

**Participation
des peuples autochtones
aux décisions et aux politiques
du FEM**

Juin 2007



**Forest Peoples
Programme**

Table des matières

But de ce briefing	1	
Qu'est-ce que le Fonds pour l'environnement mondial ?	1	
Comment fonctionne le FEM ?	2	
Structure du FEM	3	
L'Assemblée	4	
Le Conseil	4	
Le Réseau d'ONG	5	
Quelle a été à ce jour la participation des peuples autochtones au FEM ?	6	
Les peuples autochtones à l'Assemblée du FEM	6	
Contributions des peuples autochtones au Conseil du FEM	8	
Participation au Réseau d'ONG	9	
Participation aux projets du FEM	10	
Préoccupations et recommandations importantes	11	
Recommandations à l'intention du FEM	11	
Stratégies possibles pour les organisations des peuples autochtones	12	
Encadré 1	Recommandations adressées au FEM par d'autres instances internationales	2
Encadré 2	Déclarations faites dans le cadre du Forum	7
Encadré 3	Déclarations adressées au Conseil par les peuples autochtones	9
Annexe 1	Procédure d'accréditation	13
Annexe 2	Points focaux des ONG	14
Annexe 3	Institutions financières internationales ayant des politiques ou sauvegardes concernant spécifiquement les peuples autochtones	16
Bibliographie		17

But de ce briefing

Le présent document se veut une introduction au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), sa structure organisationnelle et ses procédures décisionnelles. Il vise également à indiquer les façons dont les peuples autochtones peuvent y participer ou l'influencer.¹ Le FEM est une importante source de financement pour les projets environnementaux et exerce une influence sur l'orientation des politiques environnementales des gouvernements et des organismes des Nations Unies. Les fonds gérés par le FEM, ainsi que son incidence sur les politiques gouvernementales et internationales en matière d'environnement, ont d'importantes répercussions sur la vie et les moyens de subsistance des peuples autochtones.

Comme dans le cas d'études précédentes, FPP considère que les voies offertes aux autochtones pour prendre part au dialogue sur les politiques du GEF et obtenir du financement par le biais de demandes de subvention de projets sont présentement insuffisantes.² Les procédures en place actuellement comportent des difficultés structurelles et procédurales qui empêchent la participation réelle des peuples autochtones.

Qu'est-ce que le Fonds pour l'environnement mondial ?

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est un organisme multilatéral ayant pour mandat de fournir un financement supplémentaire aux projets pouvant contribuer à relever les principaux défis environnementaux à l'échelle mondiale. Il a été créé en 1991 sous forme de projet pilote mené par la Banque mondiale et restructuré en 1994 pour devenir le « mécanisme financier », ou la source de financement, pour la mise en œuvre des conventions et accords environnementaux internationaux établis au « Sommet de Rio ».

Les principaux accords et conventions qu'il a le mandat d'appuyer sont :

- La Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB)
- La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)
- La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNUCLD)
- La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP)
- Différents autres accords nationaux et régionaux relatifs aux eaux internationales.³

Le GEF étant le mécanisme financier des conventions, les décisions des Conférences des parties aux conventions sont considérées par le Conseil du GEF comme des lignes directrices importantes (quoique non contraignantes). C'est là un point particulièrement pertinent pour les peuples autochtones, puisque certaines décisions prises par la CdP à la Convention sur la diversité biologique ont déjà fait référence aux communautés autochtones et locales,⁴ et l'influence que les peuples autochtones exercent à la CDB pourrait leur permettre d'influencer les décisions de la CDB concernant le FEM.

¹ Ce briefing repose sur des entretiens avec des autochtones concernant leurs expériences dans les rapports avec le FEM, sur une revue des documents présentés au FEM au cours des dernières années par les peuples autochtones et organisations de soutien et sur les documents officiels du FEM. Les principaux points abordés dans ce document ont été révisés par des autochtones qui participent actuellement aux consultations FEM-ONG et par des dirigeants impliqués activement dans les réunions du FEM et autres processus pertinents, tels que la CDB, ainsi que par certains bénéficiaires de subventions du FEM, dont l'Alliance internationale des peuples autochtones et tribaux des forêts tropicales (AIPATFT).

² Alliance internationale des peuples autochtones et tribaux des forêts tropicales et Alliance européenne avec les peuples autochtones (1997), *Indigenous Peoples Participation in Global Environmental Negotiations: an evaluation of Indigenous Peoples' participation in and impact on the UN Conference on Environment and Development and its follow-up mechanisms*, Londres Disponible au Secrétariat de l'Alliance internationale : contact info@international-alliance.org

³ http://www.gefweb.org/Projects/Focal_Areas/focal_areas.html

⁴ Voir, par exemple, la Recommandation VIII/24, para. 22 <http://svs-unepibmdb.net/french/?q=node/4907>

Encadré 1 Recommandations adressées au FEM par d'autres instances internationales

En tant que mécanisme financier de conventions et accords internationaux divers, le FEM doit également prendre sérieusement en compte les recommandations faites par les instances liées à ces accords et conventions. L'une de ces instances est la Convention sur la diversité biologique, que les peuples autochtones ont su utiliser pour amener leurs gouvernements et la communauté internationale à se pencher sur leurs préoccupations. Cette instance peut être utilisée indirectement pour faire pression sur le FEM, comme le montre la recommandation ci-dessous, faite par la 8^{ème} Conférence des parties à la CDB :

22. Invite le Fonds pour l'environnement mondial à :

...

(d) examiner et réviser, selon qu'il convient, ses politiques sur les aires protégées dans le contexte des communautés locales et autochtones ; et

(e) soutenir les aires conservées par les communautés, en veillant à assurer la participation pleine, entière et immédiate des peuples autochtones et des communautés locales au développement des activités pertinentes ;⁵

Recommandation VIII/24, paragraphe 22

Comment fonctionne le FEM ?

Un premier point important à signaler est que le FEM ne peut pas exécuter de projets ou d'activités par lui-même. Il s'agit d'un fonds (ou « mécanisme ») multilatéral qui doit confier la mise en œuvre de tous les projets à d'autres organisations membres des Nations Unies. Trois organismes des Nations Unies font présentement office d'agents d'exécution des projets du FEM (quoiqu'on examine actuellement la question et que le nombre pourrait augmenter). À l'heure actuelle, les trois organismes qui gèrent des projets du FEM sont :

- le Programme des Nations Unies pour l'environnement ⁶
- le Programme des Nations Unies pour le développement ⁷
- La Banque mondiale ⁸

En plus de ce groupe de trois, sept autres organisations internationales peuvent contribuer à la gestion et à l'exécution des projets du FEM, à savoir : la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement⁹ (BAD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque interaméricaine de développement (BID), le Fonds international de développement agricole¹⁰ (FIDA) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel ¹¹ (ONUDI). Les parties (dont les gouvernements, les ONG ou

⁵ Ibid.

⁶ <http://dgef.unep.org/>

⁷ <http://www.undp.org/gef/05/>

⁸ www.worldbank.org/gef

⁹ <http://www.adb.org/Environment/partnerships.asp>
http://www.afdb.org/portal/page?_pageid=473,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹⁰ <http://www.ifad.org/operations/gef/index.htm>

¹¹ <http://www.unido.org/doc/4731>

les peuples autochtones) qui désirent avoir accès au financement du FEM doivent le faire en partenariat avec l'un de ces organismes.

Le FEM ne peut pas financer le coût total d'un projet quel qu'il soit. Il est destiné à cofinancer, ou partager les coûts, des projets qui peuvent avoir une portée mondiale. Le FEM utilise le terme « surcoûts » pour désigner la partie du budget d'un projet qu'il va financer. Par « surcoûts », le FEM entend les coûts supplémentaires des activités nécessaires pour renforcer un projet d'intérêt local ou national de façon à en retirer des avantages à l'échelle mondiale. Il pourrait s'agir, par exemple, de doter une mine de charbon des technologies nécessaires pour réduire les émissions de méthane. La production de charbon apporte des avantages à l'échelle nationale mais la réduction des émissions de méthane est d'intérêt mondial.

Le fait que le FEM n'assure pas directement la mise en œuvre de projets signifie que les « agents d'exécution » ou « agents de réalisation » pourraient être le premier point de contact des peuples autochtones si certains projets soulèvent des inquiétudes. Certains de ces organismes (soit la Banque mondiale, le PNUD et la BID) disposent également de politiques sur les peuples autochtones et tous les projets qu'ils mettent en œuvre doivent se conformer aux normes prescrites par leurs politiques.¹²

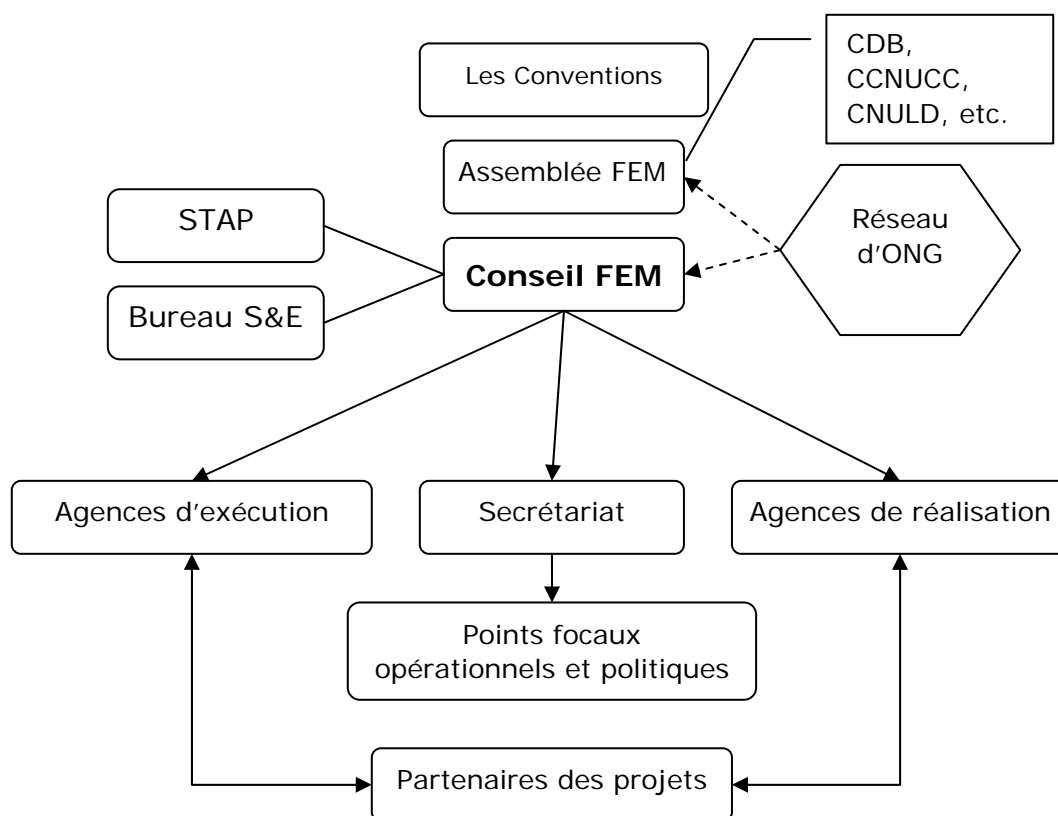
Le FEM finance des projets selon trois catégories – projets de grande envergure (dont la contribution financière du FEM est supérieure à 1 million \$US), projets de moyenne envergure (dont le financement du FEM peut aller jusqu'à 1 million \$US) et microfinancement (subventions administrées par le PNUD pouvant aller jusqu'à 50,000 \$US). Le Programme de microfinancement, souvent cité comme étant le principal mécanisme par lequel les peuples autochtones ont accès au financement du FEM, ne représente qu'une infime proportion du portefeuille de financement du FEM.¹³ Des peuples autochtones ainsi que des ONG ont réussi à obtenir un financement pour des projets de moyenne envergure. Le portefeuille des projets de grande envergure est constitué principalement de prêts consentis aux gouvernements.

Structure du FEM

Les deux principaux organes décisionnels du FEM sont l'Assemblée et le Conseil. Dans la pratique, le Secrétariat, qui a pour tâches de mettre en œuvre les plans élaborés par le Conseil et de proposer des changements ou des améliorations aux activités et stratégies du FEM, exerce également des pouvoirs importants. Le Conseil prend également conseil auprès du Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) et du Bureau de suivi et d'évaluation du FEM. En réponse aux demandes de participation de la société civile aux processus de prises de décisions du FEM, le FEM a mis sur pied un réseau indépendant présenté dans le schéma ci-dessous – le « Réseau d'ONG ».

¹² L'Annexe 3 contient la liste des liens aux politiques pertinentes. Les organismes qui ont adopté des politiques ou sauvegardes relatives aux peuples autochtones sont : La Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Société financière internationale et le Programme des Nations Unies pour le développement.

¹³ Forest Peoples Programme, *Indigenous Peoples and the Global Environment Facility: Indigenous Peoples' experiences of GEF-funded Biodiversity Conservation*, Moreton-in-Marsh, janvier 2005, p. 74. Disponible à : http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/gef/gef_study_jan05_eng.pdf



L'Assemblée

L'Assemblée du FEM est le principal organe décisionnel du FEM, quoique, dans la pratique, le Conseil du FEM prend plusieurs décisions importantes concernant le mode de fonctionnement et les secteurs d'intervention du FEM. L'Assemblée se compose de représentants des 177 pays membres du FEM.¹⁴ Les ministres responsables de chacun des gouvernements (généralement les ministres de l'environnement) se réunissent tous les quatre ans pour examiner le travail du FEM. L'Assemblée révisé tous les rapports élaborés par le Conseil et doit approuver toutes les modifications proposées aux documents d'orientation, ou « instrument », du FEM.

Le Conseil

Le Conseil du FEM est un conseil d'administration indépendant, chargé d'élaborer, d'adopter et d'évaluer les programmes du FEM. Le Conseil comprend 32 membres représentant des groupes de pays constitués (16 de pays en voie de développement, 14 de pays développés et deux de pays en transition économique), qui se réunissent deux fois par année pendant trois jours. Toutes les décisions du Conseil sont prises par consensus. La liste des membres actuels du Conseil et de leurs suppléants se trouve sur site web du FEM.¹⁵

¹⁴ La liste complète des pays membres se trouve à : <http://www.thegef.org/interior.aspx?id=210>

¹⁵ La liste des membres actuels, ainsi que les pays qu'ils représentent, est disponible (en anglais) sur le site web du FEM : http://www.gefweb.org/interior_right.aspx?id=36

Toutes les réunions du Conseil sont précédées d'une journée de consultation des organisations non gouvernementales. Ces consultations FEM-ONG visent à « *encourager et renforcer la participation des ONG à la gouvernance du FEM, particulièrement pendant les réunions du Conseil où des décisions sont prises concernant les politiques du FEM.* » [Traduction non officielle]¹⁶

Le Réseau d'ONG

Ce réseau constitue un lien important entre les peuples autochtones et le FEM, puisque c'est l'organe officiel de coordination de toutes les interventions de la « société civile » au sein du FEM. Il s'agit d'un réseau autonome, sur lequel le FEM n'exerce aucun contrôle, quoiqu'il le finance en partie. La coordination du réseau se fait par le biais d'un système de points focaux régionaux élus parmi les ONG membres de chaque région. En plus des points focaux régionaux, un autre point focal a été créé pour les peuples autochtones en 2003.¹⁷

Le réseau a pour principales fonctions de jouer un rôle de premier plan dans l'organisation des consultations des ONG à l'occasion des réunions du Conseil du FEM, de coordonner la participation aux forums des ONG tenues lors des Assemblées du FEM, et d'informer tous les membres du réseau des décisions et des résultats du Conseil et de l'Assemblée. Toutes les organisations accréditées auprès du FEM sont automatiquement membres du réseau et une description détaillée de la procédure d'accréditation se trouve à l'Annexe 1. L'Annexe 2 contient la liste complète des points focaux régionaux et du point focal des peuples autochtones existant actuellement.

¹⁶ http://www.gefweb.org/participants/Focal_Points/NGO/ngo.html

¹⁷ <http://www.thegef.org/interior.aspx?id=17362>

Quelle a été à ce jour la participation des peuples autochtones au FEM ?

Les peuples autochtones peuvent participer au FEM :

- (i) en prenant part aux processus d'élaboration des politiques du FEM en apportant des suggestions à l'Assemblée et au Conseil;
- (ii) en accédant au financement du FEM pour la mise en œuvre de projets ;
- (iii) en soulevant des préoccupations ou en participant aux projets à travers les agents d'exécution responsables ; et
- (iv) en influençant indirectement le FEM, en soulevant des préoccupations auprès d'autres instances pertinentes, telles que les Conférences des parties aux conventions pour lesquelles le FEM sert de mécanisme financier.

Le présent document limite son analyse à la participation des peuples autochtones aux processus d'élaboration des politiques du FEM, par le biais de l'Assemblée et du Conseil, et présente un bref survol du financement accordé par le FEM à des projets touchant les peuples autochtones. Une autre étude réalisée par Forest Peoples Programme présente une analyse beaucoup plus approfondie des projets ayant une incidence sur les peuples autochtones.¹⁸

Les peuples autochtones à l'Assemblée du FEM

Étant donné que la participation des peuples autochtones à l'Assemblée du FEM se fait pas le biais du Réseau d'ONG, l'accès accordé au Réseau influe directement sur l'accès offert aux peuples autochtones. Le Réseau d'ONG en tant que collectif a participé aux Assemblées du FEM depuis la première Assemblée tenue en Inde en 1998, au cours de laquelle les membres de l'Assemblée ont demandé aux ONG de présenter un document conjoint en vue de son examen, et une consultation des ONG a été organisée conjointement avec l'Assemblée.¹⁹

Lors de la deuxième Assemblée du FEM tenue en Chine en 2002, le FEM a de nouveau tenu une consultation auprès des ONG, dont on trouve un compte rendu sur le site web du FEM.²⁰ Les modalités d'intervention lors de ces Assemblées prévoyaient qu'un représentant choisi parmi les membres du Réseau d'ONG présente une déclaration au nom de l'ensemble du Réseau. Cette approche a été critiquée du fait qu'elle ne reflète pas la diversité des points de vue et ne permet pas d'utiliser pleinement l'expertise des peuples autochtones et autres groupes du Réseau d'ONG.

En réponse, en partie, à ces critiques, lors de la 3^{ème} Assemblée du FEM, qui a eu lieu au Cap, en Afrique du Sud, en 2006, le FEM a tenu pour la première fois un « Forum des ONG » parallèlement à l'Assemblée. Ce Forum se voulait un espace plus formel de discussion entre les ONG, les gouvernements et la myriade d'organismes qui assistent aux Assemblées du FEM. Lors de ce Forum, plusieurs interventions ont été faites par des délégués autochtones concernant les droits des peuples autochtones.²¹ D'après les commentaires de

¹⁸ Taylor, Liam and Tom Griffiths, (2007), *A desk-based review of the treatment of indigenous peoples' and social issues in large and medium-sized GEF biodiversity projects 2005-2006*, Forest Peoples Programme, février 2007

¹⁹ Disponible à : http://www.gefweb.org/participants/Assembly/1st_Assembly/1st_assembly_documents/documents/NGO%20Information%20Note.pdf

²⁰ On peut trouver les documents relatifs à la 2^{ème} Assemblée du FEM à : http://www.gefweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/2nd_assembly.html
Le FEM ne fournit toutefois aucun compte rendu officiel de la participation ou des contributions des ONG à l'Assemblée. Il existe un compte rendu officiel de la participation des ONG et des autochtones à la 1^{ère} et à la 3^{ème} Assemblée.

²¹ On retrouve un rapport (en anglais) du Forum des ONG à : http://www.gefweb.org/Partners/partners-Nongovernmental_Organ/documents/NGO_forum_report_Oct.26.06.pdf

participants au Forum des ONG, la participation des autochtones au Réseau des ONG se serait accrue grâce à ce Forum²². La tenue de ces forums semble salubre en ce sens qu'elle permet à différentes voix des peuples autochtones de se faire entendre dans le cadre des activités du Réseau d'ONG et de l'Assemblée du FEM.

Toutefois, malgré ces améliorations, le Forum des ONG comporte des problèmes procéduraux et structurels qui empêchent les peuples autochtones d'avoir une participation significative à l'Assemblée.

Le Forum des ONG se tient en dehors de l'Assemblée et les tables rondes de haut niveau – où l'Assemblée du FEM traite des questions de fond – ne laissent aucune place aux interventions des peuples autochtones ou concernant les droits des peuples autochtones. Le temps de parole accordé au Réseau d'ONG au sein même de l'Assemblée est strictement limité et doit être partagé par une grande diversité de voix. De plus, le Forum des ONG se tient en même temps que d'autres activités entourant l'Assemblée du FEM et la concurrence des intérêts a fait que peu de membres de l'Assemblée ont assisté à l'ensemble du Forum par le passé, et que plusieurs n'y ont même pas assisté en partie.

De plus, le nombre de sièges dont dispose le Réseau d'ONG pour écouter les débats est strictement limité, en conséquence de quoi les délégués des ONG et les délégués des peuples autochtones ont utilisé à tour de rôle les sièges mis à leur disposition, ce qui a donné lieu à un manque de continuité dans le suivi de l'Assemblée elle-même. Finalement, l'Assemblée ne donne aucune réponse officielle aux suggestions et recommandations qui lui sont adressées par les peuples autochtones et leurs représentants. Beaucoup de temps et de ressources sont consacrés à l'élaboration de déclarations à l'intention du FEM, comme celle apparaissant ci-dessus (Encadré 2), mais on ne sait pas très bien quel impact elles ont sur les discussions de l'Assemblée.

Encadré 2 Déclarations faites dans le cadre du Forum

Il n'existe aucune voie officielle par laquelle les membres de l'Assemblée peuvent répondre aux interventions et aux suggestions des peuples autochtones. La déclaration ci-dessous, faite par Lucy Mullenkei, du Point focal des peuples autochtones, dans le cadre du Forum des ONG tenu à l'occasion de la troisième Assemblée du FEM, reprend des demandes faites dans des déclarations adressées antérieurement au Conseil et à l'Assemblée. Ni l'Assemblée ni le Conseil n'a répondu directement aux recommandations des peuples autochtones.

Nous prions instamment le FEM et tous les partenaires de prendre l'initiative d'améliorer leurs interventions en favorisant la participation des peuples autochtones à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des projets et activités liés à l'environnement.

La recommandation VIII/24 de la CDP 8, qui invitait le FEM à réviser ses politiques sur les aires protégées afin d'aider les communautés à assurer la participation pleine et entière des peuples autochtones et de communautés locales, devrait être adoptée et mise en œuvre.

Avant d'entreprendre tout projet ou activité connexe touchant les peuples autochtones, il est essentiel d'obtenir leur libre consentement préalable et éclairé. Pourtant, il arrive souvent que les peuples autochtones et les communautés locales ne soient pas impliqués à toutes les étapes, ce qui soulève la question posée par les peuples autochtones au FEM et à d'autres organismes – à qui, selon vous, appartiennent les terres autochtones ? Qui sont ceux dont les besoins et les droits sont protégés ?²³ [Traduction non officielle]

²² Communication personnelle, Lucy Mullenkei, Point focal du FEM pour les peuples autochtones, avril 2007

²³ Réseau d'ONG-FEM (2006), *Turning Policy into Reality from the Ground up*, Rapport du Forum des ONG, Le Cap, août 2006. Disponible à : http://www.thegef.org/interior_right.aspx?id=52&menu_id=114

Contributions des peuples autochtones au Conseil du FEM

Tout comme dans le cas de l'Assemblée, la participation des peuples autochtones au Conseil se fait par la voie officielle du Réseau d'ONG. Une journée de consultation des ONG, coordonnée par le Réseau d'ONG avec une aide financière modeste offerte aux participants par le FEM, se tient avant chaque réunion semestrielle du Conseil du FEM. Toutes les organisations accréditées auprès du FEM peuvent assister à ces consultations. La journée de consultation est généralement précédée d'une « séance de stratégie » d'une journée au cours de laquelle les membres du Réseau d'ONG discutent entre eux avant de se réunir avec le Conseil.

Lors de la 5^{ème} Conférence des parties à la CDB tenue en 2000, des représentants autochtones ont sollicité une rencontre avec Mohamed El-Ashry, alors PDG du FEM, qui a accepté, à la suite de cette rencontre, de faciliter la participation autochtone au FEM. Depuis lors, deux des dix sièges mis à la disposition des ONG pour assister aux séances du Conseil sont réservés aux représentants des peuples autochtones, et des fonds limités sont spécifiquement alloués pour appuyer la participation des peuples autochtones au Conseil.

Toutefois, malgré ces mesures positives, la participation autochtone au Conseil du FEM est encore limitée et peu d'organisations autochtones ont connaissance des consultations ou des façons dont elles peuvent y assister ou y contribuer.

Un obstacle à la participation qui a été relevé par des participants réside dans le fait que les consultations FEM-NGO se déroulent entièrement en anglais. Les réunions du Conseil sont traduites dans les langues officielles de l'ONU, mais dans les consultations précédant ces réunions, toutes les interventions doivent se faire en anglais ou les délégués doivent se procurer eux-mêmes les services de traducteurs. Le nombre considérable de peuples autochtones hispanophones de l'Amérique latine, ceux de la Francophonie, ainsi que plusieurs peuples autochtones d'Asie, sont ainsi laissés en marge.

Le suivi et le compte rendu des déclarations adressées au FEM soulèvent aussi des inquiétudes. Les rapports du Conseil n'incluent pas de procès-verbal détaillé, mais bien un bref résumé élaboré conjointement par les coprésidents. Il n'est arrivé qu'une seule fois qu'une déclaration officielle des représentants des peuples autochtones soit officiellement consignée par le Conseil du FEM (novembre 2005). La déclaration a été faite par Cesar Montez du peuple Navajo de Seesto, au nom de Land is Life et de l'Alliance internationale des peuples autochtones et tribaux des forêts tropicales.²⁴ L'absence de comptes rendus détaillés signifie que les membres du Conseil ne reçoivent pas la version complète des déclarations provenant de sources extérieures au FEM, à moins qu'ils n'en fassent eux-mêmes la recherche.

À l'instar de l'Assemblée, le Conseil semble accorder peu d'intérêt aux interventions faites pendant les consultations et aux déclarations qui lui sont adressées par les ONG. Les recommandations ci-dessous offrent au FEM des indications claires quant aux moyens possibles d'aborder les problèmes de participation des peuples autochtones, ainsi que les principes du libre consentement préalable et éclairé et des savoirs traditionnels. Elles n'ont toutefois fait l'objet d'aucune réponse du Conseil à ce moment-là ni d'aucune réponse directe depuis. On ne sait pas très bien si ces recommandations sont retenues à titre officieux par des membres individuels du Conseil, mais jusqu'à maintenant peu de résultats concrets ont été observés en lien avec cette déclaration ou d'autres déclarations faites par les peuples autochtones.

²⁴ Rapport FEM/ONG, *Draft Compilation of NGO Interventions*, novembre 2005.
http://www.thegef.org/Partners/partners-Nongovernmental_Organ/partners-nongovernmental_organ.html

Encadré 3 Déclarations adressées au Conseil par les peuples autochtones

Depuis la mise en place des consultations FEM-ONG, les peuples autochtones ont adressé plusieurs déclarations au Conseil concernant leurs droits et leurs points de vue sur le travail de FEM. Comme dans le cas de l'Assemblée, il n'existe pas à proprement parler de procédure de réponse à ces recommandations et déclarations de la part du Conseil.

« Nous invitons expressément le Conseil à :

- 1. Approuver un financement pour permettre à six représentants des peuples autochtones d'assister à la prochaine réunion du Conseil.*
- 2. Fournir des fonds pour permettre une participation diversifiée des autochtones à la 3^{ème} Assemblée du FEM.*
- 3. Mettre sur pied un Groupe de travail des peuples autochtones afin de s'attaquer fermement et efficacement aux questions en suspens suivantes :*
 - a) Élaboration d'une politique relative aux peuples autochtones qui garantisse leurs droit à leurs terres et moyens de subsistance traditionnels, ainsi que leur droit au libre consentement préalable et éclairé.*
 - b) Révision des Procédures de suivi et d'évaluation du FEM en vue d'assurer la participation des communautés autochtones et l'utilisation des savoirs traditionnels dans les projets financés par le FEM.*
 - c) Élaboration de définitions claires des activités liées à la priorité stratégique de « mise en œuvre de pratiques novatrices et autochtones de gestion durable des sols. »*

Déclaration de Cesar Montez, Land is Life et Alliance internationale des peuples autochtones et tribaux des forêts tropicales, novembre 2005 [Traduction non officielle]

Participation au Réseau d'ONG

Étant donné que toute participation autochtone aux processus d'élaboration de politiques du FEM se fait par le biais du Réseau d'ONG, l'efficacité du réseau est essentielle à la défense des intérêts de tous les membres.

Comme le signale une étude indépendante du Réseau d'organisations non gouvernementales du FEM (*Review of the Non-Governmental Organization Network of the GEF*) commandée par le FEM en 2005, le réseau d'ONG rencontre des difficultés dans l'exécution de son large mandat, qui consiste à coordonner l'ensemble des apports de la société civile au FEM.²⁵ Compte tenu de l'ampleur de ce mandat, le Réseau d'ONG doit veiller à établir un équilibre entre les intérêts divers et concurrents des nombreuses ONG accréditées et s'assurer que tous les membres soient tenus au courant des développements sur le plan mondial.

Les peuples autochtones ont également soulevé la question à savoir si le réseau d'ONG était le meilleur moyen d'assurer leur participation au FEM.²⁶ Les enjeux et les points de vue des peuples autochtones sont différents de ceux des « organisations non gouvernementales ». Les peuples autochtones ont des droits distincts en vertu du droit international et sont reconnus par la CDB et autres organismes de l'ONU comme étant un « Groupe principal » dont les points de vue devraient être pris en compte dans les échanges qui les touchent.

En même temps, toutefois, les peuples autochtones ont gagné beaucoup de force grâce à l'établissement de liens étroits avec les organisations non gouvernementales et des alliances fructueuses se sont nouées par le passé entre peuples autochtones et ONG. Pour certains, ce n'est pas tellement la structure du Réseau d'ONG

²⁵ *Review of the Non-Governmental Organization Network of the GEF*, GEF/C.27/Inf.5, 24 octobre 2005. http://thegef.org/Documents/Council_Documents/GEF_C27/documents/C.27.Inf.5ReviewoftheNGONetworkoftheGEF.pdf

²⁶ Ibid.

qui pose le plus problème, mais plutôt le peu de place accordée au Réseau par le Conseil du FEM – Consultations des ONG, au sein même du Conseil et aux Assemblées – et qui n'est pas suffisante pour refléter fidèlement la diversité des voix au sein du secteur des ONG, et encore moins celles d'autres parties intéressées comme les peuples autochtones.

Participation aux projets du FEM

Plusieurs études indépendantes des projets du FEM, ainsi que les rapports d'évaluation du FEM lui-même, ont constaté que la participation des communautés autochtones et locales aux projets de grande et moyenne envergure avait souvent été déficiente.²⁷ D'après ces rapports, les projets du FEM en général n'attachent pas suffisamment d'importance aux risques de pauvreté ni aux éventuelles répercussions sociales négatives. En ce qui concerne spécifiquement les communautés autochtones et locales, les constats suivants ont été faits :

- Les risques de pauvreté et les éventuelles répercussions sociales négatives ne sont pas suffisamment prises en compte.
- Les communautés touchées ne participent pas à la conception ni à l'élaboration des projets.
- Les projets sont mal conçus en raison d'une participation insuffisante et de la faible compréhension des moyens de subsistance locaux.
- Les savoirs traditionnels ne sont souvent pas pris en compte ni respectés.
- Les questions foncières ne sont souvent pas prises en compte.
- Les peuples autochtones et les communautés locales se voient imposer des frais sans obtenir une juste compensation.
- Les activités visant à développer de nouveaux moyens de subsistance et sources de revenus sont souvent vouées à l'échec.
- Les projets ont parfois pour résultat d'appauvrir les communautés et d'empirer leur situation²⁸

Ces constats soulignent la nécessité de favoriser la participation des peuples autochtones aux processus d'élaboration de politiques du FEM, si l'on veut que les stratégies et projets de financement du FEM soient plus sensibles aux effets sociaux et culturels des projets financés par le FEM.

D'un point de vue positif, grâce à un important lobbying des organisations autochtones auprès du secrétariat du FEM, un projet de moyenne envergure géré par des organisations autochtones – le projet *Indigenous People' Network for Change* mené par l'Alliance internationale des peuples autochtones et tribaux des forêts tropicales – bénéficie d'un financement direct. Ce projet vise à accroître la participation autochtone à tous les forums internationaux sur les politiques environnementales d'intérêt pour les peuples autochtones, dont les processus d'élaboration des politiques du FEM.²⁹

De plus, le programme de Microfinancement du FEM, bien que représentant une infime proportion du budget global du FEM, s'est avéré accessible aux organisations de peuples autochtones dans certains pays.³⁰ Puisque ce programme est coordonné par des Comités directeurs nationaux dans chacun des pays où il est présent, les possibilités pour les peuples autochtones d'obtenir du financement à travers celui-ci dépendent en grande partie des membres du Comité directeur national et de l'importance qu'ils attachent aux questions et préoccupations autochtones.

²⁷ Voir, par exemple, FEM (2006), *The Role of Local Benefits in Global Environmental Programs* Rapport d'évaluation No 30, Bureau d'évaluation du FEM Washington DC, et Taylor, Liam and Tom Griffiths, *Analyse documentaire du traitement accordé aux peuples autochtones et à d'autres questions sociales dans les projets de grande et moyenne envergure du FEM dans le domaine de la biodiversité (2005-2006)*, Forest Peoples Programme, février 2007

²⁸ FEM (2006), *The Role of Local Benefits in Global Environmental Programs*, Rapport d'évaluation No 30, Bureau d'évaluation du FEM, Washington DC

²⁹ On retrouve de plus amples informations sur ce projet sur le site web de l'AIPATFT. Voir (en anglais) : http://www.international-alliance.org/network_for_change.htm

³⁰ Pour en savoir plus sur le Programme de Microfinancement, veuillez consulter leur site web (en anglais) : <http://sgp.undp.org/>

Préoccupations et recommandations importantes

Plusieurs des préoccupations qui ont été soulevées par le passé concernant spécifiquement la participation des peuples autochtones au FEM ont été mentionnées plus haut. Au cœur de toutes ces préoccupations se trouve le défi de faire en sorte que le FEM soit réceptif aux points de vue, déclarations et opinions des peuples autochtones, exprimés par les peuples autochtones dans le cadre des assemblées du FEM, des réunions du Conseil, des consultations et autres espaces. L'expérience a démontré que le FEM répond généralement à ces apports de façon indirecte ou n'y répond pas du tout.

Un défi de taille se pose, à savoir trouver les moyens d'interagir efficacement avec le FEM. Le fait que le FEM semble résolu à entreprendre une réforme en profondeur de ses procédures de travail rend ce défi encore plus immédiat. La nouvelle PDG du FEM, Monique Barbut, dans un discours prononcé à la réunion du Conseil du FEM en décembre 2006, a souligné la nécessité de procéder à une réforme du FEM. Le plan de réforme présenté dans le cadre de ce discours met l'accent sur le rôle des pays, affirmant que l'équité entre les membres et le caractère novateur des approches seraient des facteurs déterminants pour le financement de projets futurs. Ce discours a servi à présenter l'idée d'un «pacte de viabilité » entre les pays membres, qui prévoirait la création d'un poste d'ombudsman au FEM, mais aucune mention n'est faite des peuples autochtones, des communautés locales ni d'ailleurs d'aucun détenteur de droits.³¹

Les organisations de peuples autochtones et les organisations de soutien devront relever une partie du défi consistant à faire en sorte que le FEM soit plus réceptif, en exerçant des pressions constantes sur le FEM par le biais de déclarations et de recommandations répétées et en poursuivant les démarches auprès du FEM en vue de mettre en lumière des problèmes et des cas où les points de vue des peuples autochtones n'ont pas été pris en compte. Une autre partie du défi repose sur le FEM, par le biais de l'Assemblée, du Conseil et du Secrétariat. Le FEM doit faire preuve de réceptivité et de respect à l'égard des vues exprimées par les peuples autochtones concernant leurs droits et leur participation aux projets et programmes environnementaux.

Recommandations à l'intention du FEM

- Mettre en œuvre la Recommandation VIII/24 de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique visant, entre autres, à réviser les politiques sur les aires protégées en lien avec les peuples autochtones et à apporter un soutien immédiat aux aires conservées par les communautés, avec la participation pleine et entière des peuples autochtones
- S'engager à respecter et à promouvoir les droits des peuples autochtones dans toutes les activités concernant les peuples autochtones, leurs terres et leurs ressources, en mettant particulièrement l'accent sur le droit libre consentement préalable et éclairé à toute activité ayant une incidence sur les terres, les moyens de subsistance et les ressources des peuples autochtones
- Prendre en compte les recommandations et déclarations adressées antérieurement par les peuples autochtones au Conseil et à l'Assemblée et y répondre, et mettre en place une procédure officielle permettant de répondre aux futures recommandations et déclarations présentées au Conseil et à l'Assemblée par les ONG et les peuples autochtones.
- En prêtant une attention particulière aux consultations FEM-ONG, revoir le processus de participation des peuples autochtones et des organisations non gouvernementales et apporter les ajustements nécessaires, en particulier :

³¹ Barbut, M, *Le Nouveau FEM : terrain d'essai pour un avenir durable*. Discours prononcé à l'occasion de la réunion du Conseil du FEM, Washington DC, décembre 2006

- Accorder davantage de temps de parole au Réseau d'ONG et aux peuples autochtones afin de permettre l'expression d'une diversité de vues dans le cadre des consultations à tous les niveaux, en particulier aux réunions du Conseil.
- Fournir des services de traduction dans les principales langues de l'ONU lors des consultations FEM-ONG.
- Fournir au Réseau d'ONG et aux peuples autochtones suffisamment de « badges » ou laissez-passer pour les réunions du Conseil pour leur permettre d'avoir une présence continue plutôt que de les obliger à utiliser les laissez-passer à tour de rôle, comme c'est le cas actuellement.

Stratégies possibles pour les organisations des peuples autochtones

Si les organisations autochtones décident de maintenir et de renforcer leur participation actuelle au FEM, les stratégies suivantes constituent des moyens possibles d'améliorer l'efficacité de cette participation :

- Un lobbying peut être mené directement auprès de l'Assemblée et du Conseil du FEM dans le cadre des réunions pertinentes, mais les peuples autochtones peuvent aussi approcher et influencer la personne représentant leur pays à l'Assemblée ou au Conseil. Le lobbying direct peut aider à se faire des alliés au sein du Conseil et de l'Assemblée, qui peuvent attirer l'attention sur les préoccupations des peuples autochtones dans le cadre des réunions officielles.
- Les déclarations adressées au FEM doivent faire l'objet d'un suivi et être réitérées. Les déclarations sur les droits et la participation ne seront utiles que si ces recommandations sont entendues et mises en œuvre. La création d'une base de données des déclarations adressées antérieurement au FEM par des représentants autochtones permettrait d'assurer une continuité.
- Les autochtones doivent avoir une plus grande participation au sein du FEM. Plus il y aura d'organisations autochtones inscrites auprès du FEM, plus les peuples autochtones pourront exercer leur influence au sein du Réseau d'ONG et auprès du Conseil et de l'Assemblée du FEM – pour ce faire, il est important que l'inscription des organisations autochtones augmente.
- Il faut un effort soutenu des activistes autochtones pour assurer la participation d'un nombre important de dirigeants aux processus de décision politique du FEM, puisqu'une participation continue permet d'obtenir des changements plus importants.
- Les problèmes liés à la *procédure* de participation des autochtones au FEM, dont nous avons parlé plus haut, pourraient faire l'objet d'un plaidoyer soutenu de la part d'activistes autochtones, afin de renforcer le travail de plaidoyer réalisé par le passé.

Annexe 1 Procédure d'accréditation

Tous les représentants autochtones qui souhaitent assister aux Consultations FEM-ONG, et recevoir des informations à jour concernant le travail du FEM avec les ONG peuvent faire une demande d'accréditation auprès du FEM.

L'accréditation auprès du FEM n'est accordée qu'à des organisations et non à des particuliers. Les organisations qui désirent obtenir une accréditation doivent télécharger et remplir le formulaire de demande disponible sur le site web du FEM

<http://www.gefwb.org/interior.aspx?id=17358> ³²

Ce formulaire de deux pages doit être retourné au Secrétariat, qui approuvera l'accréditation.

Une fois qu'elles sont accréditées, toutes les organisations sont automatiquement membres du Réseau d'ONG du FEM.

Les organisations autochtones accréditées auprès du Réseau d'ONG peuvent obtenir des informations concernant la participation aux consultations des ONG en s'adressant soit au Point focal des ONG de leur région (voir la liste à l'Annexe 2), soit au Point focal des peuples autochtones (qui figure également dans la liste).

³² **Note de la trad.** : Ce lien mène à la version anglaise du formulaire. On peut trouver une version française du même formulaire à la fin du Chapitre 9 du *Guide pour le Fonds de l'environnement mondial pour les ONG*, qui peut être téléchargé à : http://www.gefwb.org/Partners/partners-Nongovernmental_Organ/ngo_guide/documents/Chapitre9.pdf

Annexe 2 Points focaux des ONG

Points focaux régionaux des ONG

Dernière mise à jour : mars 2007

Point focal central des ONG

Manuel, Dorothy
Zero Regional Environment Organization
158 Fife Avenue, Greenwood, P.O. Box 5338
Harare
Zimbabwe
Tél : (+263 4) 720405/706998
Fax : (+263 4) 720405/706998
Courriel : dorothy@zeroregional.com

Afrique orientale

Awotar, Rajen
Council for Development, Environmental,
Studies and Conservation (MAUDESCO)
P.O. Box 1124
Port Louis
Île Maurice
Tél : (230) 4672565
Courriel : maudesco@intnet.mu

Afrique occidentale

Nanasta, Djimingue / Ba, Libasse
ENDA Tiers Monde - Programme
Energie
54, rue Carnot
BP 3370
Dakar
Sénégal
Tél : (221) 822 5983
Fax : (221) 821 7595
Courriel : djim@enda.sn, libassba@enda.sn,
enda.energy@sentoo.sn

Afrique australe

Manuel, Dorothy
Zero Regional Environment Organization
158 Fife Avenue, Greenwood, P.O. Box 5338
Harare
Zimbabwe
Tél : (+263 4) 720405/706998
Fax : (+263 4) 720405/706998
Courriel : dorothy@zeroregional.com

Afrique du Nord

Salah, Sahabi
Association Recherche Climat
Environnement (ARCE)
BP 4250 Ibn Rochd, 31037
Oran
Algérie
Tél : (213) 41 42 31 16
Fax : (213) 41 53 07 38/41 42 58 67
Courriel : salah_sahabi@yahoo.com

Asie-Pacifique

Horoi, Rex
Foundation of the Peoples of the South Pacific
International (Fiji)
6 Des Voeux Road
GPO BOX 18006
Suva
Fidji
Tél : (679) 3312 250
Fax : (679) 3312 298
Courriel : rex.horoi@fsp.org.fj

Asie occidentale

Razavi, Khadija
Centre for Eco-development Studies and
Applications (CENESTA)
West 10 Juybar Street, Fatemi Square
14157 Tehran
Iran
Tél : (98-21) 8957922
Fax : (98-21) 2954217
Courriel : Khadija@cenesta.org

Asie du Sud

Mohiuddin, Ahmad
Community Development Library (CDL)
House 67-B, Road 9-A, Dhanmondi
Dhaka 1209
Bangladesh
Tél : 880 2 811 0495
Fax : 880 2 811 0254
Courriel : mohi2005@gmail.com

Asie du Sud-Est

À déterminer

Europe/Russie

À déterminer

Europe de l'Ouest

À déterminer

Amérique latine et Caraïbes

À déterminer

Mésoamérique

Villagran, Felipe

MEROLEC, A.C.

Private Guanajuato No. 165

Plan de Ayala

Tuxtla, GTZ Chiapas

Mexico 29110

Tél : 52 961 671 5436

Fax : 52 961 671 5646

Courriel : lacandon@prodigy.net.mx

Amérique du Sud

Rocha, German

Corporación País Solidario "CPS"

Calle 70 No. 13-29

Bogota

Colombie

Tél : (571) 2495336

Fax : (571) 2491044

Courriel : cpscol@yahoo.com,

cenprof@sky.net.co

Amérique du Nord

À déterminer

Groupes autochtones

Mulenkei, Lucy

Indigenous Information Network

Box 74908-00200

City Square, Nairobi

Kenya

Tél : 254-20-2723958

Fax : 254-20-2729607

Courriel : iin@iin.co.ke

Annexe 3 Institutions financières internationales ayant des politiques ou sauvegardes concernant spécifiquement les peuples autochtones

Vous trouverez ci-dessous les principales politiques de sauvegarde des principaux organismes de financement du développement qui ont des politiques ou sauvegardes traitant spécifiquement des droits et intérêts des peuples autochtones.

Le Groupe de la Banque mondiale www.banquemondiale.org

Politique opérationnelle 4.10 révisée

[http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwwebsite.nsf/BillboardPictures/OP410_French/\\$FILE/OP410Fr ench.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwwebsite.nsf/BillboardPictures/OP410_French/$FILE/OP410Fr ench.pdf)

Procédures révisées sur les Populations autochtones PB 4.10

[http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwwebsite.nsf/BillboardPictures/BP410_French/\\$FILE/BP410_F rench.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwwebsite.nsf/BillboardPictures/BP410_French/$FILE/BP410_F rench.pdf)

Banque asiatique de développement www.adb.org

Politique relative aux peuples autochtones (en anglais)

http://www.adb.org/Documents/Policies/Indigenous_Peoples/ADB-1998-Policy-on-IP.pdf

Banque interaméricaine de développement www.iadb.org

Politique opérationnelle 765 : peuples autochtones (en anglais)

<http://www.iadb.org/sds/doc/ind-111PolicyE.pdf>

Programme des Nations Unies pour le développement

Politique d'engagement à l'égard des peuples autochtones

<http://www.undp.org/policy/docs/policynotes/IP%20Policy%20French.pdf>

Société financière internationale www.ifc.org (n'est pas un agent d'exécution ou de réalisation)

Critère de performance 1 : Évaluation sociale et environnementale (en anglais)

[http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/\\$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf)

Critère de performance 5: Acquisition de terrains (en anglais)

[http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/\\$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf)

Critère de performance 7 : Populations autochtones (en anglais)

[http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/\\$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_PerformanceStandards2006_full/$FILE/IFC+Performance+Standards.pdf)

Bibliographie

- Barbut, M (2006), *Le Nouveau FEM :: terrain d'essai pour un avenir durable* Discours prononcé à l'occasion de la réunion du Conseil du FEM, Washington DC, décembre 2006
- Taylor, Liam and Tom Griffiths, (2007), *Analyse documentaire du traitement accordé aux peuples autochtones et à d'autres questions sociales dans les projets de grande et moyenne envergure du FEM dans le domaine de la biodiversité (2005-2006)*, Forest Peoples Programme, février 2007
- Griffiths, T (2005), *Indigenous Peoples and the Global Environment Facility: Indigenous Peoples' experiences of GEF-funded Biodiversity Conservation*, Moreton-in-Marsh, janvier 2005.
Disponible à: http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/gef/gef_study_jan05_eng.pdf
- FEM (2005), *Draft Compilation of NGO Interventions*, Documents de réunion du Conseil du FEM, novembre 2005
- FEM (2005), *Review of the Non-Governmental Organization Network of the GEF*, GEF/C.27/Inf.5, 24 octobre 2005. Disponible à:
http://thegef.org/Documents/Council_Documents/GEF_C27/documents/C.27.Inf.5ReviewoftheNGONetworkoftheGEF.pdf
- FEM (2006), *The Role of Local Benefits in Global Environmental Programs* Rapport d'évaluation No 30, Bureau de l'évaluation du FEM, Washington DC
- Réseau d'ONG-FEM (2006), *Turning Policy into Reality from the Ground up*, Rapport du Forum des ONG, Le Cap, août 2006. Disponible à :
http://www.thegef.org/interior_right.aspx?id=52&menu_id=114
- Alliance internationale des peuples autochtones et tribaux des forêts tropicales et Alliance européenne avec les peuples autochtones (1997), *Indigenous Peoples Participation in Global Environmental Negotiations: an evaluation of Indigenous Peoples' participation in and impact on the UN Conference on Environment and Development and its follow-up mechanisms*, Londres

Photo page couverture :
Rizières de montagne des Karens à
Chiang Mai, Thaïlande, 2003
Photo : Helen Leake



Forest Peoples Programme
1c Fosseway Business Centre, Stratford Road,
Moreton-in-Marsh GL56 9NQ, Royaume-Uni
tél : +44 (0)1608 652893 Fax : +44 (0)1608 652878
info@forestpeoples.org www.forestpeoples.org