

Cote du document:	EB 2009/97/R.3/Add.1
Point de l'ordre du jour:	5
Date:	4 août 2009
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



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

Observations formulées par le Bureau de l'évaluation au sujet de la Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones

Conseil d'administration — Quatre-vingt-dix-septième session
Rome, 14-15 septembre 2009

Pour: **Examen**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Luciano Lavizzari

Directeur du Bureau de l'évaluation

téléphone: +39 06 5459 2274

courriel: l.lavizzari@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Observations formulées par le Bureau de l'évaluation au sujet de la Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones

1. Conformément au mandat et au règlement intérieur du Comité de l'évaluation, le Conseil d'administration a décidé en décembre 2008 que la Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones serait examinée par le Comité de l'évaluation accompagnée des observations formulées par le Bureau de l'évaluation (OE) à son sujet avant qu'elle ne lui soit présentée pour examen à sa session de septembre 2009.
2. Cette nouvelle politique est une avancée positive dans la mesure où elle "entend renforcer l'efficacité de l'action de développement du FIDA lorsqu'il travaille avec les communautés autochtones en milieu rural, et en particulier leur donner les moyens de se libérer de la pauvreté en s'appuyant sur leur identité et leur culture"¹.
3. Globalement, le document décrit de manière approfondie les problèmes et les défis auxquels sont confrontées les populations autochtones dans le monde entier et montre comment leur situation est liée à l'extrême pauvreté et à la marginalisation. Il semble avoir été rédigé après avoir dûment consulté les dirigeants autochtones et d'autres personnes connaissant bien le sujet. Il passe également en revue une large gamme de documents internationaux portant sur la question.
4. Dans son introduction, le document définit avec précision les peuples autochtones et décrit en détail le cadre juridique international applicable aux questions autochtones.
5. Ce document de politique souligne à juste titre qu'une proportion importante des projets et programmes financés par le FIDA² ont appuyé le développement de populations autochtones et en déduit qu'une masse d'enseignements et de connaissances en ont été tirés. À cet égard, il pourrait être utile de faire figurer dans le document une analyse plus approfondie de l'expérience du FIDA et des enseignements qu'il a tirés de l'appui fourni aux populations autochtones et qui sont amplement expliqués dans les rapports d'achèvement de projet et les autres examens effectués par la direction ainsi que dans les rapports du Bureau de l'évaluation. Il serait également utile d'inclure dans le document une annexe énumérant tous les projets bénéficiant de l'appui du FIDA qui ont porté sur des questions intéressant les peuples autochtones³. Procéder ainsi rassurerait le lecteur quant à la politique proposée en montrant qu'elle repose sur une analyse solide et systématique de l'expérience du FIDA.
6. Un enseignement qui ressort des évaluations d'OE sélectionnées et n'a pas été suffisamment pris en compte dans ce document est le fait que les populations autochtones vivent souvent dans des zones touchées par un conflit (par exemple en Inde, au Pakistan, aux Philippines, au Viet Nam), une situation qui appelle des méthodes et des compétences particulières en matière de conception et de supervision et pose des problèmes qui ne sont pas forcément fréquents dans d'autres zones d'intervention. Par exemple, l'évaluation du projet de développement tribal participatif dans l'Andhra Pradesh, en Inde, relevait que l'insurrection des Naxalites dans la zone d'intervention résultait en grande partie de la perception qu'avaient les populations tribales d'être exploitées en termes d'accès aux ressources naturelles. Toutefois, les méthodes participatives partant de la base utilisées par le projet, qui allaient de pair avec la participation d'ONG, a rassuré les

¹ Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones, paragraphe 1.

² En moyenne, 22% du programme de prêt annuel au cours des six dernières années.

³ La politique du FIDA en matière de finance rurale (2000) contenait par exemple une liste de projets et programmes qui comportaient un volet relatif à la finance rurale et avaient été examinés lors de l'élaboration de la politique.

Naxalites qui, de ce fait, n'ont pas perturbé les activités du projet bénéficiant de l'appui du FIDA.

7. Il est particulièrement important d'évaluer l'expérience du FIDA à ce jour pour définir de manière convaincante son avantage comparatif et sa spécialisation s'agissant du développement des populations autochtones. Cette question est brièvement abordée au paragraphe 7 de la politique. À cet égard et conformément à l'objectif de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui prône le renforcement de l'harmonisation et de la coordination entre les donateurs, il aurait été utile d'inclure un bref exposé sur les priorités et les expériences des autres grands organismes de développement qui appuient les populations autochtones. Un tel inventaire aurait permis d'établir une comparaison et peut-être de faire ressortir la singularité de l'expérience et des priorités du FIDA par rapport à celles d'autres organismes de développement, soulignant ainsi la valeur ajoutée apportée par le Fonds en ce qui concerne le développement des populations autochtones.
8. Si la politique présente un inventaire circonstancié utile sur les questions autochtones, elle est moins claire sur les modalités d'application de cette politique. Des instructions supplémentaires seraient nécessaires pour donner au personnel du FIDA une orientation suffisante sur le plan opérationnel, en particulier aux chargés de programme de pays qui seront en première ligne pour ce qui est de la mise en œuvre. Il faudra préciser clairement comment faire respecter la politique et rendre compte de sa mise en œuvre et quelles dispositions seront prises pour encourager le personnel à l'appliquer. Le FIDA pourrait donc souhaiter élaborer des directives plus précises et plus complètes sur la pleine application de la politique dans le cadre des stratégies de pays ainsi que des projets et des programmes⁴ (analogues aux outils de décision prévus en complément de la politique du FIDA en matière de finance rurale). Ces directives pourraient également définir les responsabilités internes globales permettant d'assurer le respect de la politique au niveau opérationnel⁵.
9. Il faudra également aligner les investissements en cours sur la nouvelle politique. Ce sera là un point particulièrement important pour les projets et programmes récemment approuvés ou ceux qui n'ont pas encore atteint le milieu de la période d'exécution et de décaissement.
10. En outre, un examen initial des répercussions de l'application de la politique sur les coûts est prévu dans le document (paragraphe 41). Il faudrait peut-être élaborer plus avant et inclure ces ressources supplémentaires dans la proposition de budget administratif du Fonds pour l'an prochain et au-delà. Il faudra également inclure les coûts de la prise en compte des dispositions de la politique dans les opérations en cours.
11. Il est indiqué dans le document que le Fonds mettra l'accent sur la concertation pour faire connaître les problèmes des populations autochtones (paragraphe 36) et sur la mise en place et le renforcement des partenariats (paragraphe 38) avec d'autres parties prenantes. Ces domaines sont effectivement extrêmement importants pour la réalisation des objectifs ultimes de la politique. De ce fait, des ressources adéquates (pour préparer des documents sur les bonnes pratiques, par

⁴ Voir les observations formulées par OE au sujet de la politique du FIDA en matière de finance rurale et présentées aux sessions du Comité de l'évaluation et du Conseil d'administration tenues en avril 2009. OE a félicité le FIDA d'avoir mis au point des outils de décision pour la mise en œuvre de sa politique en matière de finance rurale qui donnent des instructions détaillées au personnel du FIDA participant au développement des programmes d'investissement.

⁵ OE relève que la politique précise que le groupe de référence interservices sur les questions autochtones sera maintenu mais n'explique pas clairement s'il servira d'instance d'élaboration des grandes orientations ou d'unité opérationnelle émettant des instructions. Le paragraphe 42 de la politique définit le rôle de ce groupe qui, apparemment: i) assurera le suivi de l'application de la politique; ii) supervisera la prise en compte de l'engagement aux côtés des peuples autochtones dans toutes les activités du FIDA; iii) assurera la liaison avec les autres organisations des peuples autochtones au niveau international; et iv) continuera d'assurer la gestion du Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones. Il semble que ce soit là un mandat ambitieux pour ce qui est essentiellement à l'heure actuelle un groupe de référence.

- exemple) devront être mobilisées pour obtenir un impact au niveau politique. L'évaluation récemment achevée du projet de gestion des ressources agricoles des hautes terres de la Cordillera aux Philippines indique que ce projet est un bon exemple de la manière dont, grâce à la concertation, les pratiques autochtones d'utilisation et de gestion des terres peuvent finir par être reconnues par les organismes gouvernementaux.
12. Le document souligne à juste titre qu'il importe de s'assurer que les populations autochtones ont été adéquatement consultées et sont globalement d'accord avec les interventions de développement qu'entend financer le FIDA (paragraphe 19). Toutefois, dans certains cas, des divergences pourraient voir le jour entre les pouvoirs publics, le secteur privé et les groupes autochtones au sujet de la mise en place de certains investissements, une situation susceptible d'avoir une incidence sur les rapports qu'entretient le Fonds avec les diverses parties prenantes. De ce fait, il pourrait être nécessaire pour le FIDA de définir de manière plus précise les mécanismes permettant d'évaluer si les divers aspects du principe du **consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause** ont été respectés avant de décider d'aller de l'avant avec une proposition d'investissement donnée.
 13. L'intention d'inviter un ou plusieurs représentants des peuples autochtones au sein de l'équipe chargée de la gestion du programme de pays est louable, notamment lors de la formulation des programmes d'options stratégiques par pays (COSOP). Compte tenu de la nature du processus préparatoire des COSOP toutefois et du caractère souvent politique et divisé de la représentation des peuples autochtones au niveau national, des mécanismes devront être conçus pour garantir que les vues diverses des peuples autochtones sont adéquatement représentées au sein de l'équipe. Sur une question apparentée, le FIDA s'engage à veiller à ce que les ruraux pauvres (en l'espèce, les populations autochtones) participent dûment au processus de l'équipe de gestion du programme de pays mais il faudra prendre en compte les difficultés que pose l'engagement constructif des diverses parties prenantes (par exemple des représentants du gouvernement, du secteur privé et des ONG) à la conception et à la mise en œuvre des COSOP et des projets.
 14. Le document comprend une section fort appréciée sur la nécessité de renforcer le suivi et l'évaluation (S&E) à l'échelle des projets. Dans la mesure où le FIDA passe d'une approche-projets à une approche-programme, il sera nécessaire de renforcer le S&E pour appuyer les moyens de subsistance des populations autochtones dans le cadre du programme de pays (au niveau de la formulation, de la mise en œuvre, du suivi des COSOP et de l'élaboration des rapports).
 15. Sur un autre point, le paragraphe 33 souligne clairement qu'il est nécessaire de fournir des financements complémentaires sous forme de dons pour le renforcement des capacités et la capitalisation des savoirs sur les questions autochtones au niveau national. Il est donc important de prévoir une disposition à ce titre dans la nouvelle politique du FIDA en matière de financement sous forme de dons qui est en cours d'élaboration et sera examinée par le Conseil en décembre 2009.
 16. Enfin, des dispositions devraient être prises au sujet de la présentation d'un rapport annuel de la direction sur l'application de la politique et, également, d'une évaluation globale (après un délai donné – de cinq ans par exemple – à compter de l'approbation de la politique).