integration of indigenous issues in the poverty reduction strategy process of Nepal*, BIT, 2007.

Birgitte Feiring, Sovathana Seng et Kirsten Ewers Andersen, *National Strategic Development Plan and Participation of Indigenous Peoples in Cambodia*, 2007.

## 3.2. Cambodge:

Bien qu'aucune statistique officielle ne donne le nombre de peuples indigènes au Cambodge, il est estimé à 1 % environ de la population. Il est admis qu'ils appartiennent à la partie la plus pauvre et la plus marginalisée de la population. Les organisations indigènes n'ont commencé à y apparaître qu'il y a peu et n'ont aucunement participé à l'élaboration du plan national stratégique pour le développement (NSDP). Les possibilités qu'ont les peuples indigènes d'être consultés et de participer sont en partie limitées du fait de la distance géographique et de la tenue des discussions en khmer et en anglais, dans lesquelles sont utilisées un langage et une phraséologie que les peuples indigènes ne connaissent pas. En outre, la plupart des décideurs et des agents de l'Etat n'ont qu'une compréhension limitée des questions autochtones et sont souvent guidés par une perception erronée de ces peuples, considérés comme «retardés».

Le Cambodge est très dépendant de l'aide extérieure pour la mise en œuvre du NSDP. Conformément aux principes d'harmonisation et d'alignement, les donateurs et le gouvernement ont conjointement créé un certain nombre de mécanismes pour une gestion axée sur les résultats, notamment plusieurs forums pour le dialogue et la coordination, et ont établi des indicateurs communs permettant de mesurer les résultats de ces programmes. La société civile participe à ces processus dans une certaine mesure mais, bien que la communauté des ONG ait consenti des efforts pour faire prendre conscience des préoccupations des peuples indigènes, elle-même n'y a pas accès.

Jusqu'à présent, il n'existe aucun mécanisme de coordination qui rassemble les acteurs concernés au Cambodge afin de garantir que les efforts visant à inclure les peuples indigènes au NSDP soient coordonnés, cohérents et concertés.

Le NSDP couvre la période 2006-2010. En l'absence de politique nationale sur les peuples indigènes, leur situation n'est pas particulièrement abordée dans les cibles et objectifs généraux du NSDP. Celui-ci définit néanmoins les *efforts ciblés envers les plus nécessiteux et les personnes et les zones les moins favorisées* comme une priorité majeure, définition qui pourrait servir aux communautés indigènes de porte d'entrée.

Bien que le NSDP expose les grandes lignes des objectifs, des cibles, des indicateurs et des actions stratégiques au niveau macro pour tous les secteurs, des plans plus spécifiques doivent être élaborés pour chacun d'entre eux.

La décentralisation et la déconcentration (D&D) sont un domaine qui offre des opportunités évidentes en matière de renforcement de la participation des peuples indigènes au développement. Ceux-ci vivent à l'échelle sous-nationale de la province, du district et de la commune et participent aux conseils communaux et aux autres organes locaux. Les spécificités de ces opportunités restent pourtant encore inconnues car une nouvelle loi organique sur la structure gouvernementale décentralisée entrera en vigueur en 2008.

*La participation de la société civile était le point faible du processus de définition du NSDP. Cette situation doit être redressée lors de la mise en œuvre du plan, d'abord en informant la société civile de ses principaux points dans un format accessible, puis en impliquant les ONG, qui serviront à transmettre les commentaires formulés sur les points de vue populaires de la mise en œuvre et des résultats<sup>43</sup>.*

L'idéal serait que le programme d'investissement public (PIP) soit élaboré depuis le bas, par le biais de l'élaboration participative des programmes concernant l'investissement au niveau des communes et du district. Actuellement, le PIP est un plan au niveau macro qui ne reflète que les investissements majeurs dans quatre grands secteurs. Il n'existe toujours pas d'orientations ni de lignes directrices garantissant que les priorités définies au niveau local sont réellement reflétées dans le PIP. A ce jour, aucune intervention spécifique de peuples indigènes ne figure dans le PIP.

*Le NSDP expose à grands traits les liens entre objectifs, stratégies et schémas de dépenses publiques, mais est plus indicatif que spécifique lorsqu'il s'agit des dépenses prioritaires. Par conséquent, si le NSDP doit influencer sur le classement par ordre de priorité du Gouvernement royal du Cambodge et des donateurs, cela sera probablement plutôt le cas par le biais des arrangements concernant les politiques, les institutions et la gouvernance, que par celui des dépenses<sup>44</sup>.*

Pour les peuples indigènes, la terre et le secteur forestier sont les éléments les plus importants car ils constituent la base sociale, économique et culturelle assurant leurs moyens d'existence et leur survie. Dans le même temps, l'appropriation illégale de terres est un phénomène en augmentation rapide qui constitue une préoccupation importante aux niveaux national et international. Par ailleurs, le NSDP fait explicitement référence aux peuples indigènes dans le chapitre sur la réforme agraire, en reconnaissant la nécessité d'«enregistrer les droits des peuples autochtones à la terre<sup>45</sup>».

En 2006, un indicateur de suivi commun aux donateurs et au gouvernement a été élaboré. Il concerne la rédaction d'un projet de directive sur l'enregistrement officiel des communautés indigènes et de leurs droits d'usage sur la terre<sup>46</sup>. En 2007, un objectif spécifique a été formulé afin de permettre l'adoption de cette politique<sup>47</sup> et de mesures protectrices visant à sauvegarder les terres indigènes dans deux provinces.

L'existence d'un indicateur spécifique a poussé le gouvernement à rédiger le projet de directive sur l'enregistrement des communautés indigènes. Cependant, de nombreuses organisations ont exprimé leurs préoccupations relatives à la faiblesse des mesures

---

<sup>43</sup> JSAN sur le NSDP du Cambodge, 2006, p. 3.

<sup>44</sup> JSAN sur le NSDP du Cambodge, 2006, p. 3.

<sup>45</sup> Voir NSDP, 4.50.

<sup>46</sup> *Policy on registration of and (use) right to land of indigenous community in Cambodia*, décembre 2006, Council of Land Policy.

<sup>47</sup> Bien que cette politique ait été largement critiquée par la société civile et d'autres acteurs et que des demandes visant à apporter des changements conséquents aient été formulées avant son adoption.

protectrices prévues. De plus, au Cambodge, aucune communauté indigène n'a bénéficié à ce jour d'une protection juridique de ses droits fonciers s'appliquant aux terres communautaires.

L'accent particulier mis sur les questions autochtones lors d'un forum commun réunissant donateurs et gouvernement, ainsi que l'élaboration d'un indicateur spécifique, a servi de réel tremplin pour faire connaître les priorités des peuples indigènes. Les résultats tangibles restent encore à prouver.

Par ailleurs, le Danida apporte un soutien direct au BIT afin de travailler à la mise en place d'une législation pertinente visant à protéger les droits à la terre des communautés indigènes. Par ce biais, le BIT cherche à renforcer les capacités des peuples indigènes afin qu'ils puissent s'engager eux-mêmes dans les procédures juridiques. Un autre aspect de ces travaux consiste à jouer le rôle de coordonnateur en vue d'harmoniser les nombreuses approches relatives à l'enregistrement des droits à la terre des communautés indigènes, et à renforcer les mécanismes officiels qui traitent de ces questions.

En revanche, peu a été accompli en matière d'intégration des besoins et des priorités des peuples indigènes dans la mise en œuvre générale du NSDP et aucune intervention spécifique n'a été élaborée dans les secteurs prioritaires, tels la santé et l'éducation. En règle générale, le manque de données spécifiques sur la situation des peuples indigènes empêche non seulement de les identifier parmi les plus nécessiteux et les moins favorisés, mais rend aussi impossible le suivi de leur situation et toute prise de décisions en connaissance de cause.

### **3.3. Cameroun:**

Au Cameroun, les peuples indigènes sont les pasteurs Mbororo et ceux que l'on appelle les Pygmées (Baka et Bagyèli), qui dépendent traditionnellement des ressources de la forêt pour assurer leurs moyens d'existence. Ils sont respectivement environ 1,8 million et 400 000. Les peuples indigènes ne sont protégés par aucun statut juridique bien qu'il soit largement admis qu'ils appartiennent aux franges les plus pauvres et les plus marginalisées de la population.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) du Cameroun a été mis en place il y a trois ans. Il est centré autour de 6 axes stratégiques mais, bien qu'un certain nombre d'indicateurs macroéconomiques aient été améliorés, il reste difficile de constater des avancées pour les 80% de la population qui vivent en-dessous du seuil de pauvreté. En outre, les institutions responsables du suivi et de l'évaluation du DSRP ne sont pas efficaces et les rapports sur l'état d'avancement ne donnent qu'une vision partielle de sa mise en œuvre, puisque les activités des ONG n'y sont pas reflétées.

Malgré la nature exceptionnellement participative du processus visant à élaborer des priorités pour le DSRP en cours au Cameroun, les peuples indigènes n'ont pas été consultés comme il se devait lors du processus d'élaboration et leurs préoccupations ne

sont abordées ni dans les lignes stratégiques, ni dans les stratégies de secteur ni dans les cadres de dépenses à moyen terme des différents ministères. Pourtant, le Cameroun est l'un des seuls pays de la région Afrique à avoir élaboré des programmes spécifiques aux communautés indigènes dans le cadre du DSRP. Dans ce cas, néanmoins, ces programmes n'ont qu'un objectif très localisé. Les projets ciblés qui ont été élaborés dans certains ministères n'ont reçu aucune allocation budgétaire et leur mise en œuvre reste fortement hypothétique. Quelques projets co-financés par des organismes internationaux et le gouvernement font figure d'exception. Cependant, les projets ciblant les peuples indigènes dans le cadre du Programme national de développement participatif (PNDP) et du Programme sectoriel forêt-environnement (PSFE) sont insuffisants et ont des effets limités sur les bénéficiaires.

Depuis février 2007, le Cameroun révisé le DSRP, offrant ainsi la possibilité de veiller à ce que les préoccupations des peuples indigènes soient reflétées dans les mécanismes d'application et de suivi de la deuxième génération du DSRP.

En règle générale, il faut se pencher sur les causes profondes de la pauvreté des peuples indigènes et non seulement sur les moyens d'en modifier les effets. La participation des peuples indigènes à l'élaboration de stratégies de développement à tous les niveaux est essentielle mais, pour la garantir, des programmes axés sur le renforcement des capacités doivent être mis en place afin de renforcer les capacités des peuples indigènes dans la participation aux processus de prise de décisions. De même, le gouvernement doit renforcer les capacités de ses institutions en matière de questions autochtones. Cela entraîne aussi la conduite d'études et d'enquêtes complémentaires afin d'avoir une meilleure appréhension de la situation de pauvreté dans laquelle se trouvent les peuples indigènes. Il existe déjà un certain nombre d'expériences, de bonnes pratiques et de recherches, en particulier dans le domaine de l'éducation, du renforcement des capacités et de la gestion des ressources naturelles, tant au Cameroun qu'au niveau de la sous-région, qui peuvent servir de base à la mise en place d'initiatives de ce genre au Cameroun.

Du point de vue thématique, les priorités des peuples indigènes concernent l'accès à la terre et la participation à la gestion des ressources naturelles, l'accès à la justice, l'accès culturellement approprié aux services de base, tels que la santé et l'éducation, et le renforcement de leurs capacités techniques et organisationnelles. Certains organismes régionaux, comme la Commission des Forêts de l'Afrique Centrale (COMIFAC), pourraient être l'endroit où les questions autochtones seraient abordées, si un travail de sensibilisation à ces questions est mené de façon adéquate. Afin de s'attaquer à la discrimination à l'égard des peuples indigènes, les politiques nationales de l'emploi devraient garantir l'égalité des chances et l'égalité d'accès à la formation professionnelle. Les Conventions de l'OIT déjà ratifiées, comme la Convention (n° 111) de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, et la politique nationale de l'emploi récemment adoptée pourraient servir de cadre pour traiter ces questions.

Au niveau institutionnel, la principale difficulté est de garantir la représentation des peuples indigènes dans les divers mécanismes ou institutions chargés de mettre en place et de suivre le DSRP aux niveaux local et national. En outre, il est nécessaire de

sensibiliser ceux qui travaillent avec ces institutions et ces mécanismes aux questions autochtones afin qu'ils soient mieux armés pour y faire face.

En tant que ministère principal chargé de s'occuper des groupes vulnérables, le ministère des Affaires sociales (MINAS) est idéalement placé pour garantir la consultation des peuples indigènes et leur participation aux différentes étapes de la planification et de l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme des différents ministères, chaque fois que cela sera pertinent et qu'il pourrait y avoir des incidences sur la situation de ces communautés. Ce ministère peut aussi jouer le rôle de coordonnateur en garantissant la visibilité des questions autochtones, de façon plus générale. Cela est particulièrement important pour les ministères de la Santé, de la Planification, de l'Éducation primaire et secondaire, des Affaires sociales, et des Forêts et de la faune. Ainsi, il pourrait être garanti que les questions autochtones soient abordées et qu'elles reçoivent les allocations budgétaires adéquates pour les politiques et les programmes par secteur. Les nouvelles commissions créées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du DSRP aux niveaux départemental et communal, ainsi que le comité chargé du suivi au niveau national, doivent garantir l'accès des peuples indigènes aux informations ainsi que leur participation au processus de prise de décisions.

Une stratégie complète est nécessaire pour que les questions autochtones soient abordées et incluses dans le deuxième DSRP. Celui-ci doit se concentrer autour de quatre lignes stratégiques: 1) l'intégration générale des questions autochtones au DSRP (notamment: accroître la coordination; tirer les enseignements des recherches menées, des expériences et des meilleures pratiques déjà observées; communiquer et renforcer les capacités de tous les acteurs concernés; recueillir les données dans des zones spécifiques; et renforcer les mécanismes de participation); et 2) l'intégration des questions autochtones aux secteurs spécifiques, en particulier l'éducation, les forêts et les ressources naturelles, la santé et l'emploi.

Par le biais du DSRP, l'État doit reconnaître que les peuples indigènes constituent un groupe particulièrement vulnérable qui a des besoins spécifiques nécessitant des consultations tenant compte de leurs réalités culturelles. Les organisations de la société civile doivent être encore plus actives et accompagner efficacement les peuples indigènes lors de la révision du DSRP. Les donateurs et les autres partenaires de développement peuvent apporter leur soutien technique et financier, tout en garantissant le respect de leurs propres principes et politiques en matière de soutien aux peuples indigènes dans le cadre de la coopération pour le développement.

### **3.4. Népal:**

Le Népal est dans une situation inhabituelle puisqu'un accord de paix vient de mettre récemment un terme à plus de dix années de guerre civile et qu'un processus majeur de réforme de l'État est en cours. Les demandes des peuples indigènes sont au centre de ce processus. Il est largement admis que la marginalisation et l'exclusion des 59 peuples indi-



gènes, qui représentent environ 40 % de la population, font partie des causes profondes des troubles. Ces peuples indigènes sont très divers et, tandis que la plupart des groupes sont à la traîne, quelques-uns se situent en réalité au-dessus de la population moyenne, en termes socio-économiques. Cependant, les demandes relatives à l'autogouvernance et aux droits aux langues et aux croyances sont partagées par tous les groupes.

En septembre 2007, le Népal a ratifié la Convention n° 169 de l'OIT, afin de l'utiliser comme cadre pour une démocratie et un développement pour tous. La Convention fournit une base juridique complète en matière d'intégration des droits des peuples indigènes à la restructuration de l'Etat et aux politiques de développement et de réduction de la pauvreté.

Le dernier DSRP du Népal (le Dixième plan) est arrivé à son terme le 16 juillet 2007. Etant donné le changement politique historique et la restructuration de l'Etat, il semblait impossible de formuler un nouveau plan quinquennal: un plan intérimaire pour trois ans (TYIP) a été établi pour 2008-2010. Cette période coïncide avec l'année prévue pour aligner la législation et les politiques, élaborer les mécanismes de mise en œuvre et restructurer l'Etat par le biais d'une Assemblée Constituante. A cet égard, le processus de réforme de l'Etat, la mise en œuvre de la Convention n° 169 et celle du TYIP doivent être alignés et contribuer aux mêmes objectifs d'ensemble. Ces processus restent pourtant très dépendants de la situation générale, toujours instable, de la politique et de la gouvernance.

Le Népal abrite un fort mouvement autochtone, essentiellement représenté par la très en vue Fédération népalaise des nationalités autochtones, mais aussi par un certain nombre d'autres réseaux et organisations. L'une des demandes fondamentales des peuples indigènes est l'obtention d'une représentation proportionnelle à l'Assemblée Constituante. En outre, le gouvernement a créé la Fondation nationale pour le développement des nationalités autochtones (NFDIN), organisation gouvernementale autonome qui travaille au développement des peuples indigènes.

Les consultations ont constitué une caractéristique importante du processus de formulation du TYIP. Elles se sont tenues à différents moments de la conceptualisation, de la formulation et de l'élaboration du plan, tant au niveau national que local, notamment avec les peuples indigènes. De plus, un groupe de travail spécial a été créé pour proposer des politiques, des programmes et des projets à destination des peuples indigènes.

Grâce à ces processus, les besoins des peuples indigènes sont bien identifiés. Parmi ceux-ci, il y a: (i) la conservation et le développement de leur culture, de leur héritage culturel et de leur langue, (ii) la fourniture de services, (iii) le développement des infrastructures socio-économiques, et (iv) des mesures spéciales pour qu'ils participent davantage à la fonction publique et aux autres institutions publiques.

Conformément à la Convention n° 169, une section spécifique sur le développement des peuples indigènes a été développée pour le TYIP, fournissant beaucoup plus de d'importance aux questions de peuples indigènes que n'importe lequel des plans nationaux du pays jusqu'ici. Le TYIP contient un examen critique de la fête, la situation poli-

tique, économique et culturelle des communautés indigènes du Népal et un programme de développement à cinq points dans les secteurs suivants:

- la politique et institutions D'état
- le renforcement de Capacité des organisations traditionnelles et indigènes nationales
- des conditions Économiques
- la Langue et culture

Une des activités mentionnées est spécifiquement un examen de toute la politique d'Etat et des programmes pour assurer qu'ils sont conformes à la Convention n° 169.

Les projets ciblés proposés pour le TYIP sont largement repris du Dixième plan. Leur mise en œuvre dépend généralement de l'engagement et de la sensibilité des agents du gouvernement à l'égard des questions autochtones. Au vu des expériences préalables, on peut craindre que la portée de ces interventions et les allocations budgétaires y allouées seront inadéquates et que le classement par ordre de priorité des financements ne soit pas fondé sur des critères objectifs, créant ainsi un écart entre les processus de planification et de budgétisation. Etant donné que les ressources sont limitées, le gouvernement a tendance à distribuer de minces ressources à de nombreux projets et programmes. Les peuples indigènes doivent donc classer par ordre de priorité leurs besoins et leurs demandes afin que ces ressources soient utilisées le plus efficacement possible.

Les questions comme l'accès aux ressources naturelles et la réforme de programmes de l'enseignement exigent l'attention et la connaissance technique dans les ministères et des donateurs(donneurs), au-delà de l'approche traditionnelle qui a prévalu.

Cependant, intégrer l'inquiétude des peuples indigènes dans la mise en œuvre des programmes au niveau local reste difficile. Le Dixième plan (DSRP) prévoyait que 27% et 12% des subventions non conditionnelles accordées par le gouvernement central aux comités centraux pour le développement au niveau du district et du village devaient être allouées aux programmes dont bénéficient directement les nationalités autochtones et les Dalits. Bien que les plans de district soient formulés avec les communautés locales, ils ne sont pour l'instant généralement pas utilisés pour la mise en œuvre. La représentation des communautés défavorisées, notamment des peuples indigènes, est devenue obligatoire, par exemple dans les comités de gestion des écoles et dans les groupes d'utilisateurs des forêts. Cependant, les institutions traditionnelles des peuples indigènes sont largement contournées lors de la mise en œuvre.

Les principales sources de données disponibles pour assurer le suivi des avancées du TYIP ne fournissent pas de données détaillées par groupe ethnique/caste, linguistique et religieux. Certains indicateurs fournissent des données ventilées par sexe mais celles-ci ne sont pas détaillées par groupe ethnique/caste, linguistique et religieux.

Les donateurs ont constitué divers groupes de coordination liés aux secteurs ou aux sous-secteurs qui les concernent. Bien qu'un groupe d'action pour l'intégration sociale (SIAG) existe depuis 2005, aucun groupe spécifique sur les questions autochtones n'a été créé parmi les donateurs. Cependant, suite à la ratification de la Convention n° 169, le gouvernement prévoit de créer un groupe de travail pour en superviser et en coordonner la mise en Suvre.

Le gouvernement et les donateurs ne fournissent qu'un appui financier nominal direct aux organisations des peuples indigènes. La majeure partie de l'appui des donateurs est versé aux ONG afin d'améliorer les moyens d'existence et/ou de sensibiliser les peuples «défavorisés», «vulnérables», «pauvres», «exclus», «marginalisés» ou «opprimés». Ces catégories génériques empêchent souvent les peuples indigènes de bénéficier de ces programmes.



### **A. Dispositions principales relatives au développement dans la Convention n° 169 et la Déclaration sur les droits des peuples autochtones**

#### **Autodétermination, consultation et participation en matière de développement dans les dispositions de la Convention n° 169 et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**

De manière générale, la Convention n° 169 prévoit que les peuples indigènes ont le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement et d'exercer un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre (article 7).

Concernant la participation, la Convention n° 169 (article 6) prévoit que les gouvernements doivent mettre en place les moyens par lesquels les peuples indigènes peuvent participer librement à tous les niveaux à la prise de décisions dans les organismes qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent.

La Convention (article 6) précise que les gouvernements doivent consulter les peuples indigènes chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement. Cette consultation doit être menée de bonne foi en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement. Les dispositions supplémentaires précisent les cas où les consultations doivent se tenir, en particulier en ce qui concerne la terre.

Le processus de consultation doit suivre les procédures adéquates, être adapté aux circonstances et se dérouler avec les institutions représentant les peuples indigènes. Les gouvernements doivent mettre en place les moyens nécessaires à l'entière mise en Suvre des institutions et initiatives des peuples indigènes et, le cas échéant, fournir les ressources nécessaires pour la faciliter.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones indique que les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination et le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement.

S'agissant des consultations, la Déclaration (article 19) prévoit que les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Dans la Déclaration, le concept du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause s'applique aussi à d'autres cas, en particulier à la terre.

De plus, les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles (article 18).

## B. Références et suggestions de lecture

- Bajracharya & Bhattachan, *Integration of indigenous issues in the poverty reduction strategy process of Nepal*, BIT, 2007
- Banque mondiale, mise en œuvre de la directive opérationnelle 4.20 concernant les peuples autochtones, 2003
- Banque mondiale, politique opérationnelle 4.10, peuples autochtones, 2005
- Bhattachan & Webster, *Indigenous Peoples, Poverty Reducation and Conflict in Nepal*, BIT, 2005
- Bureau international du travail, *ILO Convention on indigenous and tribal peoples: a manual*, 2000
- Bureau international du travail, *Indigenous Peoples and the Millennium Development Goals: Perspectives from Communities in Bolivia, Cambodia, Cameroon, Guatemala and Nepal*, 2006
- Bureau international du travail, *Handbook on Combating Child Labour among Indigenous and Tribal Peoples*, 2006
- Bureau international du travail, *Eliminer la discrimination visant les peuples indigènes et tribaux dans l'emploi et la profession. Guide relatif à la convention n° 111 de l'OIT*, 2007
- Chhim, Kristina, *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cambodia*, BIT, 2005
- Danida, *Tool Kit: best practices for including indigenous peoples in sector programme support*, 2004
- Fondation Tebtebba, *Indigenous Perspectives, Vol. 7: Making the MDGs relevant for Indigenous Peoples*, 2005
- Fondation Tebtebba, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et Programme de la deuxième Décennie internationale des populations autochtones*
- Groupe de développement des Nations Unies, *Guidelines on Indigenous Peoples' Issues*, 2008
- Groupe international de travail pour les peuples autochtones, *Indigenous Affairs no. 1/2006: Africa and the Millennium Development Goals*
- Hall & Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004*, Banque mondiale, 2005
- Psacharopoulos, G. et HA Patrinos, (éd), *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, Banque mondiale, 1994
- Secrétariat de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, *MDG Reports and Indigenous Peoples, a desk review*, 2007
- Secrétariat de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, *Resource Kit*, 2008

Secrétariat de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones,  
*Integration of Indigenous Peoples' Perspectives in Country Development Processes, Review of  
Selected CCAs and UNDAFs*, n°. 3, 2008

Tchoumba, Belmond, *Peuples indigènes et tribaux et stratégies de réduction de la pauvreté*,  
Bureau international du travail, Genève, 2005

Tchoumba, Belmond, *DSRP au Cameroun: état des lieux et portes d'entrées pour la prise en  
compte des questions des peuples indigènes et tribaux*, BIT, 2008

Tomei, Manuela, *An Ethnic Audit of Selected Poverty Reduction Strategy Papers*, BIT, 2005