

Le PNUD et les Peuples Autochtones: Une Politique d'Engagement



Note Directionnelle

I. Historique et contexte

1. Le mandat d'engagement du PNUD avec les peuples autochtones dérive de la Charte des Nations Unies, qui affirme: "Nous, peuples des Nations Unies, résolus ... à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine ... (et) à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande." En septembre 2000, au Sommet du Millénaire, les dirigeants des pays du monde ont réaffirmé ce principe en s'engageant à réduire la pauvreté et à promouvoir les droits de l'homme et une gouvernance démocratique, au niveau tant national que mondial. Ils ont déclaré que la tâche la plus pressante du nouveau siècle serait d'instaurer une mondialisation plus inclusive et plus équitable qui permettrait aux pauvres de participer à l'économie mondiale en tant que partenaires à part entière. En outre, le Secrétaire général et une réunion ministérielle de haut niveau ont affirmé le rôle dirigeant du PNUD dans les initiatives des Nations Unies visant à atteindre ces objectifs.

2. La Déclaration du Millénaire, signée par 147 chefs d'État et de gouvernement, a aidé à mettre de nouveau l'accent sur les peuples autochtones dans le débat international relatif au développement. Avec son accès aux gouvernements – ses principaux partenaires –, le PNUD a un rôle important à jouer s'agissant de faciliter et d'amorcer le dialogue, ainsi que d'assurer une plus large audience aux préoccupations des peuples autochtones, qui sont souvent les plus marginalisés, privés comme ils le sont des droits les plus fondamentaux au développement, y compris l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à l'eau, y compris aussi la participation aux processus politiques qui retiennent sur leur vie.

Encadré 1. Déclaration du Millénaire

"... Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement... Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin."

3. Pour prévenir et résoudre les conflits, développer la gouvernance démocratique, réduire la pauvreté et gérer le développement de manière à le rendre durable, il est essentiel de garantir l'engagement des peuples autochtones et de leurs organisations. L'objectif du présent document est de fournir au personnel du PNUD un cadre destiné à orienter ses travaux dans l'édification de partenariats durables avec les peuples autochtones. Ce document met l'accent sur les principes majeurs qui donnent forme aux rapports avec les peuples autochtones.

4. La présente note directive est le résultat d'une série de consultations avec de nombreux représentants d'organisations de peuples autochtones (OPA) à travers le monde, ainsi qu'avec le personnel du PNUD.

Elle a aussi bénéficié de processus d'inventaire internes et externes qui visent à évaluer la situation actuelle du PNUD concernant son engagement avec les peuples autochtones et en relation avec les activités d'autres institutions multilatérales et bilatérales.

Encadré 2. Qui sont les peuples autochtones?

Le Pacte de la Société des nations appelait peuples "autochtones" les peuples non autonomes ou colonisés. Dans les années 50, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) a commencé à faire référence aux problèmes des "peuples autochtones dans des pays indépendants," ce qui désignait des communautés distinctes sous le rapport culturel et géographique qui étaient non autonomes, marginalisées et colonisées à l'intérieur des frontières d'États indépendants.

Les expressions "peuples autochtones," minorités ethniques autochtones, et "groupes tribaux" sont utilisées pour décrire des groupes sociaux qui partagent des caractères analogues, c'est-à-dire une identité sociale et culturelle distincte de celle des groupes dominants de la société. Les organes des Nations Unies spécialisés dans les droits de l'homme, l'OIT, la Banque Mondiale et le droit international appliquent quatre critères pour distinguer les peuples autochtones: a) les peuples autochtones vivent ordinairement dans les limites de territoires ancestraux géographiquement distincts (ou maintiennent des liens avec ceux-ci); b) ils tendent à conserver des institutions sociales, économiques et politiques distinctes à l'intérieur de leurs territoires; c) ils aspirent généralement à demeurer distincts sur les plans culturel, géographique et institutionnel plutôt qu'à s'assimiler pleinement à la société nationale; et d) ils s'identifient eux-mêmes comme autochtones ou tribaux.

En dépit de caractères communs, il n'existe pas une seule définition admise des peuples autochtones qui saisisse leur diversité en tant que peuples. L'auto-identification comme autochtones ou tribaux est généralement considérée comme un critère fondamental pour déterminer si des groupes sont autochtones ou tribaux, parfois en conjonction avec d'autres variables telles qu'un "langage parlé," et une "situation ou concentration géographique."

II. Pourquoi un engagement avec les peuples autochtones?

5. L'engagement du PNUD avec les peuples autochtones et leurs organisations tire sa raison d'être des secteurs d'activité dont le PNUD a reçu mandat; des processus et accords de coopération pour le développement; et des aspirations des peuples autochtones.

6. **Réduction de la pauvreté.** La pauvreté est souvent plus profonde et plus répandue chez les peuples autochtones. Ils constituent un groupe distinct parmi les pauvres et sont souvent exclus des processus de prise de décisions et marginalisés par le développement. Il importe de noter que les peuples autochtones sont souvent classés parmi les pauvres; toutefois, ils ne pensent pas que ce terme soit approprié car ils se considèrent riches par les connaissances et la culture. Traditionnellement, les peuples autochtones n'ont souvent pas bénéficié du développement économique et social, y compris de nombreux projets appuyés par des organisations internationales et dont certains ont eu un effet négatif. Les peuples autochtones ont été habituellement soumis à une discrimination distincte, persistante et qui a souvent pris des formes violentes. C'est pour cette raison que la communauté internationale a jugé nécessaire d'adopter des mesures juridiques spéciales afin de protéger les droits des peuples autochtones et d'en garantir l'inclusion et la participation.

7. **Droits de l'homme.** La politique actuelle est façonnée et soutenue par le cadre international des droits de l'homme et par le document directif du PNUD intitulé *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development* (1998), qui définit le cadre juridique et formule les principes directeurs

d'engagement avec les peuples autochtones, outre les conventions, déclarations et programmes d'action internationaux qui reconnaissent les droits des peuples autochtones et leur rôle vital dans le développement et la gestion de l'environnement. Qui plus est, le Mémorandum d'accord entre le PNUD et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme, signé le 14 mars 1998, souligne l'importance d'agir en partenariat vers la réalisation des objectifs de la Décennie internationale des peuples autochtones et de la troisième Décennie internationale contre le racisme.

8. Gouvernance démocratique. Au Sommet du Millénaire, les gouvernements ont convenu de travailler collectivement en faveur de processus politiques plus inclusifs, qui permettent une participation véritable de tous les citoyens dans tous les pays, et de renforcer la capacité de tous les pays à mettre en oeuvre les principes et les pratiques de la démocratie et du respect des droits de l'homme. À la lumière de cette décision, l'adoption de principes démocratiques de participation est inconcevable sans l'inclusion des peuples autochtones – si peu nombreux soient-ils. Dans les pays où les peuples autochtones représentent la majorité ou un pourcentage assez élevé de la population totale, ils constituent un groupe d'intérêt d'une importance critique quand on vise à obtenir la confiance de toutes les parties prenantes. La mise en place de capacités nationales en vue de réaliser un consensus démocratique et d'organiser la société civile fournit donc une occasion cruciale et urgente d'inclure les communautés autochtones traditionnellement pauvres, marginalisées et vulnérables dans le partage du pouvoir et la prise de décisions.

9. Mondialisation. Bien que les technologies de l'information et de la communication aient uni les peuples autochtones du monde entier et constitué un facteur important dans la naissance d'un mouvement autochtone mondial, les avantages de la mondialisation ont été distribués inégalement, et beaucoup de ces peuples sont encore exclus. L'évolution récente a parfois appauvri et marginalisé les peuples autochtones, sur le plan tant du revenu que de leurs perspectives culturelles. Non seulement les territoires des peuples autochtones font l'objet de pressions accrues pour en extraire des ressources naturelles, mais les communautés autochtones qui essaient de continuer à vivre sur leurs terres ancestrales par des moyens traditionnels pâtissent de plus en plus d'entrer en compétition avec de vastes intérêts industriels publics et/ou privés.

10. Les peuples autochtones sont souvent incapables de tirer bénéfice de leur atout le plus distinctif, c'est-à-dire leurs connaissances locales, en même temps que celles-ci sont de plus en plus commercialisées par des entreprises internationales à l'abri d'un régime mondial de brevets – l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, connu sous le nom d'Accord TRIPS.

11. Connaissances des peuples autochtones. Les peuples autochtones représentent plus de 300 millions de personnes et plus de 4000 langues et cultures. Les cultures autochtones comprennent un héritage de connaissances et d'idées diverses, qui sont une ressource pour le monde entier. Comme le PNUD s'efforce de réaliser le développement humain durable, l'attention s'est portée sur les peuples autochtones en grande partie à cause de leurs pratiques en matière de développement durable. Il en est résulté un intérêt dans la manière de vivre des peuples autochtones, leurs cultures, sciences, gestion de la terre et des ressources, gouvernance, systèmes politique et judiciaire, connaissances et techniques de guérison. Le développement national et international peut gagner à ce que soient reconnus les atouts et les connaissances traditionnelles des peuples autochtones (par exemple, écosystèmes terrestre et marin, médicaments tirés des plantes et des insectes, espèces végétales cultivées, élevage du bétail). En outre, l'existence jusqu'à nos jours des peuples autochtones témoigne de la durabilité et de la viabilité de leurs systèmes de production économique, et de leurs pratiques sociales et modes de gouvernance, qu'il convient de soutenir, élargir et, avant tout, intégrer aux pratiques de développement le plus généralement suivies.

12. Processus internationaux et nationaux. Par sa décision 1992/255, le Conseil économique et social a joint au PNUD et aux autres organes opérationnels et institutions spécialisées du système des Nations

Unies de respecter les droits des peuples autochtones. Le lien essentiel entre droits des peuples autochtones et succès du développement humain a été encore mieux souligné quand l'Assemblée générale, dans sa résolution 50/157, a invité les institutions spécialisées des Nations Unies à accorder une plus haute priorité et à allouer davantage de ressources à l'amélioration de la condition des peuples autochtones, notamment en élaborant des programmes d'action spécifiques pour la réalisation des objectifs de la Décennie internationale des populations autochtones (1995-2004).

13. Le statut juridique distinct et les droits des peuples autochtones ont été reconnus à chacune des conférences mondiales depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), tenue en 1992. Un nombre croissant d'instruments juridiques internationaux reconnaissent dans les peuples autochtones un groupe particulièrement important s'agissant d'assurer le développement durable. Par exemple, l'OIT, en particulier, a été à l'avant-garde de la défense des droits sociaux et économiques de ces groupes humains, aussi bien que de l'énoncé et de la mise en oeuvre des normes internationales destinées à garantir la protection de leurs droits. La Convention de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989 (No 169) affirme que les peuples autochtones ont le droit de décider de leurs propres priorités de développement, d'exercer un contrôle sur celles-ci et de participer au processus de développement; la Convention sur la diversité biologique (CDB) fait mention à maintes reprises aux communautés autochtones et locales et à leur rôle dans la protection de la diversité biologique et de l'environnement. Non seulement plusieurs conventions mettent l'accent sur la place centrale du territoire, de la protection et du maintien des systèmes locaux de connaissances, ainsi que de la prise de décisions locale, si l'on veut que les peuples autochtones puissent jouir de leurs droits fondamentaux et de leur droit au développement, mais en outre elles fournissent les outils juridiques de négociation et d'un dialogue effectif au niveau national.

14. L'Organisation des Nations Unies a récemment institué l'Instance permanente sur les questions autochtones (autorisée par la résolution 2000/22 du Conseil économique et social, en date du 28 juillet 2000). Elle fera fonction d'organe consultatif auprès du Conseil, avec le mandat d'examiner les questions autochtones, notamment le développement économique et social, la culture, l'environnement, l'éducation, la santé et les droits fondamentaux. L'Instance fournira des avis d'experts et des recommandations au Conseil, aussi bien qu'aux institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies.

Encadré 3. Rapporteur spécial sur la situation des droits et libertés fondamentales des peuples autochtones

À sa cinquante-septième session, la Commission des droits de l'homme a adopté deux résolutions pertinentes. Par sa résolution 57, la Commission a nommé un rapporteur spécial chargé de rassembler et d'échanger les informations pertinentes. Par sa résolution 59, la Commission a non seulement demandé que les questions autochtones soient examinées à la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qui allait bientôt se tenir, mais elle a en outre insisté pour qu'un examen parallèle ait lieu à la session extraordinaire que l'Assemblée générale tiendrait au titre du suivi du Sommet mondial pour les enfants et du Sommet mondial sur le développement social.

15. De plus en plus, les États ont reconnu les droits des peuples autochtones dans leur propre constitution – par exemple, dans de nombreux pays d'Amérique latine; dans la législation nationale, comme c'est le cas des Philippines avec la Loi sur les droits des peuples autochtones; et dans les accords de paix. À la fin de juillet 2001, 14 États au total avaient aussi ratifié la La Convention de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989 (No 169).

Questions autochtones appelant le soutien du PNUD

16. Au cours du processus de consultation du PNUD, les représentants des OPA ont identifié les domaines suivants où le soutien du PNUD leur serait utile.

1. **Participation.** Les peuples autochtones cherchent à participer et à être représentés à tous les niveaux des processus de prise de décisions, notamment à ceux qui peuvent retentir sur leurs droits fondamentaux, au développement et à la jouissance de l'environnement.

2. **Autodétermination.** Les peuples autochtones recherchent une assistance afin de faire reconnaître le droit à l'autodétermination tel que défini dans les Pactes internationaux des Nations Unies sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels. En vertu de ce droit, "ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel." Comme il est clairement indiqué dans la Déclaration de 1970 sur les principes du droit international concernant les relations amicales et la coopération entre les États, conformément à la Charte des Nations Unies, et dans le projet de Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, l'autodétermination ne sera pas interprétée comme autorisant ou encourageant toute action qui porterait atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'unité politique d'États souverains et indépendants.

3. **Prévention des conflits et consolidation de la paix.** Les peuples autochtones recherchent le soutien du PNUD au sujet des stratégies de prévention des conflits et de consolidation de la paix, outre son aide au relèvement et à la réinsertion des groupes de population déplacés.

4. **Environnement et développement durable.** De nombreuses peuples autochtones cherchent à faire reconnaître, soutenir et développer des communautés viables sur la base de leur propre cosmovision – un équilibre entre la terre, la nature, le peuple et l'esprit.

5. **Mondialisation.** S'agissant de mondialisation, les peuples autochtones ont insisté auprès du PNUD pour qu'il examine les effets de celle-ci sur leurs propres moyens d'existence, surtout en ce qui concerne la sécurité alimentaire, la sécurité de l'occupation des sols, l'égalité entre les sexes, les droits de propriété intellectuelle et culturelle, et les connaissances autochtones.

III. Enseignements tirés

17. Le PNUD a porté un immense intérêt aux peuples autochtones au niveau national. Beaucoup de programmes du PNUD nationaux, régionaux et mondiaux, en particulier les programmes de petits prêts, ont intéressé les peuples autochtones et leurs organisations. Ces initiatives ont été centrées sur l'élimination de la pauvreté, la protection de l'environnement, la mise en valeur des terres sèches, la prévention et la solution des conflits, et la revitalisation culturelle. Le PNUD a soutenu des projets novateurs au titre du Programme des connaissances autochtones (IKP), dont l'objectif principal était de promouvoir les connaissances autochtones au moyen d'une mise en place ciblée de capacités et d'un appui direct aux projets formulés et exécutés par les peuples autochtones et leurs organisations.

18. Quelques constatations indiquent que des projets fondés sur une stratégie de développement formulée par des peuples autochtones et respectueuse des coutumes et valeurs autochtones traditionnelles connaissent généralement le succès, comme on l'a vu avec le projet *Indigenous Knowledge Programme* (IKP), patronné par le PNUD, pour la récupération et le développement des connaissances autochtones aux fins de préserver les écosystèmes et la diversité biologique dans la forêt amazonienne de Yana Yacu, en Équateur. Non seulement les connaissances indigènes sont préservées et développées, mais ce projet offre aussi à la communauté la base de moyens d'existence viables à long terme.

19. Les évaluations ont fait ressortir que programmes et projets devraient mettre l'accent sur la constitution de réseaux régionaux, nationaux et locaux qui permettraient d'échanger des expériences et des informations, ainsi que d'exercer auprès des pouvoirs une pression concernant des problèmes qui intéressent les peuples autochtones, comme l'obtention de brevets pour leurs connaissances culturelles. Cela conduit souvent à élargir la prise de conscience, l'intérêt et la compréhension des communautés dans un certain nombre de domaines, tels que la protection des systèmes culturels et des systèmes de connaissances autochtones; la possibilité de lancer de nouveaux projets et activités; l'établissement de relations avec le gouvernement et diverses organisations; enfin, de plus vastes courants d'échange d'informations et la prise de conscience des sources d'information existantes.

20. Les programmes de petits prêts destinés à des initiatives communautaires ont été salués comme un moyen approprié de renforcer les capacités locales. L'exécution d'un projet bien préparé s'inscrivant dans une perspective plus large et fondé sur les valeurs et visions autochtones peut avoir un immense impact positif au niveau communautaire.

Encadré 4. Le Programme de petits prêts du Fonds pour l'environnement mondial (*Global Environment Facility* -GEF/PNUD)

Le Programme de petits prêts du GEF/PNUD est venu en aide à plus de 300 projets intéressant les peuples autochtones. Ceux-ci, ainsi que leurs organisations, sont d'importants partenaires du Programme de petits prêts du GEF dans un large éventail d'activités, notamment la relance de l'utilisation des plantes médicinales traditionnelles et des pratiques et systèmes de connaissances agricoles. Le Programme de petits prêts du GEF fait appel à l'expérience des peuples autochtones dans la conduite d'enquêtes sur l'environnement; facilite le dialogue avec le gouvernement local et central; et renforce les capacités institutionnelles et juridiques.

21. Des programmes régionaux tels que le Programme des peuples de hautes terres (*Highland Peoples Programme* -HPP) dans l'Asie du Sud-Est se sont avérés répondre à un besoin déterminé et jouissent d'un avantage comparatif -- tout particulièrement s'agissant de promouvoir l'intégration régionale, l'acceptation d'accords et de normes grâce à la facilitation du dialogue régional entre gouvernements; s'agissant d'introduire ou d'expérimenter des options dans un "espace sûr" régional où on peut envisager de les adapter, quand il y a lieu, au niveau national; et s'agissant de favoriser les partenariats, constituer des réseaux et renforcer les institutions à travers une région où les agendas sont communs, entre des partenaires nationaux et internationaux, étatiques aussi bien que non étatiques. Le HPP a aussi identifié le difficile problème de transposer les demandes locales dans les politiques nationales et régionales.

Encadré 5. Réalités locales et réformes de politique: combler l'écart

L'intérêt actif du PNUD pour les peuples autochtones et leurs organisations a démontré qu'il est efficace d'édifier une politique à partir de la base et d'établir un pont entre les activités locales et les réformes de politique. Aux Philippines, après la proclamation de la Loi sur les droits des peuples autochtones (*Indigenous Peoples Rights Act* -IPRA), en 1997, des querelles sur la propriété du sol ont éclaté au niveau local entre les résidents de domaines ancestraux dans la Cordillère. En recourant à des systèmes de connaissances autochtones, les femmes se sont avérées particulièrement aptes à régler ces différends, constituant le Réseau de femmes pour la paix et le développement. De concert avec ce réseau, le PNUD a aidé à former des femmes à diriger à titre volontaire les groupes communautaires, aidé aussi les services du gouvernement local à établir des plans de développement pour leurs domaines ancestraux. Les volontaires ont joué un rôle clef dans le tracé des frontières et la conclusion de pactes de paix entre les communautés.

22. Une force particulière se dégage: il s'agit de la capacité du PNUD de faciliter un dialogue délicat faisant intervenir l'État, les organisations de la société civile (OSC) et les peuples autochtones ainsi que leurs organisations, et de servir ici d'intermédiaire. Pour devenir un partenaire plus efficace des peuples autochtones, le PNUD a besoin d'étoffer sa capacité de susciter une pleine participation de ceux-ci à la conception et à l'exécution de ses programmes et projets. Il est essentiel de bien faire comprendre les perspectives propres aux peuples autochtones en matière de développement et de susciter une sensibilité culturelle si le PNUD veut éviter le piège courant des approches paternalistes "de haut en bas" face aux programmes faisant intervenir les peuples autochtones.

23. Il est possible de réduire ces écarts en formant et sensibilisant le personnel du PNUD, les organisations non gouvernementales et les représentants des gouvernements locaux et régionaux. La capacité des structures gouvernementales de coordonner, suivre, soutenir et aider à définir l'intérêt que porte le pays considéré aux peuples autochtones est indispensable à la réalisation du développement durable. Une consultation approfondie avec les peuples autochtones, leurs organisations et communautés en matière de conception et d'exécution des programmes et projets est en fait essentielle. Améliorer la coordination avec les autres organisations du système des Nations Unies, peut-être par l'intermédiaire du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), pourrait servir à améliorer aussi l'efficacité et la pertinence du soutien apporté aux peuples autochtones dans le domaine du développement.

Le rôle propre du PNUD

24. Le rôle de coordination du PNUD au niveau national, son modèle de développement humain, ses plaidoyers pour une gouvernance démocratique et sa politique d'intégrer à tous les domaines ses positions relatives aux droits de l'homme en font un partenaire clef si l'on entend poursuivre une approche plus globale du développement. En outre, la présence du PNUD dans les pays et les rapports de confiance qu'il entretient avec les gouvernements et ses partenaires au sein de la société civile lui permettent de jouer un rôle unique s'agissant de rapprocher diverses parties prenantes dans les processus de développement. Ce mandat peut tenir lieu de point d'accès essentiel et de base de départ pour appuyer des politiques et programmes de développement plus inclusifs; pour servir d'intermédiaire dans les dialogues avec tous les acteurs; pour faciliter des approches participatives; et pour créer l'espace politique où d'autres vues possibles seront partagées.

Encadré 6. Exemple du Guatemala: créer un environnement habilitant

Les OSC et les peuples autochtones et leurs organisations ont joué un rôle actif dans la négociation de la paix en encourageant des liens informels entre les partis d'opposition, en aidant à définir les principaux problèmes et à édifier un consensus. Le PNUD a prêté appui à la constitution de l'Assemblée de la société civile chargée de discuter les problèmes de fond, de formuler des propositions spécifiques sur la base du consensus, et d'examiner les accords de paix. Le PNUD a veillé à ce que les perspectives des peuples autochtones et de leurs organisations soient portées à l'attention du pays entier. L'Assemblée a aidé à surmonter la méfiance, à promouvoir une large participation et à dissiper le climat d'affrontement.

IV. Principaux objectifs de partenariats efficaces

25. L'intérêt actif du PNUD pour les peuples autochtones et leurs organisations comporte deux objectifs généraux.

1. Favoriser un environnement habilitant qui : encourage la participation des peuples autochtones à tous les niveaux de prise de décisions; assure la coexistence de leurs systèmes économique, culturel et sociopolitique avec d'autres systèmes; et développe la

capacité des gouvernements de mettre en place des politiques et programmes plus inclusifs;

2. Intégrer les perspectives et concepts de développement propres aux peuples autochtones dans les activités du PNUD.

V. Domaines prioritaires d'engagement

26. En reconnaissance des besoins, aspirations et droits des peuples autochtones et à travers l'éventail des domaines possibles de partenariat, quatre domaines thématiques sont énoncés ci-après. Ils comprennent des principes de base et des problèmes qui pourraient être abordés dans les programmes de travail.

A. Gouvernance démocratique et droits de l'homme

Participation

27. En incorporant le "droit au développement" dans ses activités, le PNUD encourage la pleine participation des peuples autochtones à ses processus de développement et l'intégration des perspectives autochtones dans la planification du développement et la prise de décisions. Ce droit revêt une importance particulière pour les peuples autochtones parce que, dans leur expérience, le développement a généralement été imposé à leurs communautés de l'extérieur, ce qui est souvent à l'origine de violations de leur « droit au développement » du fait des dommages causés à leurs terres ancestrales et à leurs ressources en eau et naturelles.

28. En conformité avec des conventions du système des Nations Unies telles que la Convention 169 de l'OIT, le PNUD encourage et soutient le droit des peuples autochtones à donner librement un consentement préalable informé concernant la planification et la programmation du développement quand ils risquent d'en être affectés.

Droits de l'homme

29. À travers son approche "droits de l'homme" du développement et de la gouvernance et en travaillant de concert avec les gouvernements, les OSC et les OPA, le PNUD encourage la reconnaissance des droits des peuples autochtones sur les terres, territoires et ressources; promeut une législation protégeant les terres autochtones; et l'inclusion des peuples autochtones dans les processus législatifs clés. Enracinées comme elles le sont dans la Charte des Nations Unies et le droit international, ces activités ne menaceront en aucune manière la préservation de la sécurité et de l'intégrité territoriale des États.

30. La politique du PNUD en matière de droits de l'homme reconnaît les droits de peuples distincts, vivant dans des régions distinctes, à un développement autodéterminé et au contrôle de leurs terres ancestrales. Ceci recouvre un concept du développement qui intègre les aspirations, la spiritualité, la culture, les buts sociaux et économiques des peuples autochtones.

Encadré 7. Programme en matière de diversité biologique du Programme de petits prêts du GEF, destiné aux Aytas de Zambales (Philippines)

Ce projet a visé à protéger la diversité biologique, à reconstituer l'écosystème forestier et à garantir le domaine ancestral. L'un des principaux produits du projet a été d'officialiser la revendication des Aytas sur leur domaine ancestral grâce à l'émission du certificat de revendication du domaine ancestral (*Certificate of Ancestral Domain Claim – CADC*). Le CADC représente un pas important vers une gestion durable du domaine ancestral des Aytas.

Mondialisation

31. La Déclaration du Millénaire appelle à une mondialisation pleinement inclusive et équitable, où le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont de la plus haute importance. Pour répondre positivement à cet appel, la gouvernance de la mondialisation doit être orientée dans le sens de l'inclusion, de l'égalité et de l'équité, surtout dans le domaine du commerce international.

32. Les règles régissant les droits de propriété intellectuelle actuellement en vigueur au niveau mondial ne favorisent pas la participation des peuples autochtones à l'économie nationale ou mondiale. La législation actuelle en matière de brevets, par exemple, ne reconnaît pas les connaissances traditionnelles et les systèmes de propriété traditionnels. Elle ignore la diversité culturelle inhérente aux pratiques coutumières de partager les innovations, aussi bien que la diversité des opinions sur ce qui peut et doit avoir un propriétaire déterminé. Le régime des brevets qui relève de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) rend les connaissances accumulées des peuples autochtones particulièrement vulnérables aux intérêts des sociétés de biotechnologie.

33. On reconnaît de plus en plus la nécessité de protéger les systèmes de connaissances autochtones. La Convention sur la diversité biologique de 1992 reconnaît la nécessité de protéger les droits de propriété, aussi bien que l'obligation pour les sociétés d'obtenir un consentement préalable informé avant de faire des recherches. Mais la Convention n'est pas juridiquement contraignante à moins d'être transposée dans la législation nationale – et les communautés autochtones reçoivent rarement une attention ou une protection prioritaires aux termes de cette législation.

34. Le PNUD a un rôle important à jouer s'agissant de favoriser un débat ouvert entre les pays qui soutienne les intérêts des peuples autochtones et mette à la disposition des négociateurs et des responsables les informations les plus pertinentes et à jour. Ce débat devrait prendre en considération les droits collectifs aux connaissances et aux ressources, la nécessité d'un consentement préalable informé pour qu'il en soit fait usage – consentement non seulement des gouvernements, mais aussi des communautés autochtones – et la nécessité de faire preuve de transparence concernant les résultats de la recherche. Il faut aussi formuler des directives pour une reconnaissance juridique de la propriété intellectuelle, que recherchent les peuples autochtones et leurs organisations.

B. Réduction de la pauvreté

35. L'effet débilant de la pauvreté sur la plupart des communautés autochtones est probablement la marque la plus visible d'exclusion (de leur inégalité d'accès aux ressources productives et aux services sociaux de base), sinon de discrimination. Il est essentiel de mettre l'accent sur des stratégies de réduction de la pauvreté qui fassent place aux peuples autochtones afin d'aborder les problèmes concernant la propriété et l'utilisation des ressources foncières et naturelles, y compris l'eau salubre; les problèmes relatifs à l'éducation et à la santé; la protection de la propriété culturelle et intellectuelle; et la participation aux processus officiels de prise de décisions.

36. Le PNUD est déterminé à faire place aux préoccupations des peuples autochtones dans ses propres approches de réduction de la pauvreté au niveau-macro, cela grâce à la participation et à l'inclusion de ces peuples dans les stratégies et plans d'action concernant la réduction de la pauvreté, aussi bien qu'au niveau local en mettant les peuples autochtones et leurs organisations en mesure de constituer des réseaux et d'influer sur les politiques. En outre, le PNUD collabore avec les gouvernements pour garantir que les peuples autochtones aient place et soient consultés dans les stratégies et processus de réduction de la pauvreté.

C. Prévention des conflits et consolidation de la paix

37. En harmonie avec son document de stratégie, *Le rôle du PNUD dans les situations de crise et d'après conflit (The role of UNDP in crisis and post-conflict situations)* (DP/2001/14), le PNUD cherchera à mieux comprendre les causes sous-jacentes de conflit (par exemple, exclusion sociale, contrôle sur les ressources et l'utilisation des ressources, violation des droits, y compris les droits culturels et linguistiques, discrimination, inégalité et citoyenneté); à aborder les stratégies de prévention des conflits; à faciliter la résolution des conflits et la consolidation de la paix (quand il y est invité); et à aider au relèvement et à la réinsertion des rapatriés et de tous ceux qui ont souffert de la guerre.

38. Comme l'a conseillé le Comité consultatif sur la société civile, le PNUD a un rôle à jouer s'agissant de légitimer la présence et le rôle des peuples autochtones et de leurs organisations en matière de prévention des conflits et de promotion de la paix, surtout auprès des institutions de l'État concerné; dans le suivi des accords de paix, surtout de ceux qui concernent des peuples autochtones (seulement si les gouvernements ou le Conseil de sécurité le demandent); et dans la recherche de cultures de substitution à celle du coca et d'initiatives encourageant d'autres modes de production, mais qui en même temps respectent et reconnaissent les utilisations traditionnelles et les applications médicinales du coca.

39. Il convient de respecter le droit coutumier des peuples autochtones, ainsi que leurs pratiques en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix et, chaque fois que possible, d'intégrer ce droit et ces pratiques aux processus de résolution des conflits, aux initiatives de consolidation de la paix et à tous les programmes et politiques de développement après le conflit.

40. Le PNUD reconnaît la vulnérabilité exceptionnelle des femmes autochtones dans les situations de crise (par exemple, violence sexuelle, inégalité économique, exclusion), aussi bien que le rôle important joué par les femmes dans la consolidation de la paix et l'effacement des divergences. Il doit faire un effort concerté pour que les femmes autochtones et leurs organisations trouvent place dans ses stratégies de résolution des conflits et de relèvement après le conflit.

41. Il faut prêter une attention spéciale aux problèmes de réinstallation, surtout à ceux qui comportent une forme quelconque de transfert de populations dont le but ou l'effet est de compromettre les droits des peuples autochtones; ou qui comportent toute forme d'assimilation ou d'intégration par d'autres cultures ou modes de vie qui leur seraient imposés sans consentement libre et préalable informé.

D. Environnement et développement durable

42. Le PNUD a joué un rôle dans la préservation des ressources naturelles et dans la conservation de l'environnement: par la récupération, la consolidation et la diffusion des connaissances traditionnelles en matière d'utilisation et d'entretien des ressources et habitats naturels, ainsi qu'à travers la participation des communautés autochtones à la gestion des ressources et aux stratégies et pratiques de conservation. Les connaissances, pratiques et systèmes autochtones ont souvent une importance inappréciable pour la gestion durable de l'environnement. Le PNUD continue de jouer un rôle s'agissant de promouvoir et de valoriser les connaissances autochtones, aussi bien que de protéger les connaissances, innovations et pratiques en matière d'agriculture et de préservation de la diversité biologique, entendues comme propriété intellectuelle.

43. Dans l'esprit des résolutions de l'Assemblée générale, le PNUD reconnaît la relation profonde que les peuples autochtones entretiennent avec leur environnement, leur terre et leurs ressources. Les terres des peuples autochtones sont de plus en plus menacées par le développement et l'introduction de nouvelles politiques et lois qui ne reconnaissent pas les droits coutumiers de ces peuples. Le PNUD respecte aussi

les moyens d'existence basés sur le pastoralisme, la chasse et la cueillette, ainsi que sur les cultures itinérantes.

44. Dans la ligne de ses activités concernant le commerce et le développement humain durable, le PNUD appuiera un système commercial multilatéral ouvert au droit des peuples autochtones de continuer à pratiquer leur mode propre d'agriculture durable, leurs usages en matière de gestion des ressources, ainsi que leurs moyens d'existence traditionnels, surtout en ce qui concerne la sécurité alimentaire.

VI. Le chemin à suivre

45. Le plaidoyer pour les politiques du PNUD en amont incorporeront des problèmes qui intéressent les peuples autochtones. Pour ce faire, il faudra mettre en place des capacités et partenariats avec les peuples autochtones et leurs organisations. Ces partenariats peuvent être renforcés par des processus transparents et participatifs visant à inclure ces peuples et à leur donner des moyens d'action. Le PNUD a ici le rôle précieux de centrer l'attention sur une recherche orientée vers l'action faisant intervenir les groupes pertinents, la réforme des politiques, l'information, la coordination et la participation directe des peuples autochtones. En outre, le PNUD restera mêlé aux interventions en aval qui sont en accord avec les priorités stratégiques des pays en développement et ont un impact réel sur les politiques, telles que la mise en place de capacités des peuples autochtones et de leurs organisations afin d'édifier leurs institutions au niveau local; et l'appui au renforcement des peuples autochtones et de leurs réseaux d'organisations. Une bonne compréhension des réalités au niveau local modèlera l'action du PNUD et l'aidera à donner le maximum d'effet à son atout réel – la confiance qu'il inspire plus que toute autre organisation. Un équilibre correct entre les deux approches devra être déterminé dans le contexte spécifique de chaque pays.

Encadré 8. Soutien aux capacités des gouvernements

La primauté du partenariat du PNUD avec les gouvernements le met en position de soutenir deux fonctions solidaires. La première consiste à faciliter les dialogues et initiatives qui rapprochent gouvernements, peuples autochtones et autres acteurs non étatiques et à servir d'intermédiaire dans ces dialogues. La seconde consiste à venir en aide aux gouvernements qui ont besoin de se doter d'une capacité d'appliquer les conventions et accords internationaux intéressant les peuples autochtones. Il s'agit notamment ici de donner aux institutions pertinentes et à leur personnel, à différents niveaux, les moyens d'atteindre les peuples autochtones, de s'engager à leur service et de faire avancer les problèmes qui les préoccupent.

A. Réflexions sur l'engagement opérationnel

46. Étant donné la diversité des institutions qui régissent les peuples autochtones et de leurs cultures, il ne saurait exister un modèle ou un schéma unique d'engagement. Il est recommandable d'élaborer une stratégie de partenariat qui réponde aux spécificités nationales et régionales, mais qui réponde aussi à certains problèmes soulignés dans le présent document. Les bureaux de pays et les programmes régionaux ont ici un rôle central à jouer s'agissant de définir la portée et les paramètres du partenariat. Il faut aussi comprendre que tout engagement au service des peuples autochtones est un acte politique qui suppose en fin de compte l'approbation des États concernés.

• Bureaux de pays

47. Il incombe en premier lieu aux bureaux de pays de déterminer la manière dont le PNUD concrétise son engagement avec les peuples autochtones au niveau national. Les bureaux de pays sont encouragés à élaborer leurs propres stratégies pertinentes dans le pays même, ainsi qu'à affecter des ressources au soutien des peuples autochtones. Compte tenu des objectifs de l'engagement du PNUD au service des peuples autochtones, il est suggéré que les bureaux de pays tentent de renforcer la capacité des OPA de

concevoir et d'appliquer des initiatives faisant progresser les objectifs du PNUD; soutiennent les activités de constitution de réseaux entre OPA pour que celles-ci puissent participer effectivement à la formulation de politiques et activités relatives au développement humain aux niveaux local, national, régional et international; et améliorent la capacité du personnel du PNUD d'analyser, comprendre, renforcer les peuples autochtones et leurs organisations, ainsi que de collaborer avec eux. Comme les enseignements déjà tirés l'ont montré, les projets doivent satisfaire aux priorités des peuples autochtones.

- **Programmation régionale**

48. Bien souvent, les peuples autochtones sont établis de part et d'autre de frontières nationales. Les projets peuvent donc intéresser plus d'un seul pays et en conséquence plus d'un bureau de pays du PNUD. Les programmes régionaux ont un rôle précieux à jouer s'agissant d'offrir un espace neutre, impartial, au dialogue et au débat, ce qui est particulièrement important quand il peut exister des tensions régionales, par exemple entre l'État et les peuples autochtones. Comme le HPP l'a démontré en Asie du Sud-Est, le PNUD peut, par l'entremise de ses programmes régionaux : promouvoir des accords et des normes au moyen de dialogues régionaux entre gouvernements; appuyer des options novatrices; et favoriser les initiatives de constitution de réseaux et de mise en place de capacités au service d'un agenda convenu en commun. Dans les cas pertinents, le PNUD peut chercher à promouvoir des activités transfrontalières ciblant le même groupe de peuples autochtones.

- **Siège**

49. Au niveau mondial, le PNUD promouvra les perspectives et droits des peuples autochtones au sein du système des Nations Unies et au-delà, par ses activités de plaidoyer. Il faut mettre au point des thèmes de campagne communs avec les peuples autochtones et leurs organisations, ainsi que mobiliser des groupes d'intérêt à large assise – en particulier entre le Nord et le Sud grâce à la technologie de l'information et de la communication. La division des OSC (CSO Division), au siège du PNUD, est résolue à coordonner la production et la diffusion des informations pertinentes; à renforcer les réseaux et capacités autochtones; à élargir la participation des peuples autochtones aux dialogues mondiaux; et à encourager l'intégration des perspectives autochtones à la définition des politiques du PNUD. Par ailleurs, le PNUD a un important rôle à jouer s'agissant de mobiliser les ressources et de promouvoir de nouveaux modes de soutien directs des peuples autochtones par l'aide financière et la coopération technique, tout particulièrement par l'entremise de son Fonds d'affectation spéciale pour la réduction de la pauvreté.

B. Mécanismes d'engagement

50. Quelques-uns des outils et mécanismes stratégiques destinés à faciliter l'engagement avec les peuples autochtones et leurs organisations sont mis en relief ci-après.

- **Création d'un environnement habilitant pour les peuples autochtones et leurs organisations**

51. Un point de départ clef consiste à évaluer ou mettre en place un cadre législatif et réglementaire permettant aux peuples autochtones de s'organiser et d'exprimer leurs vues. Le PNUD a un rôle double en matière de mise en place de capacités. D'un côté, il s'agit de créer la capacité de nouer des relations et de susciter l'aptitude à la négociation dont les peuples autochtones ont besoin pour édifier des réseaux et intervenir à différents niveaux de la définition des politiques. De l'autre côté, il s'agit de mettre les institutions gouvernementales en état de revoir la place des conventions et accords internationaux dans la politique nationale, ainsi que de soutenir leurs efforts pour atteindre les peuples autochtones. Enfin, une dimension critique de la mise en place d'un environnement habilitant consiste à offrir aux peuples autochtones l'espace nécessaire pour que leurs voix et leurs préoccupations puissent influencer sur les processus politiques.

- **Mise en place de comités consultatifs pour les OSC locales**

52. Le Comité de la société civile (PNUD) est un important mécanisme par l'entremise duquel les dirigeants d'OSC et d'OPA peuvent fournir des conseils afin d'aider à élaborer un agenda de coopération et à identifier les occasions de conduire en commun des activités de plaidoyer sur un certain nombre de domaines de travail prioritaires, dont beaucoup concernent les peuples autochtones. Les bureaux de pays peuvent aussi créer des comités locaux d'OSC, avec la participation de représentants des OSC, des OPA et des gouvernements.

- **Engagement dans les initiatives générales du PNUD**

53. Les Rapports sur le développement humain du PNUD, au niveau tant national que mondial, tiennent lieu d'instrument de plaidoyer. Ils stimulent le débat international et national sur les problèmes de développement clefs, notamment la pauvreté, la mondialisation et les droits de l'homme. Ils peuvent renforcer la capacité des peuples autochtones, élargir leur champ de participation et appuyer leur perspective de développement. Les rapports nationaux sur le développement humain, par exemple, peuvent constituer un outil important de mise au point de données détaillées sur les peuples autochtones, notamment ventilées par sexe.

54. Le bilan commun de pays (CCA), le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et le suivi des objectifs de développement du millénaire (MDG) offrent d'importantes occasions de faire participer les peuples autochtones aux processus orientés par le PNUD. Le suivi effectif des données détaillées des CCA et des MDG aidera les gouvernements, les partenaires pour le développement et les peuples autochtones, ainsi que leurs organisations, à suivre la situation de celles-ci sur le plan de la pauvreté. Là où le PNUD a un rôle dirigeant s'agissant de soutenir les stratégies de réduction de la pauvreté conduites au niveau national, il importe de veiller à l'inclusion des peuples autochtones et des OSC. Dans la mesure du possible, les peuples autochtones et leurs organisations doivent y être inclus à toutes les phases: conception, exécution et suivi.

55. Le PNUD a un rôle à jouer s'agissant d'étudier comment les recommandations de l'APES touchent les peuples autochtones, en particulier les femmes autochtones, par comparaison avec d'autres segments de la population. En semblables cas, il peut s'avérer nécessaire d'étudier les causes de la pauvreté des peuples autochtones, c'est-à-dire l'inégalité, la discrimination et l'absence de droits civiques.

- **Dialogues et initiatives lancées par de multiples parties prenantes**

56. Le PNUD encourage les débats avec l'État et les acteurs non étatiques, notamment les représentants d'OPA et d'OSC, à travers des initiatives lancées par de multiples parties prenantes qui consolident les réseaux et élèvent la prise de conscience afin d'influer sur les politiques.

- **Mise en place des capacités nécessaires pour appliquer les accords**

57. Comme on l'a déjà indiqué, il existe un certain nombre d'instruments juridiques internationaux reconnaissant l'existence des peuples autochtones, qui peuvent servir dans les plaidoyers en faveur des politiques. Le PNUD a un rôle potentiel à jouer s'agissant de renforcer les capacités tant des gouvernements que des institutions non gouvernementales d'appliquer et de suivre ces accords. Parmi les mécanismes internationaux existants, il faut citer le Groupe de travail sur les peuples autochtones et l'Instance permanente sur les questions autochtones, instituée par le Conseil économique et social le 28 juillet 2000 et qui deviendra bientôt opérationnelle.

C. Mécanismes d'engagement opérationnel

58. La transparence et la confiance sont indispensables si le PNUD doit jouer un rôle efficace s'agissant de susciter un intérêt et un soutien plus larges en faveur des peuples autochtones au niveau national. Il est essentiel que les peuples autochtones et leurs organisations aient la certitude d'avoir accès au

Représentant résident et au personnel du bureau de pays, de même que de pouvoir obtenir des informations adéquates concernant les programmes et projets du PNUD et des autres organisations du système des Nations Unies actives dans leur pays.

- **Mise en place de bases de données et établissement d'une carte des peuples autochtones et de leurs organisations**

59. Les bureaux de pays du PNUD continueront de réunir une documentation sur les enseignements tirés des interventions intéressant les peuples autochtones et sont encouragés à établir une carte des peuples autochtones et de leurs organisations dans le pays qu'ils desservent, y compris leurs problèmes prioritaires, leurs droits, besoins et désirs. Les bases nationales de données sur les peuples autochtones et les annuaires de leurs organisations peuvent s'avérer utiles. Les bureaux de pays sont aussi encouragés à élaborer et publier des critères spécifiques applicables au pays considéré pour déterminer avec qui ils engageront des rapports. De même que dans la sélection des OSC, l'enracinement dans le pays, un mandat démontré, la légitimité en tant que requérant, la compétence, l'exercice effectif des responsabilités seront autant de traits essentiels. Il importe de noter que le personnel du PNUD doit avoir conscience du fait que les organisations autochtones peuvent représenter divers groupes de mandants et intérêts qui chevauchent et entrent en conflit.

- **Inclusion des peuples autochtones et de leurs organisations dans les cycles de projets et de programmes**

60. Pour les projets faisant intervenir les peuples autochtones et pour tout projet susceptible d'avoir un effet sur elles, il faut, dans le cadre de toute consultation, s'adresser notamment aux représentants d'OPA locales et régionales, veiller à ce que l'équilibre soit assuré entre les sexes et les générations (personnes âgées et jeunes), et appliquer des méthodes tenant compte de la culture locale et qui permettent aux peuples autochtones d'exprimer leurs vues et préférences. Il est recommandé de prendre en considération les concepts temporels des peuples autochtones, en outre de faire appel à leurs compétences en matière de définition des politiques, de recherche et de formation. Il est utile que les peuples autochtones et leurs organisations, le PNUD et les autres parties prenantes établissent en partenariat la méthodologie d'exécution du projet considéré. Il convient aussi de respecter les perspectives des peuples autochtones en matière de développement et de les intégrer à la planification de ce projet.

61. Comme les femmes autochtones font souvent l'objet d'une triple discrimination (elles sont pauvres, femmes et autochtones), il est capital qu'elles jouent un rôle central dans les processus de prise de décisions aussi bien que dans la conception, la planification, l'exécution et l'évaluation des programmes et projets pertinents. Le PNUD souligne l'importance de donner aux femmes autochtones des moyens d'action et de promouvoir l'égalité des sexes au sein des communautés autochtones.

62. Avant d'exécuter les programmes et projets, il est recommandé d'en évaluer l'impact social et écologique afin de se prémunir contre les effets négatifs que les programmes et projets pourraient avoir sur les peuples autochtones, leurs communautés et moyens d'existence.

63. Les projets qui rassemblent et utilisent les connaissances traditionnelles des peuples autochtones doivent inclure des mesures promouvant la reconnaissance de celles-ci en tant que propriété intellectuelle et culturelle, et aussi des mesures prévenant leur diffusion sans un consentement informé préalable de leurs détenteurs. Les femmes autochtones doivent participer à de telles activités, car elles sont en tout premier lieu les gardiennes de ces connaissances et sont souvent les dernières à tirer profit du projet considéré et/ou de tout partage.