

Politique opérationnelle concernant les
peuples autochtones et
Stratégie pour le développement
autochtone

Banque interaméricaine de développement

Washington, D.C.

**Stratégie sectorielle du Département du
développement durable et série de
documents politiques**

Cette politique et cette stratégie ont été préparées par un groupe de travail interministériel coordonné par Anne Deruyttere, chef de l'Unité des peuples autochtones et du développement communautaire. L'Unité des peuples autochtones et du développement communautaire (SDS/IND) aimerait particulièrement remercier les personnes suivantes pour leurs contributions : Carmen Albertos, Diego Belmonte, Kristyna Bishop, Fernando Bretas, Elizabeth Brito, Elisa Canqui, Clothilde Charlot, María da Cunha, Elizabeth Davidsen, Suzanne Duryea, Wanda Engel, Marco Ferroni, Camille Gaskin-Reyes, Steven Geiger, Mia Harbitz, Carlos Jarque, Helena Landazuri, Héctor Malarin, Dana Martin, Jacqueline Mazza, Joseph Milewski, Marilia Mirza, Robert Montgomery, Dianna Moyer, Gil Nolet, Trond Norheim, Carlos Perafán, Peter Pfaumann, Ricardo Quiroga, Alicia Ritchie, Mary Thompson, Maria Teresa Traverso, Anne Marie Urban, Lina Uribe, Gabriela Vega, Aimee Verdisco, Carlos Viteri Gualinga, Mark Wenner, Robert Wilen, Natalia Winder, et d'autres. En outre, cette unité aimerait remercier les représentants des peuples autochtones, des gouvernements, des organismes internationaux et des ONG pour leurs contributions au processus de consultation et les bureaux nationaux pour avoir facilité les réunions de consultation.

Cette politique (OP-765) et cette stratégie (GN -2387-5) ont été approuvées par le Conseil d'administration de la BID le 22 février 2006.

Publication de la Banque interaméricaine de développement, juillet 2006.

Manager par intérim, Département du développement durable : Antonio Vives
Directeur adjoint du développement social et de la gouvernance publique : Marco Ferroni. Pour

obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication (référence IND-111), veuillez contacter :

IND Publications
Mail Stop W-0502
Banque interaméricaine de développement
1300 New York Avenue, NW
Washington, D.C. 20577

E-mail : → sds/ind@iadb.org
Fax : → 202-623-1463
Site Web : → www.iadb.org/sds/ind

**Données de catalogage avant publication fournies
par la Banque interaméricaine de développement
Bibliothèque Felipe Herrera**

Politique opérationnelle concernant les peuples autochtones et stratégie pour le développement autochtone.

p.cm. (Stratégie sectorielle du Département du développement durable et série de documents politiques ; IND-111.) « Cette politique et cette stratégie ont été préparées par un groupe de travail interdépartemental coordonné par Anne Deruyttere » - page de titre au verso.
« Cette politique (OP-765) et cette stratégie (GN -2387-5) ont été approuvées par le Conseil d'administration de la BID le 22 février 2006. » - page de titre au verso.
Cela comprend des références bibliographiques.

1. Les peuples autochtones - L'Amérique latine. 2. L'Amérique latine - la politique sociale. 3. La Banque interaméricaine de développement.
- I. Deruyttere, Anne. II. La Banque interaméricaine de développement. Le Département du développement durable. L'Unité des peuples autochtones et du développement communautaire. III. Série.

Avant-propos

Le rapport sur la huitième augmentation générale dans les ressources de la Banque, adoptée en 1994, exige la prise en compte systématique des questions autochtones dans les politiques et des projets de la Banque (document AB-1704, paragraphe 2.27). Cette nouvelle approche proactive complète l'axe antérieur cherchant à éviter ou atténuer les impacts négatifs des projets de la Banque sur les peuples autochtones et coïncide avec l'importance croissante du rôle joué par les peuples autochtones et les organisations dans leur pays et au niveau international.

Grâce à ses expériences, la Banque a pris conscience des besoins, des droits, des exigences et des aspirations des peuples autochtones, qui découlent de leurs propres visions du monde. Elle vise à appuyer les initiatives de développement socioculturel adaptées à l'économie et au mode de gouvernance des peuples autochtones en mettant l'accent sur l'intégrité territoriale et culturelle, en encourageant une relation harmonieuse avec l'environnement et en consolidant la sécurité face à la vulnérabilité, tout en respectant les droits collectifs et individuels des peuples autochtones. Elle aspire à instaurer durablement des conditions qui permettent aux peuples autochtones d'exercer le droit qui est le leur de décider véritablement de leur avenir politique, économique, social et culturel dans le cadre de systèmes démocratiques et de la constitution d'États multiculturels. Cette politique et cette stratégie visent à renforcer le rôle de la banque ainsi qu'à renouveler son engagement en faveur du développement de l'identité des peuples autochtones.

Antonio Vives
Directeur
par intérim.
Département du développement durable

Sommaire

Partie I : La politique opérationnelle concernant les peuples autochtones → 1

Partie II : La stratégie pour le développement autochtone → 13

Partie I

La politique opérationnelle concernant les peuples autochtones

Contenu de la politique opérationnelle

concernant les peuples

autochtones

- I. Définitions → 5
- II. Objectifs et buts → 6
- III. Champ d'application de la politique → 6
- IV. Directives de politique → 6
- V. Mise en œuvre → 9
- VI. Coordination et internalisation des questions autochtones → 11
- VII. Indicateurs, surveillance et rapports → 11
- VIII. Entrée en vigueur → 12

I. Définitions

Aux fins de cette politique, le terme *populations autochtones*¹ se réfère à celles qui remplissent les trois critères suivants : (i) elles descendent de populations habitant l'Amérique latine et les Caraïbes au moment de la conquête ou de la colonisation ; (ii) indépendamment de leur statut juridique ou de leur résidence actuelle, elles conservent une partie ou la totalité de leurs propres institutions et pratiques sociales, économiques, politiques, linguistiques et culturelles ; et (iii) elles se reconnaissent comme appartenant à des cultures ou à des peuples autochtones ou précoloniaux.

Les droits autochtones incluent les droits des peuples autochtones et des individus² émanant de la législation nationale des populations autochtones, de toute législation nationale pertinente, de toute norme internationale applicable en vigueur dans chaque pays,³ ou des systèmes juridiques des populations autochtones⁴ de chaque peuple, ici appelé collectivement les « normes

comme système juridique interne ou local, comprend les lois d'origine, les droits coutumiers, les usages et coutumes et les systèmes judiciaires et juridiques autochtones.

Dix-sept des 19 pays avec des populations autochtones en Amérique latine et les Caraïbes reconnaissent le droit coutumier. Une vue d'ensemble complète et une analyse comparative de la législation relative aux peuples autochtones dans tous les pays de la région ont été préparées par la banque et peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.iadb.org/sds/ind.

¹ Les termes « peuples », « intégrité territoriale » et « territoire » sont utilisés dans la présente politique dans leur sens générique et leur utilisation n'est pas destinée à être interprétée comme ayant une incidence sur les droits qui pourraient relever de ces termes en droit international. La portée de ces termes tels qu'ils sont utilisés dans la politique est soumise aux mêmes limites que celles qui leur sont attribuées dans la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT).

² Lorsque coexistent des droits collectifs et individuels valables, la déférence sera

accordée aux droits collectifs, notamment en ce qui concerne les droits sur la terre, des territoires et des ressources naturelles.

³ La législation internationale comprend, en vigueur dans chaque pays, la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies (1948), le

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1976), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1966), la Convention relative aux droits de l'enfant (1990), la Convention n°107 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant la protection et l'intégration des populations autochtones et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants (1957), la Convention n°169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989), l'Agenda 21 adoptée par la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) (1992), et la Convention sur la diversité biologique (1992), ainsi que la jurisprudence internationale correspondante de la Cour interaméricaine des droits de l'homme ou toute instance similaire dont la juridiction est reconnue par le pays concerné. D'autres instruments internationaux actuellement en préparation, comme le projet de déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et le projet de déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones, établissent des principes ambitieux qui peuvent être pris en compte dans la mesure où ces instruments sont finalisés et souscrits par le pays concerné.

⁴ La notion de système juridique autochtone, également connu

juridiques applicables ».⁵ Les systèmes juridiques autochtones seront pris en compte selon les règles de reconnaissance établies dans la législation de chaque pays. En l'absence de telles règles, ces systèmes seront reconnus chaque fois qu'ils seront compatibles avec la législation nationale et qu'ils ne contrediront pas les droits fondamentaux établis dans la législation nationale et dans les normes internationales.⁶

La gouvernance autochtone est définie comme la portée de la gouvernance par les peuples autochtones qui, dans la structure des normes juridiques applicables et des États-nations dont ces peuples font partie, et en accord avec les structures organisationnelles des peuples autochtones, envisagent le contrôle de leurs propre développement économique, social et culturel, de la gestion interne de leurs propres terres et territoires⁷ en reconnaissance de la relation spéciale qui existe entre la terre et l'identité ethnique et culturelle, et de la participation effective au gouvernement local, provincial et infranational.

Le développement avec l'identité des peuples autochtones se réfère à un processus qui comprend le renforcement des peuples autochtones, l'harmonie avec leur environnement, la gestion rationnelle des territoires et des ressources naturelles, la mise en place et l'exercice de l'autorité et le respect des droits autochtones, y compris des droits culturels, économiques, sociaux et institutionnels et les valeurs des peuples autochtones conformément à leur propre vision du monde et à leur propre gouvernance. Ce concept repose sur les principes d'équité, de plénitude, de réciprocité et de solidarité et vise à consolider les conditions permettant aux peuples autochtones et à leurs électeurs de s'épanouir en harmonie avec leur environnement et, ce faisant, d'appuyer ce but, en fonction de leurs propres priorités, du potentiel de leur patrimoine culturel, de leurs atouts naturels et de leur capital social.

ou d'intermédiaire entre les parties intéressées, mais exigera la preuve d'une résolution satisfaisante avant de procéder à l'activité correspondante.

⁷ Voir la note de bas de page 1.

⁵ Toutes les références dans le texte de cette politique aux « normes juridiques applicables » seront comprises comme ayant la portée établie dans la définition contenue dans ce paragraphe sur les droits autochtones.

⁶ En cas de divergences, la Banque n'assumera pas le rôle d'arbitre

II. Objectifs et buts

L'objectif de cette politique est de renforcer la contribution de la Banque au développement des populations autochtones en soutenant les gouvernements nationaux de la région⁸ et les peuples autochtones dans la réalisation des objectifs suivants :

- (a) *Soutenir le développement avec l'identité des peuples autochtones*, y compris le renforcement de leurs capacités de gouvernance.
- (b) *Sauvegarder les peuples autochtones et leurs droits* contre les impacts négatifs et l'exclusion dans des projets de développement financés par la Banque.

III. Champ d'application de la politique

La politique s'applique à la Banque interaméricaine de développement et au Fonds multilatéral d'investissement. Les activités et instruments soumis à la présente politique comprennent toutes les opérations et activités financées par la Banque, y compris les produits financiers et non financiers.

IV. Directives de politique générale

La politique contient deux ensembles de directives. Le premier exige que la Banque fasse de son mieux pour *promouvoir le développement avec l'identité des peuples autochtones*. Le second crée des *sauvegardes* conçues pour prévenir ou minimiser l'exclusion et les impacts négatifs que les opérations de la Banque pourraient générer en ce qui concerne les peuples autochtones et leurs droits.

Promouvoir le développement d'identité

La Banque mettra tout en œuvre pour appuyer les gouvernements nationaux et des peuples autochtones de la région, ainsi que le secteur privé concerné et les acteurs de la société civile, dans l'intégration des questions autochtones aux priorités de développement local et national et au portefeuille des projets de la Banque. Elle poursuivra ses efforts à travers des initiatives spécifiques et, si techniquement réalisable et

approprié, l'incorporation d'activités complémentaires, d'opérations et d'initiatives générales.

Intégrer les questions spécifiquement autochtones dans les projets de développement par le biais d'opérations indépendantes. La Banque s'efforcera d'appuyer les initiatives des gouvernements et des peuples autochtones visant à promouvoir le développement social, économique, politique et organisationnel grâce à des activités et des opérations adaptées à leur environnement socioculturel et à des mécanismes novateurs. La Banque mènera des études diagnostiques participatives et encouragera l'inclusion des conclusions et recommandations correspondantes dans la conception des projets, des programmes et des opérations de coopération technique. Pour être prises en compte par la Banque, ces opérations ciblant spécifiquement les bénéficiaires autochtones doivent avoir le soutien ou la non-objection du pays respectif et reposer sur des processus de consultation socio-culturellement appropriés avec les peuples autochtones concernés. Les consultations se dérouleront d'une manière adaptée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement.⁹

Intégrer la spécificité autochtone dans les projets ayant une approche générale. Pour les activités et les opérations qui ne ciblent pas spécifiquement les peuples autochtones, mais qui pourraient leur être bénéfiques, la Banque encouragera et soutiendra la réalisation, en empruntant aux pays membres ou aux promoteurs de projets,¹⁰ des ajustements appropriés pour répondre aux besoins et aux opportunités de développement des peuples autochtones. Cela inclut des mesures complémentaires techniquement réalisables pour : (i) identifier et cibler les populations autochtones qui pourraient potentiellement en bénéficier ; (ii) mettre en œuvre des processus de consultation socio-culturellement appropriés et efficaces avec ces peuples ; (iii) respecter les connaissances traditionnelles, le patrimoine culturel, les richesses naturelles, le capital social et les systèmes propres aux peuples autochtones en ce qui concerne les aspects sociaux, économiques, linguistiques, spirituels et légaux¹¹ ; (iv) adapter les services et autres activités pour y faciliter l'accès aux bénéficiaires autochtones, y compris un traitement équitable et, à chaque fois que possible, des procédures,

. Elle poursuivra ses efforts

⁸ Les références aux « gouvernements nationaux » englobent toutes les entités gouvernementales dans le domaine national, y compris les entités décentralisées, ainsi que les entités étatiques et locales.

⁹ Aux fins de la présente politique, l'accord et le consentement doivent être libre de coercition ou d'influence excessive et fondée sur la délivrance d'informations appropriées aux personnes affectées quant à la nature, la portée et l'impact de l'exploitation.

¹⁰ Les « promoteurs de projets » incluent les emprunteurs des secteurs public et privé lors de la préparation ainsi que durant les étapes de réalisation des projets.

¹¹ Dans le cadre du paragraphe consacré aux droits des peuples autochtones dans la section I de cette politique.

Et des critères adéquats, et des programmes de renforcement des capacités et de compensation des facteurs d'exclusion ; et

(v) concevoir des mesures et des activités complémentaires par le biais d'un processus de négociation de bonne foi avec les communautés autochtones affectées.

Dans ses efforts pour faciliter le dialogue et soutenir l'intégration des questions autochtones, la Banque s'efforcera de traiter les différentes facettes du développement avec l'identité, dans la mesure du possible et du convenable. Les dix activités décrites ci-dessous sont particulièrement importantes.

- (a) *Améliorer la visibilité et la compréhension des défis du développement autochtone, dans les contextes ruraux et urbains, y compris la dynamique des migrations autochtones internes et externes, en vue de promouvoir des programmes de développement efficaces qui ciblent les zones d'habitation, les quartiers ou les communautés autochtones, rurales et urbaines.*
- (b) *Développer des solutions socio-culturellement appropriées afin d'augmenter l'accès et la qualité des services sociaux, dans la santé et l'éducation en particulier pour les peuples autochtones, à travers le développement de systèmes qui leurs sont propres, l'adaptation des services généraux, l'articulation des éléments traditionnels à des systèmes généraux qui emploient une perspective interculturelle et la formation de personnel et professionnels autochtones.*
- (c) *La reconnaissance, l'articulation et la mise en œuvre des droits autochtones conformément aux normes juridiques applicables, tout en prévoyant un soutien aux processus demandés par les gouvernements nationaux pour améliorer les cadres normatifs en collaboration avec les peuples autochtones.*
- (d) *Soutenir la culture autochtone, l'identité, la langue, les arts traditionnels et les techniques, les ressources culturelles et la propriété intellectuelle des peuples autochtones,¹² y compris en prévoyant une assistance aux gouvernements nationaux et aux peuples*

autochtones pour renforcer les cadres légaux correspondants.

¹²Les définitions de « savoir autochtone », des « ressources culturelles » et de la « propriété intellectuelle » dans le droit national et international applicable serviront de référence.

- (e) *Renforcer des processus de délivrance de titres de propriété et de gestion territoriale, des terres et des ressources naturelles* traditionnellement occupés ou utilisés par les peuples autochtones, conformément aux normes juridiques applicables et aux objectifs de protection de l'environnement. Il s'agit notamment de promouvoir les cultures durables, d'encourager les investissements dans les biens des communautés et les projets productifs en zone autochtone, et la gestion par les autochtones de leurs terres et territoires dans le respect de l'environnement.
- (f) Dans les projets de gestion et d'extraction des ressources naturelles ainsi que ceux de gestion des aires protégées, la *promotion de mécanismes de consultation appropriés, de participation à la gestion des ressources naturelles et de partage des bénéfices par les peuples indigènes* sur les terres et les territoires où les projets sont menés.
- (g) L'élaboration d'initiatives spécifiques pour la mise en œuvre de solutions alternatives adaptées aux contextes socioculturels pour un *meilleur accès des peuples autochtones aux marchés du travail, de la production et des finances*, mais aussi à l'assistance technique et aux technologies de l'information.
- (h) *Appuyer la gouvernance des peuples autochtones* en renforçant les capacités, les institutions, les processus de gestion, la prise de décision et l'administration des terres et des territoires au niveau local, national et régional ; améliorer la gestion du budget public afin de promouvoir une utilisation effective, efficace, équitable et transparente de l'investissement public dans les territoires des peuples autochtones ; et institutionnaliser des mécanismes pour entreprendre des consultations et des négociations de bonne foi entre les gouvernements et les peuples autochtones, en particulier dans la conception et la mise en place de stratégies et de politiques publiques qui concernent ces peuples.
- (i) *Soutenir la participation et le leadership des femmes dans la protection de ces dernières mais aussi des personnes âgées, des jeunes et des enfants*, ainsi que la promotion de l'égalité des droits.
- (j) *Renforcer les capacités institutionnelles* des peuples autochtones, des entités gouvernementales, du secteur privé, de la société civile et de la Banque elle-même pour aborder les questions autochtones dans tous les domaines. Une attention particulière sera accordée à l'évolution

des leaders autochtones pour la gestion des projets, des communautés et des entreprises, ainsi que pour l'instauration de capacités autochtones pour participer efficacement aux processus de consultation et de négociation.

compris des processus de consultation et de négociation de bonne foi compatibles avec les mécanismes légitimes de prise de décision des

Sauvegardes des opérations de la Banque

Pour être éligibles au financement de la Banque, les opérations doivent respecter les normes juridiques applicables, satisfaire aux sauvegardes établies dans la présente politique et énoncées dans les paragraphes ci-dessous, et être cohérentes avec les autres politiques de la Banque.

Impacts négatifs. La Banque mènera ses opérations de manière à prévenir ou à atténuer les impacts négatifs directs ou indirects sur les peuples autochtones ou sur leurs droits ou biens individuels ou collectifs. À cette fin, la Banque adoptera les critères et les procédures techniques et mettra en œuvre les mécanismes nécessaires pour identifier, évaluer et prévenir ou atténuer ces impacts. Dans cette optique, de manière à être proportionnel avec la nature et l'intensité des impacts négatifs potentiels de chaque projet, la Banque appliquera les sauvegardes spécifiques suivantes, conformément aux procédures décrites dans le paragraphe sur les mesures opérationnelles qui figure à la section V de cette politique.

- (a) La Banque exigera et vérifiera que le promoteur du projet réalise une évaluation pour déterminer la gravité des impacts négatifs potentiels concernant la sécurité physique et alimentaire, les terres, les territoires, les ressources, la société, les droits, l'économie traditionnelle, le mode de vie et l'intégrité culturelle ou de l'identité des peuples autochtones, et pour identifier les peuples autochtones concernés ainsi que leurs représentants légitimes et leurs procédures internes de prise de décision. Cette évaluation comprendra des consultations préliminaires avec les peuples autochtones susceptibles d'être concernés.
- (b) Lorsque les impacts négatifs potentiels sont identifiés, la Banque exigera et vérifiera que le promoteur du projet intègre la conception et la mise en œuvre des mesures nécessaires pour minimiser ou éviter ces impacts négatifs, y

peuples ou groupes autochtones concernés, des mesures d'atténuation, de suivi et de compensation équitable.

- (c) Pour les cas d'impacts négatifs potentiels particulièrement importants qui présentent un degré élevé de risque pour l'intégrité physique, territoriale ou culturelle des peuples ou groupes autochtones concernés, la Banque exigera et vérifiera davantage que le promoteur du projet démontre qu'il a, par le biais d'un processus de négociation de bonne foi, obtenu des accords sur l'opération et les mesures pour faire face aux impacts négatifs nécessaires pour soutenir, de l'avis de la Banque, la durabilité socioculturelle de l'opération.

Territoires, terres et ressources naturelles. Les opérations qui affectent directement ou indirectement le statut juridique, la possession ou la gestion des territoires, terres ou ressources naturelles traditionnellement occupés ou utilisés par les peuples autochtones comprendront des sauvegardes spécifiques, compatibles avec le cadre juridique applicable sur la protection des écosystèmes et des terres. Une de ces sauvegardes est le respect des droits reconnus conformément aux normes juridiques applicables. Dans les projets de gestion et d'extraction de ressources naturelles et ceux de gestion des aires protégées, les garanties comprennent : (i) les mécanismes de consultation préalable pour préserver l'intégrité physique, culturelle et économique des peuples concernés et la durabilité des aires protégées et des ressources naturelles ;

(ii) les mécanismes de participation des peuples autochtones à l'utilisation, l'administration et la conservation de ces ressources ; (iii) une compensation équitable pour tout dommage que ces populations pourraient subir du fait du projet ; et (iv) dans la mesure du possible, la participation aux bénéfices du projet. Lorsque la protection juridique ou administrative est insuffisante pour s'assurer que le projet ne pourrait pas directement ou indirectement entraîner la dégradation de l'intégrité physique ou le statut juridique des terrains, territoires ou ressources concernés, le projet comprendra les restrictions pertinentes ou les mesures correctives ou compensatoires.

Droits des autochtones. La Banque prendra en

compte le respect des droits des peuples autochtones et des individus tels qu'ils sont établis dans les normes juridiques applicables en fonction de leur pertinence pour les opérations de la Banque.

Prévention de la discrimination fondée sur l'origine ethnique. La Banque ne financera pas les projets qui excluent les peuples autochtones sur la base de l'appartenance ethnique. Dans les projets de la Banque où des facteurs implicites excluent les individus et les peuples autochtones des bénéfices des activités financées par la Banque pour des raisons ethniques, les activités du projet incluront des mesures correctives telles que : (i) informer les individus et les organisations autochtones de leurs droits en vertu de la législation du travail, sociale, financière et commerciale et des mécanismes de recours disponibles ; (ii) la diffusion, la formation et des mesures pour éliminer les obstacles et accéder aux bénéfices et aux ressources tels que le crédit, l'emploi, les services aux entreprises, les services de santé et d'éducation et autres bénéfices générés ou facilités par les projets ; (iii) accorder aux travailleurs, aux entrepreneurs et aux bénéficiaires autochtones la même protection prévue par la législation nationale pour des personnes de secteurs et de catégories similaires, en tenant compte des questions de genre et de segmentation ethnique sur les marchés des biens et du travail, ainsi que des facteurs linguistiques ; et (iv) assurer l'égalité des chances pour les propositions soumises par les peuples autochtones.

La culture, l'identité, la langue et les connaissances traditionnelles des autochtones. Compte tenu des caractéristiques socioculturelles et linguistiques particulières des peuples autochtones, les opérations de la Banque comprendront les mesures nécessaires pour protéger ces biens contre les impacts négatifs potentiels. Dans les projets pertinents, un processus de consultation et de négociation de bonne foi sera utilisé pour identifier les risques et les impacts potentiels et pour concevoir et mettre en œuvre des mesures socio-culturellement appropriées. En cas de développement commercial de ressources culturelles et de connaissances autochtones, la Banque devra obtenir l'accord préalable des populations affectées, cela comprend des sauvegardes pour la propriété intellectuelle et les connaissances traditionnelles, ainsi que des dispositions pour leur participation équitable aux bénéfices provenant de ce développement commercial.

Les peuples autochtones transfrontaliers. Dans les

projets régionaux impliquant deux pays ou plus ou dans les zones frontalières où les peuples autochtones sont présents, la Banque adoptera les mesures nécessaires pour contrevenir aux impacts négatifs de ses projets qui pourraient affecter les populations transfrontalières. Celles-ci comprendront des processus de consultation et de négociation de bonne foi, des programmes de sécurité juridique et de contrôle territorial, et d'autres programmes culturellement appropriés liés aux

droits et aux priorités en matière de santé, de liberté de mouvement, de double nationalité (dans le contexte des normes juridiques applicables) et d'intégration culturelle, sociale et économique entre les peuples concernés, entre autres.

Les peuples autochtones isolés. Compte tenu du caractère exceptionnel des peuples autochtones isolés, aussi connus comme « peuples en isolement volontaire »,¹³ ainsi que leur vulnérabilité particulière et l'impossibilité de l'application de mécanismes de négociation de bonne foi et de consultation préalable, la Banque financera uniquement des projets qui respectent le droit de ces peuples de rester dans cet état isolé et de vivre librement selon leur culture. Pour garantir l'intégrité physique, territoriale et culturelle de ces peuples, tant sur le plan individuel qu'au niveau collectif, les projets qui pourraient avoir une incidence sur ces peuples, leurs terres et leurs territoires, ou sur leur mode de vie, doivent s'accompagner de mesures appropriées pour reconnaître, respecter et protéger leurs terres et leurs territoires, leur environnement, leur santé et leur culture, et ils doivent éviter tout contact avec eux dans le cadre desdits projets.

V. Mise en œuvre

La Banque adoptera les mesures nécessaires pour mettre en œuvre ou vérifier l'application des sauvegardes établies dans la présente politique et pour identifier les opportunités visant à englober activement le développement avec l'identité des peuples autochtones dans des plans de développement généraux et dans le portefeuille des projets de la Banque. Ces mesures seront décrites en détail dans les directives spécifiques concernant les questions procédurales et techniques agréées à cette fin conformément à l'article VI sur la coordination et l'internalisation des questions autochtones et, dans la mesure du possible, elles suivront les procédures existantes de la Banque pour l'examen environnemental et social de ses opérations.

Les mesures stratégiques. Pour les pays ayant des populations autochtones de taille, de diversité ou de vulnérabilité significatives, la Banque proposera aux gouvernements, dans le cadre de la stratégie et des processus de programmation nationaux,

¹³ La portée de cette sauvegarde est limitée aux cas de petits groupes et de populations vivant principalement dans les zones de refuge de la jungle du Chaco et de l'Amazonie qui ne souhaitent pas entrer en contact avec la civilisation occidentale et dont la santé, la culture et le mode de vie sont extrêmement vulnérables au contact externe.

ainsi que les processus sectoriels, nationaux et sous-régionaux de stratégie opérationnelle, l'inclusion du développement avec les questions d'identité. Dans son analyse préliminaire de ces processus, la Banque examinera les aspects suivants des questions autochtones dans chaque pays ou région : (i) l'identification des priorités pour le développement avec l'identité et les défis et opportunités impliqués ; (ii) les conditions normatives et institutionnelles ; (iii) l'expérience de la Banque et d'autres agences multilatérales ; (iv) l'établissement de priorités stratégiques pour la Banque ; (v) les politiques nationales en la matière ; et (vi) les contributions d'un échantillon de parties affectées ou bien informées, notamment des agences gouvernementales spécialisées et des organisations, groupes et experts autochtones. La Banque discutera avec le gouvernement des objectifs stratégiques et des actions possibles pour traiter les questions prioritaires pour le développement avec l'identité des peuples autochtones dans le pays, et reflétera les accords conclus dans les documents de stratégie. Le cas échéant, le document de programmation inclura des activités spécifiques et des objectifs de développement avec l'identité à inclure dans le pipeline de la Banque pour le pays et des mesures préliminaires de gestion des risques et des critères pour faciliter l'application des sauvegardes dans cette politique.

Les mesures opérationnelles. Les procédures pour l'application de la présente politique incluront les exigences détaillées ci-dessous pour l'approbation, la réalisation et la supervision des projets de la Banque.

Prenant en compte les perspectives des peuples autochtones, la Banque va effectuer systématiquement un examen préliminaire de toutes les opérations soumises à son égard dans les phases de programmation et d'identification afin de déterminer si les peuples autochtones pourraient être concernés par l'opération et identifier les impacts et les bénéfices potentiels, qu'ils soient directs, indirects, cumulatifs ou régionaux. Selon la nature, la portée et l'intensité des impacts et des bénéfices identifiés, la Banque déterminera le niveau d'analyse nécessaire pour traiter les questions autochtones, y compris les analyses et les consultations socioculturelles et les processus de négociation de bonne foi. Cet examen sera mené par la division responsable de la Banque. Si le

projet le justifie, l'examen s'appuiera sur des experts en question autochtone et, lorsque cela est possible, sur les contributions des peuples autochtones qui pourraient être concernés par le projet. Les conclusions

de cet examen seront incorporées dans le document de conception du projet.

Une fois la décision de procéder au traitement d'un projet ayant des impacts négatifs potentiels, la Banque fournira des conseils et vérifiera si le promoteur du projet respecte les trois exigences suivantes. Ceci sera fait à la satisfaction de la Banque et le plus tôt possible dans le cycle du projet : (i) la préparation d'évaluations socioculturelles comme contributions pour le document de prêt, la mission d'analyse, et le processus d'examen environnemental et social du projet ; (ii) la mise en œuvre de processus de consultation et de négociation de bonne foi, adaptés à la culture locale et dûment documentés,¹⁴ avec les peuples autochtones concernés par la conception des projets, l'analyse des alternatives, la préparation, la diligence et l'exécution¹⁵ ; et (iii) l'incorporation dans le projet de mesures exécutoires d'atténuation, de restauration et de compensation qui seront présentées dans le contenu du document de prêt et des documents contractuels du projet¹⁶ et détaillées dans les plans de protection, de compensation et de développement, ou dans d'autres instruments dans un délai convenable.

En plus des exigences décrites dans le paragraphe précédent, dans le cas de projets ayant des impacts négatifs particulièrement significatifs sur les peuples ou groupes autochtones, la Banque exigera que le promoteur du projet fournisse, au plus tard à la date de l'examen de l'opération par le Conseil d'administration, les preuves dûment vérifiées par la Banque et à la satisfaction de celle-ci des accords conclus avec les peuples concernés, tels que stipulés

ait pas de condition favorable pour mener à bien la consultation avec une analyse des raisons et des circonstances de cette situation et la base pour les deux ; et les moyens alternatifs utilisés pour identifier les mesures d'atténuation nécessaires et socio-culturellement appropriées.

¹⁶ Ces documents comprennent le contrat de prêt, les règlements de fonctionnement et les dossiers d'appel d'offres conformément aux dispositions du rapport de projet respectif.

¹⁴ Dans les pays disposant d'agences gouvernementales spécialisées dans les questions autochtones et dans la protection des droits des peuples autochtones, le promoteur du projet cherchera la participation de ces organismes à tous les stades du processus de consultation.

¹⁵ À titre exceptionnel, lorsque des peuples autochtones potentiellement concernés par un projet ne montrent aucun intérêt à participer au processus de consultation, le promoteur du projet peut satisfaire à cette exigence en présentant les éléments suivants : ses efforts de bonne foi pour consulter les populations affectées ; le fait qu'il n'y

à l'alinéa (c) du paragraphe sur les impacts négatifs de la section IV de la présente politique.¹⁷

La Banque adoptera des mesures de surveillance et d'évaluation conçues pour vérifier que le projet du promoteur remplit, à la satisfaction de la Banque, les mesures convenues qui doivent répondre aux exigences de cette politique à l'égard de chaque projet, y compris les mécanismes socio-culturellement appropriés pour la participation des peuples autochtones concernés dans la surveillance et l'évaluation de ces mesures. Si ces conditions ne sont pas remplies, la Banque prendra les actions correctives nécessaires pour que le promoteur du projet corrige les problèmes identifiés dans un délai acceptable.

VI. Coordination et internalisation des questions autochtones

La Banque mettra en œuvre des mesures de diffusion et de formation pour sensibiliser aux questions autochtones au sein de l'institution et dans la région et pour améliorer le niveau de connaissance et de sensibilité de son personnel et de ses homologues locaux vis-à-vis des peuples autochtones.

La Banque mettra en œuvre les mesures nécessaires pour éliminer les entraves à l'accès auxquelles font face les peuples autochtones et, chaque fois que ce sera techniquement viable et réalisable, elle garantira l'égalité des conditions pour la participation des peuples autochtones en tant que bénéficiaires directs, personnel permanent et fournisseurs de biens et de services dans les contrats financés par la Banque. Ces mesures seront conformes aux normes de marchés publics de la Banque et peuvent inclure des procédures et des instruments spéciaux conçus pour identifier et mettre en œuvre des critères d'admissibilité et des procédures simplifiées, différenciées qui correspondent aux caractéristiques particulières des candidats autochtones, des informations et des programmes de formation, et d'autres mesures appropriées.

et (ii) tout au long des opérations avec des investissements non précisés *a priori*, à condition qu'il existe un plan de consultation et de négociation convenu avec les peuples autochtones concernés et identifiés dans les premiers stades du traitement du projet qui prévoit également l'inclusion des peuples autochtones identifiés dans les stades ultérieurs.

¹⁷ À titre exceptionnel, la preuve des accords peut être présentée : (i) avant le premier versement pour les opérations où le promoteur peut démontrer qu'il a convenu avec les peuples autochtones concernés que les circonstances de l'opération justifient des tours supplémentaires de négociation afin de parachever lesdits accords ;

L'application de cette politique par la Banque sera conforme à toutes les politiques, stratégies et directives pertinentes de la Banque, et en particulier aux autres politiques de garanties, y compris la Politique opérationnelle de réinstallation involontaire (OP-710). En cas de conflit, la norme qui offre le plus haut degré de protection aux peuples autochtones et à leurs droits régira.

divulgation de l'information (OP-102).

Le Comité de programmation de la gestion publiera des directives pour faciliter la mise en œuvre de cette politique. La Stratégie pour le développement autochtone guidera également la mise en œuvre de cette politique. Les directives opérationnelles pour l'évaluation socioculturelle, la politique de respect de l'environnement et des sauvegardes, les instruments sectoriels spécifiques et applicables ainsi que les outils méthodologiques et les directives publiées de temps à autre par la Banque serviront le même objectif. La direction de la Banque mettra périodiquement à jour les directives afin de refléter l'évolution des bonnes pratiques internationales. Les directives seront rendues publiques.

VII. Indicateurs, surveillance et rapports

Les directives de cette politique établiront des indicateurs vérifiables pour mesurer sa conformité et son efficacité, y compris l'efficacité des projets visant à améliorer les conditions de vie des peuples autochtones et en tenant compte de leur spécificité culturelle. Les instruments d'évaluation de la Banque seront utilisés, le cas échéant, pour suivre ces indicateurs.

La Banque évaluera régulièrement la mise en œuvre de cette politique et la réalisation de ses objectifs par le biais d'examens indépendants qui comprendront des consultations avec les gouvernements nationaux, les peuples autochtones, le secteur privé et la société civile. La première évaluation aura lieu au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la politique, sachant que l'administration ou le Conseil d'administration pourra procéder à des évaluations partielles avant cette date. Les résultats des évaluations seront présentés au Conseil d'administration et diffusés conformément à la politique de la Banque sur la

VIII. Entrée en vigueur

Cette politique entre en vigueur six mois après son approbation par le Conseil d'administration de la Banque, afin de laisser le temps de mettre en œuvre les changements administratifs et les procédures au sein de l'institution. La politique s'appliquera aux opérations qui entrent dans le pipeline de la Banque¹⁸ après l'entrée en vigueur de la politique, et aux documents de stratégie du pays et, le cas échéant, aux stratégies sectorielles ou régionales, qui n'ont pas encore été lancées à ce moment-là.

La reformulation des opérations déjà approuvées qui nécessitent l'approbation du Conseil d'administration de la Banque

sera évaluée en termes de viabilité socioculturelle, conformément au cadre des sauvegardes de cette politique. La division responsable de la Banque doit juger si la reformulation entraîne de nouveaux impacts et des risques importants pour les peuples autochtones, leurs droits ou leurs biens. Dans de tels cas, cette politique serait applicable à ces nouveaux impacts et risques et l'approbation de la reformulation sera subordonnée à l'obtention des accords nécessaires ou du consentement des emprunteurs concernés conformément à la documentation juridique pertinente. Les documents de proposition de reformulation doivent répondre à cette exigence.

¹⁸ Aux fins du présent paragraphe, la date d'entrée dans le pipeline de la Banque correspondra à : la date de signature de la lettre de mandat pour les projets du secteur privé ; et la date de délivrance du numéro de projet pour les projets du secteur public.

Partie II

Stratégie pour le développement autochtone

La stratégie pour le développement autochtone

Contenu

I.	Introduction et objectif	17
II.	Le développement avec l'identité	18
III.	Évaluation diagnostique	21
IV.	L'expérience de la Banque	27
V.	Les objectifs de la stratégie	31
VI.	Les principaux axes stratégiques et les priorités d'action de la Banque	33
VII.	Activités relatives à la mise en œuvre	40
VIII.	Les indicateurs de performance	45
Chiffres		
1.	Taux de pauvreté	22
2.	Les prêts, y compris les actions autochtones par rapport aux prêts totaux	28
3.	La stratégie pour le développement économique autochtone	32
Tableaux		
1.	Variation en pourcentage des taux de pauvreté	23
2.	Régularisation des territoires collectifs des peuples autochtones	23
Encadré		
1.	L'éducation interculturelle bilingue	23
2.	Bolivie : la loi sur la participation populaire	25
3.	La Banque et les titres fonciers autochtones	25
4.	Les peuples autochtones en isolement : le cas de Camisea	26
5.	B Brésil : le projet pour la protection de l'environnement et des communautés autochtones	27
6.	Le Programme de développement communautaire pour la paix (DECOPAZ), un bon modèle ?	30
7.	La Banque et la promotion de la gouvernance et de l'entrepreneuriat autochtones	35
8.	Vers une nouvelle génération de projets autochtones	37
9.	L'incorporation des savoirs traditionnels dans la planification de l'utilisation des terres	39
10.	La participation autochtone au niveau régional : le Conseil consultatif autochtone pour le dialogue sur le plan Puebla-Panama	41
11.	Analyse, consultation et participation des parties prenantes	44
Annexe	Indicateurs socio-économiques et relatifs à la pauvreté	47

I. Introduction et objectif

Pour la Banque, l'adoption d'une stratégie visant spécifiquement le développement des peuples autochtones¹⁹ est le point culminant d'un exercice conceptuel et opérationnel qui a commencé avec le mandat de la huitième reconstitution en 1994. La Banque a ensuite commencé à reconnaître la corrélation entre les peuples autochtones et les niveaux de pauvreté, le potentiel du patrimoine culturel et naturel des peuples autochtones pour leur propre développement et pour le développement de la société dans son ensemble, et l'importance d'intégrer les questions autochtones dans les politiques, les programmes et les projets de la Banque.²⁰

Les peuples autochtones ont fait de grands progrès au cours de la dernière décennie,²¹ en particulier dans le cadre légal et réglementaire au niveau national et international, en termes de droits spécifiques et d'influence de leurs organisations et mouvements. Pourtant, ces progrès n'ont pas réussi à inverser ou à contrôler le déclin des conditions de vie de nombreux peuples autochtones. Ils sont encore soumis à la dépossession de leurs terres et leurs territoires ancestraux²² où les conditions environnementales continuent de se détériorer. En outre, les problèmes liés à la migration des autochtones vers *les barrios* (quartiers) pauvres des villes et à l'étranger n'ont pas été stoppés.

Pendant de nombreuses années, parce que les caractéristiques socioculturelles des peuples autochtones étaient considérées comme des obstacles au développement, les politiques gouvernementales (ainsi que la coopération internationale) liées aux peuples autochtones engendraient l'exclusion ou s'orientaient vers l'intégration et l'assimilation. Le succès limité de ces programmes a conduit les peuples autochtones et autres à se concentrer sur des visions de développement enracinées dans leur propre vision du monde et de leur culture. En conséquence, la Banque reconnaît la nature unique de la culture, des droits et des aspirations des peuples autochtones en tant que descendants des populations qui habitaient

en Amérique latine et aux Caraïbes au moment de la conquête ou de la colonisation.

Cette stratégie pour le développement autochtone qui va de pair avec la politique opérationnelle concernant les populations autochtones visent à *renforcer la contribution de la Banque au développement avec l'identité des peuples autochtones* en fixant des objectifs et des domaines prioritaires spécifiques pour l'action de la Banque. La stratégie est un document d'orientation à moyen terme qui présente la vision, les priorités et les lignes d'action pour le travail de la Banque. La politique opérationnelle est un document contraignant pour la Banque qui établit les objectifs à long terme, les principes, les exigences, les conditions et les règles pour la mise en œuvre de la stratégie et pour les activités de la Banque vis-à-vis des peuples autochtones en général.

Les profils de la stratégie pour le développement autochtone et de la politique opérationnelle concernant les peuples autochtones, qui comprenaient un plan de consultation, ont été approuvés par le Comité de politique et d'évaluation du Conseil d'administration de la Banque le 11 mars 2004.²³ Un résumé du processus de consultation et des études techniques pour la préparation de la stratégie et de la politique opérationnelle est disponible sur le site web de la Banque.²⁴

Ce document, qui définit le concept de *développement avec l'identité*, présente une brève évaluation de la situation des peuples autochtones dans la région et un résumé de l'expérience de la Banque. Il fixe également les objectifs et les principaux axes stratégiques et les priorités des activités de la Banque, ainsi que les options pour les services de la Banque et leur mise en œuvre, mais aussi des indicateurs de performance.²⁵ L'annexe fournit des informations sur les indicateurs socio-économiques.

¹⁹ Voir la note de bas de page 1.

²⁰ Le Conseil des gouverneurs, le rapport sur la huitième augmentation générale des ressources de la Banque interaméricaine de développement, document AB-1704, Août 1994, p. 22.

²¹ Cette décennie coïncide avec la Décennie internationale des peuples autochtones, proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 48/163 du 21 décembre 1993.

²² Voir la note de bas de page 1.

²³ Le rapport du président du Comité de politique et d'évaluation du Conseil d'administration, 19 juin 2002 (document RE-261). ²⁴ www.iadb.org/sds/ind.

²⁵ Cette stratégie est conforme aux directives établies dans l'Examen des stratégies, des politiques et des directives sectorielles. Version révisée (document GN-2077-15), approuvée par le Conseil d'administration le 23 janvier 2002.

II. Le développement avec l'identité

Qui sont les peuples autochtones ?

Il n'y a pas de définition unique de ce que sont les peuples autochtones, étant donné la grande hétérogénéité parmi plus de 400 peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que leur grande diversité ethnique et linguistique. Pour leur part, la législation et les instruments de recensement dans différents pays utilisent des concepts divers, dont certains peuvent inclure des stéréotypes et des critères discriminatoires. Néanmoins, la définition de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, qui a été ratifiée par 13 pays d'Amérique latine, sert de modèle pour de nombreux règlements adoptés dans la grande majorité des pays de la région. Aux fins de cette stratégie, par conséquent, une version simplifiée de cette définition²⁶ est adoptée comme un concept de travail, définissant les peuples autochtones comme ceux qui répondent aux trois critères suivants :

- a) Ils sont les descendants des populations habitant la région au moment de la conquête ou de la colonisation ;

peuvent être rattachés au terme en vertu du droit international. » Dans cette stratégie, le terme « peuples » est utilisé dans son sens générique et dans la portée qui lui est attribuée dans la Convention 169 de l'OIT.

²⁶ Cette définition des peuples autochtones est basée sur la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, article 1, telle qu'elle s'applique aux pays membres de la Banque. Les pays d'Amérique latine signataires de la Convention 169 sont les suivants : Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Dominique, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Paraguay, Pérou et Venezuela. La définition se lit comme suit : « Article 1. La présente Convention s'applique : (a) Aux peuples tribaux dans des pays indépendants dont les conditions sociales, culturelles et économiques les distinguent des autres groupes de la communauté nationale et dont le statut est réglementé entièrement ou partiellement par leurs propres coutumes ou traditions ou par des lois ou règlements spéciaux ; (b) Les peuples des pays indépendants qui sont considérés comme autochtones en raison de leur descendance des populations qui habitaient le pays ou d'une région géographique à laquelle appartient le pays, au moment de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles qui, quel que soit leur statut juridique, conservent tout ou une partie de leurs propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques ; (c) L'auto-identification en tant qu'autochtone ou tribal doit être considérée comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente Convention ; et (d) L'utilisation du terme "peuples" dans la présente Convention ne doit pas être interprétée comme ayant des implications en ce qui concerne les droits qui

- (b) Indépendamment de leur statut légal ou de leur résidence actuelle, ils conservent une partie ou la totalité de leurs propres institutions et pratiques sociales, économiques, politiques, linguistiques et culturelles ; et
- (c) Ils se reconnaissent comme appartenant à des peuples ou des cultures autochtones ou précoloniaux.

Spécificité des peuples autochtones

Les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes sont à la fois les héritiers et les créateurs d'un important patrimoine naturel, culturel et social érodé par des politiques d'exclusion, d'intégration et/ou d'assimilation qui ont dominé les actions gouvernementales jusqu'aux années 1950. Les processus qui rejetaient les cultures autochtones et forçaient l'assimilation dans la société occidentale ont apporté pauvreté et destruction à leur patrimoine, à la dignité et à l'estime de soi des peuples autochtones. Ils ont aussi donné lieu à des conflits entre et parmi ces secteurs de la population, à une migration vers les villes, à la perte de connaissances et de pratiques ancestrales et à l'exclusion des peuples autochtones de la participation politique en tant que sujets sociaux en vertu de la loi des États. Néanmoins, malgré leur hétérogénéité et leurs différents niveaux d'interaction avec les sociétés dominantes, de fortes organisations autochtones ont émergé au cours des trois dernières décennies pour revendiquer le droit à leur identité en tant que peuples autochtones, réévaluant leur patrimoine, non seulement comme base de leur identité, mais aussi comme une ressource pour le développement économique et social de leurs propres peuples et de la société en général.²⁷

Les raisons d'établir une stratégie spécifique pour les peuples autochtones, par opposition aux autres groupes de population, sont les suivantes : (i) la spécificité de la culture, des droits et des objectifs de développement, et des concepts de bien-être ancrés dans leur existence en Amérique latine et aux Caraïbes avant la conquête ou la colonisation ; (ii) un degré élevé de corrélation entre les terres et les territoires autochtones et

²⁷ Déclaration de la réunion des ministres de la Culture, Bogota, 2002.

des conditions environnementales hautement fragiles, combinées à la nécessité de réévaluer le rôle des connaissances et des pratiques ancestrales lorsqu'elles sont compatibles avec l'utilisation durable des terres et des territoires ; (iii) des lois nationales et internationales spécifiques qui doivent inclure des mesures pour leur mise en œuvre et les systèmes juridiques propres aux peuples autochtones nécessitant une articulation avec des systèmes juridiques nationaux ; (iv) la diversité politique et culturelle des peuples autochtones et les différents degrés d'intégration dans les domaines économique et social ; et (v) les revendications des autochtones pour une plus grande autonomie dans la prise de décision concernant leurs propres affaires et pour une plus grande participation au niveau du gouvernement, dans la définition de leurs propres modèles de développement économique et social et dans la formulation des politiques publiques de leurs pays. Ce sont de nouveaux défis et opportunités, en particulier dans le contexte actuel de décentralisation et de démocratisation, et ils nécessitent des actions pour assurer la sécurité publique et promouvoir un développement équitable ainsi qu'une démocratie participative et inclusive.

Les droits des peuples autochtones

Au cours des dernières décennies, des cadres juridiques ont été adoptés au niveau national et international²⁸ en ce qui concerne les droits des peuples autochtones, y compris la Convention 169 de l'OIT relatives

aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989).²⁹ Les projets de Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples

²⁸ La législation internationale, en vigueur pour chaque pays, comprend : la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies (1948) ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) ; la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969) ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1976) ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1966) ; la Convention relative aux droits de l'enfant (1990) ; la Convention n° 107 de l'OIT concernant la protection et l'intégration des populations autochtones et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants (1957) ; la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989) ; l'Agenda 21 adoptée par la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED, 1992) et la Convention sur la diversité biologique (1992), ainsi que la jurisprudence internationale correspondante de la Cour interaméricaine des droits de l'homme ou d'organes similaires dont la compétence a été reconnue par le pays concerné. D'autres

autochtones et la déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones de l'Organisation des États américains seront inclus dans ce cadre de référence une fois approuvés conformément aux normes applicables des systèmes international et interaméricain respectivement. Ces instruments ont conduit à l'adoption de dispositions constitutionnelles et législatives dans de nombreux pays de la région qui reconnaissent la nature multiethnique et pluriculturelle des sociétés autochtones et les droits spécifiques des peuples autochtones en ce qui concerne leurs territoires, leurs ressources naturelles, leur identité, leur langue, leur culture, leur système juridique autochtone (parfois appelé droit coutumier) et le droit d'exercer un contrôle sur leurs propres affaires.³⁰ Un certain nombre d'institutions financières internationales, de donateurs bilatéraux et d'acteurs du secteur privé ont adopté des politiques spécifiques destinées à sauvegarder les droits des peuples autochtones.³¹ Les pays tout comme les peuples autochtones sont confrontés au défi de la mise en œuvre effective des normes juridiques adoptées afin de créer l'espace nécessaire au développement avec l'identité des peuples autochtones. Aux fins des sauvegardes incluses dans la Politique opérationnelle concernant les peuples autochtones, les droits autochtones comprennent les droits des peuples autochtones et des individus, qu'ils soient issus de la législation autochtone délivrée par les États, ou d'autres législations nationales pertinentes

instruments internationaux actuellement en préparation, comme le projet de déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et le projet de déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones, établissent des principes ambitieux qui peuvent être pris en compte dans la mesure où ces instruments sont finalisés et souscrits par le pays concerné. Enfin, il convient de noter que les entreprises privées ont également adopté des sauvegardes, connues sous le nom de principes de l'Équateur, qui ont été élaborées sur la base de politiques de la Société financière internationale (SFI).
²⁹ La Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants ; Voir la note 26.

³⁰ Les droits des peuples autochtones sont expressément mentionnés dans les constitutions de 13 pays d'Amérique latine. De nombreux autres pays ont adopté au moins certaines dispositions législatives relatives aux peuples autochtones. Dix-sept pays sur 19 ayant des populations autochtones reconnaissent d'une manière ou d'une autre les systèmes légaux ou réglementaires autochtones. Une vue d'ensemble complète et une analyse comparative de la législation relative aux peuples autochtones dans tous les pays de la région ont été préparées par la Banque et peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.iadb.org/sds/ind.

³¹ Des exemples de politiques spécifiques concernant les peuples autochtones comprennent :

la Politique des populations autochtones de la Banque mondiale ; la Directive opérationnelle de la Banque mondiale 4.10, 2005 ; la Politique de la Banque asiatique de développement sur les peuples autochtones, 1999 ; le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la Politique d'engagement avec les peuples autochtones, 2001 ; l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) et l'Initiative sur les orientations stratégiques pour la mise en œuvre de la santé des peuples autochtones des Amériques, 1997 ; la Commission mondiale des barrages, « Barrages et développement », 2000 ; la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), le Mandat relatif aux droits des minorités ethniques, 1993 ; l'Union européenne, la Résolution du Conseil sur les peuples autochtones dans le cadre de la coopération au développement de la communauté et des États membres, 1998 ; DANIDA, la Stratégie danoise pour le soutien aux peuples autochtones, 1994 ; l'Allemagne, le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, le Concept pour la coopération au développement avec les peuples autochtones d'Amérique latine, 1996 ; la Suisse, la Direction pour le développement et la coopération, l'Action suisse pour les peuples autochtones, 1998 ; l'Agence espagnole pour la coopération internationale (AECI), la Stratégie espagnole pour la coopération avec les peuples autochtones, 1997 ; les Pays-Bas, le ministère des Affaires étrangères, peuples autochtones aux Pays-Bas, politique étrangère et coopération en matière de développement, 1993.

dans les normes internationales applicables en vigueur pour chaque pays³² ou dans les systèmes juridiques autochtones de chaque peuple, ci-après dénommés collectivement les « normes juridiques applicables ».³³ Les systèmes juridiques autochtones seront pris en compte selon les règles de reconnaissance établies dans la législation de chaque pays. En l'absence de telles règles, ces systèmes seront reconnus chaque fois qu'ils seront compatibles avec la législation nationale et ne contrediront pas les droits fondamentaux établis dans la législation nationale et dans les normes internationales. La notion de système juridique autochtone, également connu comme système juridique interne ou local, comprend les lois d'origine, les droits coutumiers, les usages et coutumes et les systèmes judiciaires et juridiques autochtones.³⁴ En cas de divergences, la Banque n'assumera pas le rôle d'arbitre ou d'intermédiaire entre les parties intéressées, mais exigera la preuve d'une résolution satisfaisante avant de procéder à l'activité correspondante.

Le développement avec l'identité

Le développement avec l'identité désigne un processus qui comprend le renforcement des peuples autochtones, l'harmonie et l'interaction soutenue avec leur environnement, la gestion rationnelle des ressources naturelles et des territoires,³⁵ la mise en place et l'exercice de l'autorité, et le respect des droits et des valeurs des peuples autochtones, y compris les droits culturels, économiques, sociaux et institutionnels, conformément à leur propre vision du monde et de gouvernance.

Il s'agit d'un concept basé sur les principes d'équité, d'interdépendance, de réciprocité et de solidarité. Il cherche à consolider les conditions dans lesquelles les peuples autochtones peuvent prospérer et grandir en harmonie avec leur environnement en capitalisant sur le potentiel de leurs atouts culturels, naturels et sociaux,

selon leurs propres priorités.³⁶ Adopter différents concepts de développement autochtone implique l'acceptation des objectifs économiques de ces communautés, qui souvent ne visent pas nécessairement à maximiser la rentabilité des ressources à court ou à moyen terme. La priorité est plutôt donnée à une vision du bien-être suffisant, en harmonie avec l'environnement et à la conservation des ressources pour les besoins futurs. Traditionnellement, ces économies reposent sur la conviction que l'accumulation de richesse par des excédents de production, en particulier individuel ou entre élites, ne contribue pas au bien-être ou à la sécurité de leurs sociétés. Le contact avec la société occidentale, les pressions du marché et les flux migratoires ouvrent la voie à des changements graduels dans ces concepts, mais avec des résultats mitigés. Le défi de la stratégie consiste à soutenir et promouvoir les initiatives de développement et les systèmes organisationnels propres aux peuples autochtones, afin d'améliorer leurs conditions de vie par leur propre leadership et de manière cohérente avec la situation et la vision socioculturelle spécifique de chaque communauté. Cela signifie un meilleur accès, en accord avec l'égalité des genres, aux opportunités de développement socioéconomique qui renforcent l'identité, la culture, la territorialité, les ressources naturelles et l'organisation sociale, et réduisent la pauvreté matérielle et la marginalisation. Ces actions devraient être guidées par le principe selon lequel le développement durable exige l'initiative et l'autonomie des bénéficiaires autochtones, le respect pour les droits des peuples autochtones et des personnes, l'exercice d'un contrôle au cours de leur propre développement économique, social et culturel mais aussi la gestion interne de leurs territoires et la participation effective à la vie politique ainsi qu'à la gouvernance, afin qu'ils puissent exercer pleinement leurs droits et leurs responsabilités en tant que citoyens et peuples autochtones, le tout dans la structure des États dont ces peuples font partie.

³² Voir la note de bas de page 29.

³³ Toutes les références dans le texte de cette stratégie aux « normes juridiques applicables » devraient être comprises comme ayant la portée établie dans la définition contenue dans ce paragraphe.

³⁴ Dix-sept des 19 pays avec des populations autochtones en Amérique latine et les Caraïbes reconnaissent le droit coutumier. Une vue d'ensemble

complète et une analyse comparative de la législation relative aux peuples autochtones dans tous les pays de la région ont été préparées par la Banque et peuvent être consultées à l'adresse suivante :

www.iadb.org/sds/ind.

³⁵ Dans cette stratégie, le terme « territoires » est utilisé dans son sens générique et dans le champ d'application qui lui est attribué dans la Convention 169 de l'OIT.

³⁶ Cette définition a été rédigée conjointement avec les membres du Conseil consultatif autochtone en décembre 2004 et février 2005 pendant les réunions.

III. Évaluation diagnostique

L'importance des peuples autochtones

Les plus de 400 populations autochtones de la région sont extrêmement hétérogènes, culturellement et linguistiquement parlant, et très diversifiées en termes de moyens de production, de manière d'interagir avec l'environnement et d'intégration dans la société nationale. Malgré le peu de données officielles fiables, la plupart des sources s'accordent à dire que le nombre total des autochtones atteint 40 à 50 millions, soit environ 8 à 10 % de la population de la région, avec des taux de croissance démographique supérieurs à la moyenne. Dans des pays comme la Bolivie, le Guatemala ou le Pérou, les populations autochtones représentent au moins la moitié de la population totale.

Conditions de vie et pauvreté matérielle

Par rapport à la richesse de leurs civilisations et de leurs ressources naturelles à l'époque précolombienne, les peuples autochtones ont maintenant été dépossédés de leurs terres ancestrales, marginalisés et vivent dans la pauvreté. Les études préliminaires de la Banque mondiale et de la BID ainsi que les cartes de pauvreté de plusieurs pays démontrent, à l'aide d'indicateurs conventionnels sur la pauvreté, une forte corrélation entre l'appartenance à un groupe autochtone et les indices de pauvreté (figure 1). Sur la base des Indicateurs du développement dans le monde de 2002, la grande majorité des peuples autochtones se situent dans les couches les plus pauvres, telles que définies par les termes conventionnels du revenu quotidien moyen.³⁷ Cela signifie que les peuples autochtones représenteraient 20 à 25 % de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Malgré une migration à grande échelle vers les zones urbaines et à l'étranger, 60 à 70 % des autochtones vivent dans des zones rurales et représentent entre 45 et 50 % des pauvres en zone rurale. Les niveaux de pauvreté ont persisté au cours de la dernière décennie, même si les peuples autochtones sont moins vulnérables aux crises, probablement parce

que beaucoup de leurs économies reposent principalement sur la réciprocité et la subsistance et ne sont pas très monétarisées (tableau 1) mais aussi parce que les valeurs de

³⁷ Patrinos, H. et G. Hall. 2005. Peuples autochtones : pauvreté et développement humain en Amérique latine, 1994-2004. La Banque mondiale, 2005.

réciprocité, d'équilibre et de spiritualité ont permis aux peuples autochtones de résister à la pauvreté et de trouver des alternatives pour leur propre survie. De nombreuses organisations s'interrogent sur la pertinence des indicateurs conventionnels et insistent sur la nécessité de les compléter par d'autres indicateurs qui tiennent compte des valeurs fondamentales inhérentes à leur propre conception du développement et de l'identité, tels que la qualité de l'environnement, la protection de leurs territoires, l'accès aux ressources naturelles et aux espaces pour l'exercice de leur spiritualité, et enfin la qualité du capital social au sein de leurs communautés et organisations.³⁸

L'accès et la qualité des services

Malgré des améliorations concrètes ou absolues, un écart important subsiste entre les populations autochtones et non autochtones en termes d'accès aux services sociaux, comme le montrent les indicateurs sur l'éducation et la santé. De tels écarts sont évidents dans l'enseignement du primaire et du secondaire, en particulier pour les femmes autochtones, qui affichent les taux les plus élevés d'analphabétisme et les taux d'inscription les plus bas.³⁹ Malgré les progrès de l'éducation interculturelle bilingue (encadré 1), les problèmes de taux élevés de redoublement et d'abandon, les enseignants peu qualifiés, la mauvaise qualité de l'éducation et les rendements de l'éducation inférieurs à ceux de la population non autochtone persistent (annexe). En outre, les autochtones demeurent gravement désavantagés en termes d'accès à l'enseignement supérieur par rapport aux non autochtones, ce qui conduit à une ségrégation professionnelle. Dans le même temps, les taux de morbidité et de mortalité parmi les mères et les enfants qui sont beaucoup plus élevés que ceux de la population non autochtone montrent que

³⁸ Des études récentes analysent des indicateurs conventionnels à la lumière des visions des peuples autochtones, proposant des indicateurs complémentaires à ceux qui reflètent mieux les priorités des peuples autochtones et qui incluent des indicateurs liés au bien-être (voir : J. Renshaw et al. *Indicadores de Pobreza Indígena* [Indicateurs sur la pauvreté des peuples autochtones], version préliminaire, SDS/IND, 2004.

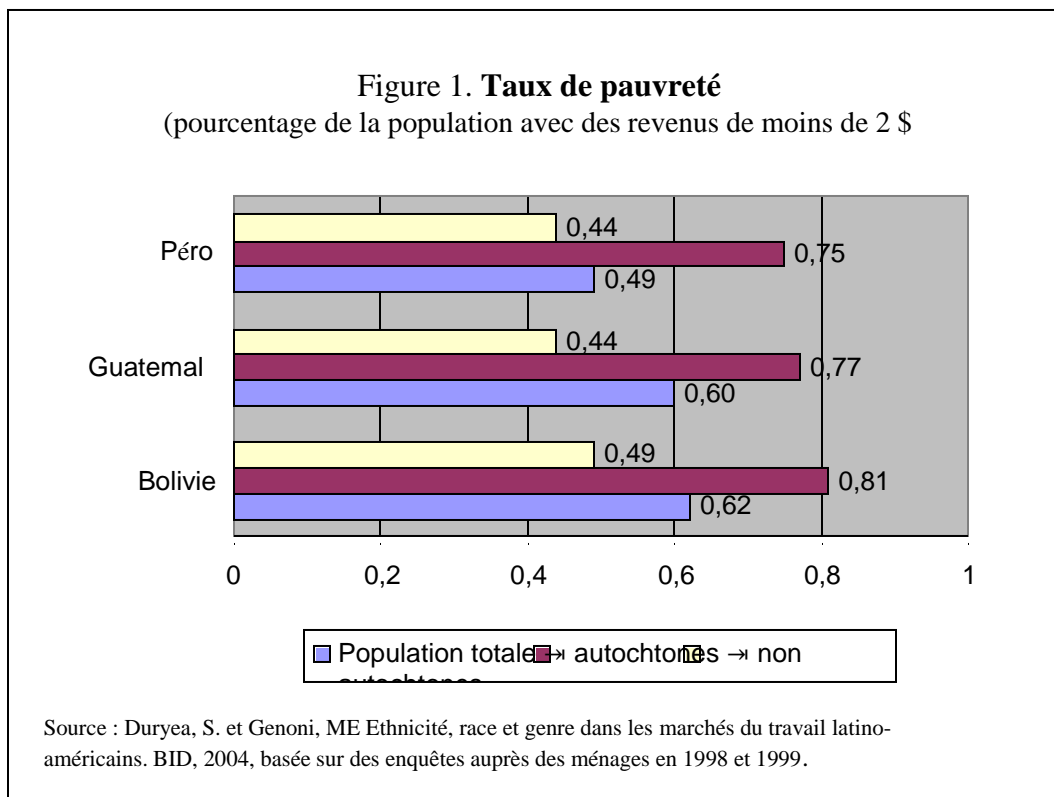
³⁹ M. Abram. *Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina* [La situation de l'éducation interculturelle bilingue en Amérique latine], version préliminaire, SDS / IND, août 2004 ; Patrinos et Hall, op. cit. UNICEF ; *Égalité dans la dignité*, rapport annuel de l'UNICEF, 2004.

l'accès des populations aux services de santé est encore plus restreint. En Bolivie, en Colombie, en Équateur, au Venezuela, au Mexique et au Pérou, les bienfaits de la médecine traditionnelle ont été reconnus comme complémentaires à la médecine allopathique, et l'État y apporte un certain soutien.

Terres, territoires et ressources naturelles

La croissance démographique, l'avancée des frontières agricoles (y compris de l'élevage et de la surpêche), les opérations pétrolières, l'extraction des ressources forestières, l'exploitation minière, le tourisme de masse et le développement des infrastructures nationales et transnationales ont exercé une pression sur les territoires et les économies autochtones, du monde *campesino* (paysan) et tribal, avec pour conséquence une réduction de la qualité de vie et une détérioration des conditions autrefois durables. Dans certains cas, la création de zones protégées ou de parcs naturels⁴⁰ a imposé des limites à l'accès des communautés autochtones à leurs propres ressources naturelles, et dans certains cas

a même conduit à leur relocalisation. Malgré ces processus de dépossession et de dégradation de leurs terres et territoires ancestraux, il existe toujours une forte corrélation entre l'emplacement des terres et des territoires autochtones et les zones ayant la plus grande biodiversité et la plus grande conservation de ressources naturelles.⁴¹ Ces dernières années, des progrès significatifs ont été réalisés dans la plupart des pays en ce qui concerne le développement de cadres juridiques et institutionnels en matière de reconnaissance, de sauvegarde et de régularisation des droits collectifs des peuples autochtones vis-à-vis de leurs territoires et ressources.⁴² Néanmoins, l'application de ces cadres continue d'être laxiste, ce qui signifie qu'il existe de sérieuses lacunes dans les processus de démarcation, de titrage et d'autogestion. Confrontées à des pressions croissantes sur les terres et les territoires, ces mesures s'imposent comme un moyen pour maintenir ou recouvrer leur durabilité ancestrale et, par conséquent, d'empêcher les sociétés et les économies autochtones de devenir non viables (tableau 2).



⁴⁰ Selon les informations compilées par l'Union internationale pour

la conservation de la nature et des ressources naturelles (UICN), plus de 80 % des nouvelles aires protégées créées dans les Amériques en 1992 se trouvent sur des terres ou des territoires occupés ou utilisés par

les peuples autochtones.

⁴¹ Voir, par exemple : Peuples autochtones et écosystèmes naturels en Amérique centrale et au sud du Mexique, publié par le Center for the Support of Native Lands et la National Geographic Society, Washington, DC, 2002.

⁴² Voir la note de bas de page 30.

Encadré 1. L'éducation interculturelle bilingue

Dans les années 1980, l'éducation bilingue a commencé à être adoptée, à de rares exceptions près, comme politique publique dans les pays de la région. En 2004, il existait des programmes d'éducation interculturelle bilingue (EIB) dans 18 pays. Les programmes de l'EIB diffèrent d'un pays à l'autre : de l'adoption de la langue maternelle comme langue d'enseignement dans les premières années d'école aux modifications significatives du contenu des programmes jusqu'à des méthodes d'enseignement impliquant la participation des aînés de la communauté. Les études de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en la América Latina* [Le Programme de promotion de la réforme de l'éducation en Amérique latine] (PREALC), la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), entre autres, définissent l'éducation interculturelle comme un moyen de :

- Améliorer la qualité de l'apprentissage dans les matières générales, réduire les taux de redoublement et augmenter le nombre d'années que les élèves passent à l'école, en particulier pour les filles.
- Augmenter l'efficacité de l'investissement total, y compris l'enseignement de connaissances pratiques pour une utilisation au niveau local.
- Améliorer et développer l'estime de soi, en responsabilisant les communautés tout en les rendant plus dynamiques.
- Contribuer à la coexistence pacifique, au dialogue et à l'interculturalisme.
- Enrichir les modèles éducatifs latino-américains.

Permettre aux parents qui ne parlent pas espagnol de participer activement et favoriser la participation de

Tableau 1. Variation en pourcentage des taux de pauvreté

Pays	Non autoch.	Autochtones
Bolivie (1997-2002)	- 8	Moins de 0,1
Équateur (1994-2003)	+ 14	Moins de 0,1
Guatemala (1989-2000)	- 25	- 15
Mexique (1992-2002)	- 5	Moins de 0,1
Pérou (1994-2000)	+ 3	Moins de 0,1

Source : HA Patrinos et G. Hall. Peuples autochtones : pauvreté et développement humain en Amérique latine, 1994-2004. La Banque mondiale. Washington, DC Données basées sur les seuils de pauvreté nationaux

Tableau 2. Régularisation des territoires collectifs des peuples autochtones

Pays	Nombre de titres	Km ²	Pourcentage relatif au pays
Brésil	368	1 017 627	12
Colombie	638	313 100	27
Costa Rica	22	3 300	6
Équateur	n.d.	27 819	10
Panama	5	16 347	21
Bolivie	412	49 553	5

Source : Roldán, R. 2003. Importancia de territorios colectivos de indígenas y afroamericanos en el desarrollo rural [L'importance des territoires collectifs autochtones et afro-américains dans le développement rural]. Dans *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe* [Développement des terres rurales en Amérique latine et dans les Caraïbes]. R. Echeverría (éd.). Washington, D.C. : BID. Institut national de la réforme agraire (INRA), Bolivie, 2004.
n.d. = non disponible.

Le manque d'opportunités économiques

Pour la grande majorité des peuples autochtones vivant dans les hauts plateaux andins ou mésoaméricains, la production repose sur une économie agricole avec différents niveaux d'intégration dans les économies nationales. Un petit pourcentage, bien que culturellement significatif, de la population autochtone vit dans les forêts tropicales et dans la région du Chaco, avec des économies traditionnelles et isolées basées sur l'horticulture, la chasse et la cueillette. Au cours des dernières années, les communautés autochtones ont migré de plus en plus vers les bassins urbains pauvres de leur pays et à l'étranger. De telles différences économiques et de degrés d'intégration sociale présentent des défis particuliers lorsqu'il s'agit de concevoir des politiques et des programmes adaptés sur le plan socioculturel pour ce segment de la population. D'une manière générale, les peuples autochtones dont l'économie repose essentiellement sur la subsistance et la réciprocité dans leurs territoires ancestraux, ainsi que ceux plus intégrés dans l'économie nationale, sont désavantagés en termes d'accès aux services techniques et financiers et aux marchés du travail réglementés. De nombreuses communautés continuent d'avoir un accès et un contrôle limités sur leurs propres territoires et ressources, ce qui, à son tour, limite considérablement leurs opportunités économiques. Même pour les communautés qui ont obtenu une protection juridique de leurs terres et territoires collectifs, l'absence d'investissements publics et privés dans ces territoires conformément aux principes de participation active et de bénéfices équitables, associée à la capacité limitée de gestion au niveau commercial et administratif des organisations autochtones, continue de poser des problèmes importants en termes d'amélioration des conditions de vie des populations. En conséquence, les peuples autochtones recherchent un meilleur accès aux services de formation financière, commerciale et professionnelle,⁴³ et le renforcement ou le rétablissement de mécanismes ancestraux pour des services financiers ou en nature (tels que le recensement emphytéotique des changements fonciers,

les mécanismes d'échange de produits via des zones environnementales verticales, les systèmes de troc, le stockage et l'inventaire de produits connu comme *qollqa*, etc.), régis par leurs propres systèmes de réglementation,⁴⁴ de même qu'ils recherchent aussi la formation à la gouvernance économique de leur patrimoine territorial et culturel et de leurs ressources naturelles.

La participation politique

Les peuples autochtones ont notamment accru leur présence sur le plan national, y compris dans les législatures et dans la branche exécutive de pays tels que l'Équateur, la Bolivie et le Mexique. En Bolivie, la représentation autochtone au Congrès est passée de 1 % en 1998 à 27 % en 2001 ; une croissance similaire est observée en Équateur et, dans une moindre mesure, en Argentine, en Colombie et dans d'autres pays. Au niveau de l'exécutif, les peuples autochtones ont occupé des postes importants tels que vice-président, ministre des affaires étrangères, de l'éducation et de la culture, et ont dirigé des gouvernements à l'échelle nationale, provinciale ou municipale. Bien qu'en général, les lois de décentralisation favorisent l'accès à ces sphères politiques, les faibles dépenses gouvernementales dans les communautés autochtones, les ressources limitées et le manque d'institutions appropriées pour une gestion locale par les communautés elles-mêmes et pour coordonner une telle gestion avec les autorités nationales et infranationales, limitent leur influence (encadré 2). Ces limites sont particulièrement évidentes dans l'écart grandissant entre le pouvoir politique et les droits des peuples autochtones, ainsi que dans l'accès aux institutions, aux ressources et aux mécanismes qui pourraient se traduire, par l'intermédiaire du pouvoir politique, en conditions de vie améliorées pour le peuple et une plus grande liberté et capacité à prendre des décisions concernant leur propre avenir et leurs ressources. Cet écart crée une relation antagoniste entre les peuples autochtones et non autochtones, ce qui rend difficile la création de modèles constructifs et mutuellement bénéfiques.

⁴³ Le manque d'accès aux services du système financier conventionnel s'explique par l'absence d'institutions financières dans les zones autochtones ou le manque de reconnaissance des garanties autres que les titres de propriété individuels dans les communautés où la propriété foncière est collective. Lorsque les peuples autochtones ont accès aux services d'épargne, ils n'ont pas accès au crédit, ce qui signifie que les effets multiplicateurs bancaires sont redirigés vers d'autres secteurs de la population.

⁴⁴ Les systèmes juridiques autochtones (ou « loi indigène », pour la différencier de la législation autochtone de chaque pays), parfois appelés « systèmes de réglementation autochtones » ou « droits coutumiers », sont reconnus différemment par les pays de la région : de source de droit, aux usages et aux coutumes que les juges doivent appliquer, aux systèmes réglementaires ou juridiques autochtones autonomes dans un contexte de pluralisme juridique. Aux fins de la stratégie, le concept plus large de « systèmes légaux ou juridiques autochtones » est utilisé, limitant l'utilisation du terme « droits coutumiers » aux droits liés à l'occupation et à l'utilisation des terres et des ressources naturelles.

Encadré 2. Bolivie : la loi sur la participation populaire

La loi de 1994 sur la participation populaire a reconnu les organisations locales (connues en Bolivie comme *Organizaciones territoriales de base* ou OTB) en tant qu'entités légales et a établi leur relation avec les agences gouvernementales, définissant la province comme la juridiction géographique du gouvernement municipal, et augmentant les ressources aux gouvernements municipaux selon le principe de la distribution par habitant des ressources de partage transférées aux départements. Les peuples autochtones, cependant, ne s'identifient pas à l'OTB parce que ce n'est pas ainsi qu'ils se sont organisés. Ils ont donc décidé de ne pas aller de l'avant pour obtenir le statut juridique nécessaire pour être reconnus par la loi. Au vu de la situation, la loi a été modifiée en 1996, reconnaissant ainsi « *le statut juridique des communautés autochtones, des peuples autochtones, des communautés paysannes et des conseils de quartier, respectivement en tant qu'organisations locales définissant leurs relations avec les organismes gouvernementaux conformément à la loi* » (Article 2, Loi 1702).

Encadré 3. La Banque et les titres fonciers autochtones

La Banque apporte son soutien au *Consejo Superior de la Judicatura* [Conseil supérieur de la magistrature] et aux peuples autochtones de la Colombie pour un projet visant à mieux coordonner l'attribution de titres fonciers autochtones avec le système juridique national. Ce projet comprend des études de cas, l'élaboration d'un atlas des juridictions autochtones, la conception d'un journal officiel, le soutien aux projets pilotes des écoles de droit autochtones, la formation de juges aux systèmes autochtones et des consultations sur un projet de loi pour l'articulation des juridictions dominantes et autochtones. La Banque coopère également avec l'Institut interaméricain des droits de l'homme sur un programme régional d'échange d'expériences et de formation de médiateurs par rapport à l'accès des peuples autochtones à la justice et à l'application des systèmes juridiques ou réglementaires autochtones.

[Bureau du médiateur pour les femmes autochtones].

La participation croissante des femmes autochtones

La vision du monde de nombreux peuples autochtones fonde les relations entre les sexes sur la dualité et l'équilibre. Néanmoins, de nombreuses femmes autochtones sont actuellement victimes de violence domestique et se trouvent dans une situation d'inégalité vis-à-vis des hommes. Cela se reflète dans leur retard dans l'alphabétisation et l'éducation formelle, ainsi que dans leur accès inégal aux moyens de production et aux opportunités économiques, et dans leur exclusion quant aux prises de décision dans leurs communautés et organisations. L'émigration urbaine et étrangère signifie également qu'un grand nombre de ménages autochtones sont maintenant dirigés par des femmes. Un défi en particulier est de concilier les droits des femmes et les droits des peuples autochtones tels qu'ils sont établis dans les constitutions nationales,⁴⁵ tout en reconnaissant la grande diversité de leurs cultures et normes, ainsi que le caractère

⁴⁵ Il convient de noter que les lois régissant cette question au Guatemala sont parmi les plus avancées du moment ; entre autres choses, ces lois ont établi la *Defensoría de la Mujer Indígena*

dynamique à la fois des peuples autochtones et des sociétés nationales. En conséquence, au cours des dernières années, les organisations de femmes autochtones ont exigé que leurs rôles prééminents dans la famille, la communauté, l'économie autochtone et en tant que canaux et gardiens intergénérationnels du patrimoine culturel de leurs peuples soient reconnus.⁴⁶ Les organisations féminines exigent l'égalité des genres et l'égalité des chances pour exprimer leur propre vision du monde, ainsi que la sauvegarde et l'application de leurs droits en tant qu'autochtones et en tant que femmes.

Peuples autochtones et processus migratoires

La plupart des pays ont connu une migration rapide des populations autochtones vers les centres urbains du fait de

⁴⁶ Les rapports du « Premier sommet des femmes autochtones des Amériques » soutenu par la Banque, Oaxaca, 2002, le Réseau continental des femmes autochtones, le Forum international des femmes autochtones et la deuxième session du Forum permanent des Nations unies sur les questions autochtones (consacré sur le sujet des femmes autochtones) illustrent à quel point ces organisations sont vitales ainsi que leur rôle de leadership dans la recherche de meilleures conditions de vie pour les femmes autochtones, leurs communautés et leurs peuples.

la dépossession et de la colonisation, ou de la fragmentation, de leurs terres ancestrales ; elles se déplacent à la recherche de meilleures conditions économiques, d'opportunités d'emploi ou d'éducation et, dans certains pays, pour éviter les conflits. Les études ⁴⁷ confirment l'importance démographique de la migration vers les villes : 40 % de la population autochtone en Équateur est urbaine ; tandis qu'au Chili, elle est d'au moins 50 % en comparaison.⁴⁸ Et loin de se soumettre ou de s'assimiler à la culture urbaine dominante, la plupart des populations autochtones urbaines entretiennent des liens économiques, sociaux et culturels forts avec leurs communautés d'origine, renversant dans certains cas les processus d'assimilation qui ont eu lieu au cours des décennies précédentes et reconstruisant ou réinterprétant leurs traditions culturelles et leurs réseaux sociaux dans les centres urbains, comme l'illustrent des zones ou *barrios* autochtones dans des villes comme Santiago, El Alto, Mexico, Quito et d'autres. Ces liens entre les peuples autochtones urbains et leurs communautés d'origine se traduisent par de nouvelles opportunités pour revitaliser les économies indigènes rurales et créer des entreprises indigènes urbaines, car elles permettent de capitaliser sur les avantages comparatifs des ressources naturelles, culturelles, sociales des communautés d'origine et de soutenir l'articulation progressive entre les pratiques traditionnelles et modernes. Néanmoins, capitaliser sur ces opportunités nécessite de nouveaux modèles institutionnels, des partenariats stratégiques, des projets innovants et de la formation. Autrement, ces processus ont tendance à augmenter

la concentration des populations autochtones vivant dans des conditions précaires dans les grandes villes, à rendre non viables les économies rurales de leurs communautés d'origine et, peut-être, à détruire la base sociale des cultures autochtones, entraînant leur fragmentation et, en cas extrême, leur extinction.

Les peuples autochtones isolés et transfrontaliers

L'expansion des infrastructures et le nombre croissant de sociétés d'extraction qui s'installent dans les territoires indigènes rendent les peuples autochtones isolés, aussi appelés peuples « en isolement volontaire », ainsi que ceux vivant dans les zones frontalières, tous très vulnérables (encadré 4). Les peuples autochtones isolés ou en isolement volontaire sont de petits groupes vivant dans des zones reculées de la jungle amazonienne et de la région du Chaco qui ne souhaitent pas entrer en contact avec la civilisation occidentale, étant donné leur vulnérabilité aux impacts face à de tels contacts (c.-à-d. les maladies auxquelles ils ne sont pas immunisés, la dégradation de leurs ressources naturelles de subsistance et la confrontation violente). Les peuples autochtones transfrontaliers vivant dans des territoires qui chevauchent deux pays ou plus sont également vulnérables aux processus d'intégration. Cette vulnérabilité nécessite l'adoption de cadres juridiques et administratifs spécifiques harmonisés entre les pays.

Encadré 4. Les peuples autochtones en isolement : le cas de Camisea

Le gazoduc de Camisea est situé en partie sur la réserve de Nuhua Kugapakori occupée par des peuples autochtones en isolement volontaire. Après un intense processus de dialogue et de réflexion, la Banque a décidé de soutenir ce projet, exigeant que les entreprises privées et le gouvernement péruvien établissent des garanties telles qu'un code pour prévenir les contacts forcés, un plan d'urgence médicale, le renforcement du statut juridique de la réserve, des mesures de contrôle de l'accès à la zone et le renforcement institutionnel de l'État. En l'absence de réglementations nationales et internationales claires, et compte tenu de la possibilité de projets similaires, la Banque doit établir ses critères de prise de décision, ses processus d'évaluation des risques et ses normes pour prévenir ou minimiser les impacts négatifs éventuels sur les populations isolées étant donné leur extrême vulnérabilité.

⁴⁷ Voir, par exemple : Exclusión social y estrategias de vida de los

indígenas urbanos en Perú, México y Ecuador [Exclusion sociale et stratégies de vie pour les populations autochtones urbaines au Pérou, au Mexique et en Équateur], J. Uquillas, Tania Carrasco et Martha Rees (éd.), Banque mondiale, Washington, DC, 1993.

⁴⁸ Voir MIDEPLAN, Programa Orígenes, Antecedentes de las Políticas Indígenas en Chile [Programme sur les origines et le contexte des politiques autochtones au Chili], Santiago, 2003.

IV. L'expérience de la Banque

L'institutionnalisation des questions autochtones à la Banque

Jusqu'au milieu des années 1980, le soutien de la Banque aux communautés autochtones se limitait à des projets spécifiques de plus petite envergure (notamment à travers ce qu'on appelait à l'époque le Programme des petits projets).⁴⁹ À la suite de son expérience avec des projets d'infrastructure qui ont eu un impact sur les communautés autochtones vulnérables (encadré 5), la Banque a commencé à s'intéresser aux impacts négatifs potentiels de ses projets sur les communautés autochtones dans le cadre de ses procédures de contrôle de qualité environnementales et sociales au milieu des années 1980. En 1990, des procédures internes ont été adoptées (Stratégies et procédures sur les questions socioculturelles liées à l'environnement) pour prévenir, atténuer ou compenser les impacts négatifs sur les communautés autochtones. Le sujet des peuples autochtones a également été formellement incorporé dans le mandat du Comité d'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social (EIEMS, initialement connu sous le nom de CMA).

Le mandat de la huitième reconstitution de 1994 oblige la Banque à jouer un rôle plus proactif concernant

les questions autochtones et fait spécifiquement référence aux défis et aux opportunités de développement participatif, en cherchant l'inclusion systématique et appropriée des questions autochtones dans les opérations régulières de la Banque, à travers des composantes et des approches spécifiques et socio-culturellement adaptées (document AB-1704, p.22).

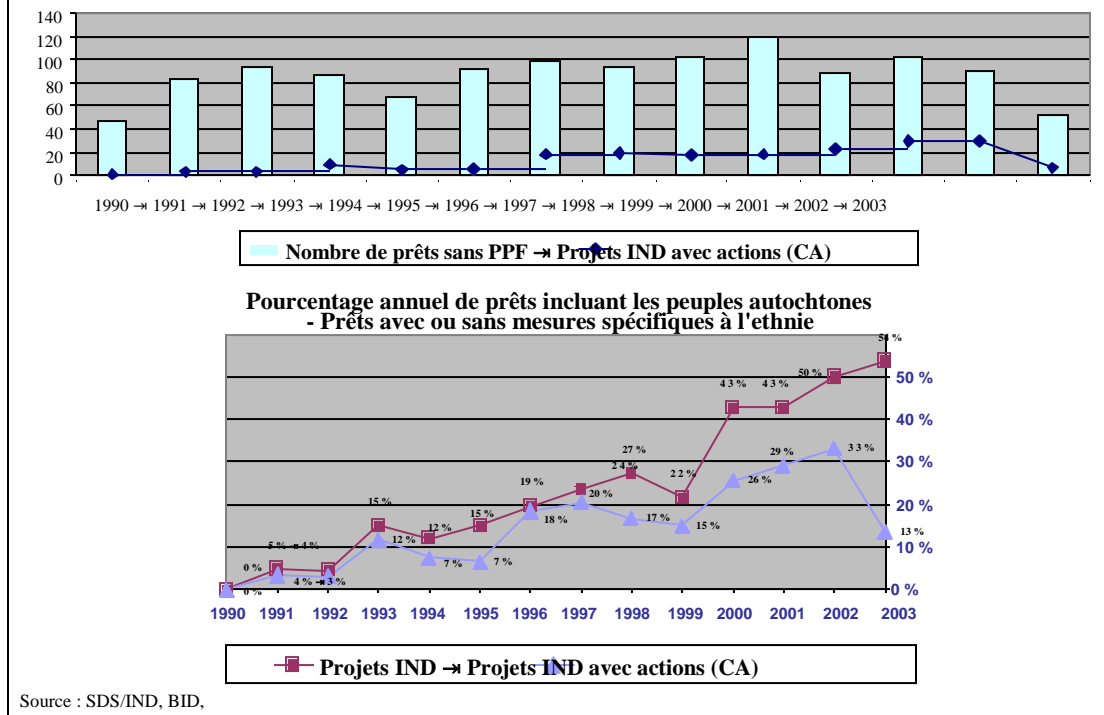
En 2001, la Banque a adopté un plan d'action pour combattre l'exclusion sociale liée à la race ou à l'origine ethnique (CS-3362-3), qui inclut les populations autochtones parmi ses groupes cibles, réaffirmant ainsi le mandat de la huitième reconstitution avec des objectifs et des actions aussi spécifiques que mesurables. En 2003, le Plan d'action sur l'égalité des genres de la BID (document GN-2249) comprenait les engagements pris dans le cadre du Sommet des femmes autochtones et d'autres actions visant à promouvoir le statut des femmes autochtones. En outre, la Stratégie de promotion de la participation des citoyens aux activités de la Banque (document GN-2232-5, approuvé par le Conseil d'administration en mai 2004) met l'accent sur les mécanismes de participation des populations autochtones.

Encadré 5. Brésil : le projet pour la protection de l'environnement et des communautés autochtones (PMACI)

En 1985, la Banque a approuvé un projet d'asphaltage de la route 365 entre Porto Velho et Rio Branco, la capitale de l'État d'Acre. Le Projet pour la protection de l'environnement et des communautés autochtones (PMACI) a établi des mesures spécifiques pour les communautés autochtones, mais n'a pas été mis en œuvre comme prévu. Suite aux demandes de la société civile locale et internationale, la Banque a suspendu les déboursements en 1988 et a facilité la reformulation du PMACI. Le plan de protection est passé d'un plan axé sur un objectif centralisé et de faible participation, mené depuis Brasilia, à un plan hautement participatif dirigé par des organismes publics et des communautés locales. En outre, la protection juridique des territoires *des seringueiros* ou des autochtones a été renforcée et d'autres mesures ont été prises pour résoudre les problèmes sociaux dans le cadre du projet. Une fois repensé, le programme a connu un grand succès et est devenu un modèle pour d'autres projets de protection ainsi que pour des processus de développement globaux soutenus par la Banque (par exemple, le projet d'assistance technique environnementale et sociale (ESTAP) au Belize et à Darién au Panama). Suite au programme PMACI, la Banque a créé une division de l'environnement en 1990 et a renforcé le comité chargé d'examiner la qualité environnementale et sociale des projets, notamment en tenant compte des impacts sur les peuples autochtones.

⁴⁹ Redéfini en tant que programme d'entrepreneuriat social en 1997.

Figure 2. Les prêts, y compris les actions autochtones par rapport aux prêts totaux



Source : SDS/IND, BID,

Évolution du portefeuille de projets

Une analyse des projets de la Banque avec une composante ou une orientation autochtone approuvée depuis 1990⁵⁰ montre une augmentation progressive et significative du nombre d'opérations qui incluent implicitement ou explicitement la population autochtone en tant que groupe cible (figure 2). Au cours des dernières années, le pourcentage des prêts de la Banque qui comprenaient des mesures de ciblage spécifiques ou des conceptions socioculturelles distinctes représentait environ 20 % du portefeuille approuvé annuellement. Ce pourcentage peut être comparé à environ 40 % des projets de la Banque qui, en raison de leur couverture géographique, incluent les communautés indigènes parmi leur population cible, mais qui n'ont pas de stratégies différenciées pour les peuples autochtones et non autochtones.

Enseignements tirés

Bien que le sujet mérite d'être approfondi, le rapport sur le portefeuille de projets préparé par l'Unité des peuples autochtones et du développement communautaire (SDS/IND) conclut que, pour être efficaces en termes d'accès aux bénéfices du projet, les projets dont l'objectif est d'améliorer les conditions de vie des peuples indigènes n'atteindra cet objectif que si des mesures spécifiques existent pour améliorer le ciblage, faire tomber les barrières à l'accès, adapter les services aux caractéristiques socioculturelles et linguistiques des peuples autochtones et permettre leur participation active dans l'identification, la planification, le développement et l'évaluation des activités du projet. Ainsi, bien que des progrès significatifs aient été réalisés dans le nombre de projets qui incluent spécifiquement les peuples autochtones, un grand pourcentage des projets ne disposent pas de mécanismes ethno-spécifiques ou socio-culturellement appropriés bien qu'ils impliquent implicitement les peuples autochtones parmi les bénéficiaires. En conséquence, dans la pratique, ils ne parviennent jamais à profiter au

⁵⁰ Base de données du projet SDS/IND et rapport de Steven Geiger, et al., SDS/IND, 2004.

segment autochtone de la population cible.⁵¹ Le rapport conclut que ces projets représentent des occasions perdues de bénéficier aux populations autochtones parce que, sans mesures ethno-spécifiques, les peuples autochtones font face à des obstacles ou sont soumis à des processus d'assimilation au détriment de leur propre identité, de leur culture et de leur bien-être.

Plus précisément, l'étude a montré que la qualité de la conception des projets s'est améliorée, en particulier dans les cas où la conception était basée sur des évaluations socioculturelles, la consultation et la participation des bénéficiaires, ou lorsque des experts sur les questions autochtones participaient au développement du projet et au ciblage des bénéficiaires (encadré 6). L'étude a également constaté que très peu de projets comprenaient des bases de référence ou des systèmes d'information ventilés par groupe ethnique, ce qui compliquait le suivi et l'évaluation. L'étude notait que la capacité institutionnelle limitée des gouvernements à traiter les questions autochtones constituait une contrainte malgré les progrès réalisés ces dernières années au niveau des cadres juridiques et des politiques publiques. De manière générale, l'étude a montré que les projets environnementaux et infrastructurels (dans le cas de ces derniers, en raison des plans d'atténuation des impacts négatifs) tendent à mieux identifier les mesures ethno-spécifiques que les projets sociaux pour réduire la pauvreté ou réformer l'état, qui tendent à ne pas faire de distinctions entre les peuples autochtones et les non autochtones malgré le fait

que c'est précisément dans ces secteurs que les autochtones sont confrontés aux obstacles les plus importants pour y accéder. Une autre conclusion révèle que l'examen des questions autochtones dans les projets dépend des progrès réalisés en termes de politiques publiques et de cadres réglementaires des pays et non de l'importance numérique relative de la population autochtone d'un pays. Ces conclusions préliminaires sont conformes aux analyses de portefeuille⁵² et aux études d'évaluation menées par d'autres institutions donatrices et par certaines organisations autochtones.⁵³

Les limites des projets sectoriels (tels que la santé, l'éducation, l'électrification rurale, l'eau potable, la microentreprise, etc.) pour atteindre les communautés autochtones, ainsi que les demandes des peuples autochtones pour des approches plus globales et participatives, ont conduit au développement d'une nouvelle génération de projets de développement local intégré qui reconnaissent le rôle de leadership joué par les organisations et les communautés autochtones dans la conceptualisation des projets, la planification participative, l'exécution décentralisée et le renforcement des capacités locales. Malgré les difficultés institutionnelles à démanteler l'organisation sectorielle des services publics, ces projets semblent mieux réussir à fournir des avantages plus importants à la population cible et sont plus durables sur le long terme.

⁵¹ Une étude d'évaluation préparée par le Bureau de l'évaluation et de la supervision (OVE) montre que les résultats des 10 projets analysés en ce qui concerne leur impact sur les peuples autochtones indiquent que les exemples de projets ont généralement été positifs (voir document RE-261), mais n'analysent pas les différences entre les projets comprenant ou non des mesures ethno-spécifiques.

⁵² Les expériences de la BID sont cohérentes avec celles d'autres agences, comme l'ont démontré des réunions périodiques du Groupe inter-organisations sur le développement autochtone (créé par la BID et la Banque mondiale en 1991). Voir : la Banque mondiale. Mise en œuvre de la Directive opérationnelle 4.20 sur les peuples autochtones : une étude documentaire indépendante (Volume I) ; et une évaluation des résultats (Volume II). Rapports 25332 et 25754 de 2003.

⁵³ Voir, parmi d'autres sources : Después de la Década de los Pueblos

Indígenas: Recuentos y Horizontes, Declaración de Tepoztlán, [Après la décennie des peuples autochtones : recensement et horizons, Déclaration de Tepoztlán] le 12 octobre 2004, signée par 21 dirigeants autochtones ; Declaración desde el Centro del Mundo: Evaluación del Decenio Internacional y la Cooperación con los Pueblos Indígenas [Déclaration depuis le centre du monde : évaluation de la décennie internationale et de la coopération avec les peuples autochtones], Quito, octobre 2004 ; Balance y perspectivas de la cooperación con los pueblos indígenas de América Latina [Bilan et perspectives de la coopération avec les peuples autochtones d'Amérique latine] ; Memoria de la IV Reunión de Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina [Rapport de la quatrième réunion des agences de coopération internationale pour le développement des peuples autochtones d'Amérique latine], Santa Cruz, Bolivie, mai 2004 ; Resultados preliminares de la V Reunión Interagencial sobre Cooperación con los Pueblos Indígenas América Latina [Résultats préliminaires de la cinquième réunion inter-organisations sur la coopération avec les peuples autochtones d'Amérique latine], Quito, Équateur, octobre 2004.

Encadré 6. Le Programme de développement communautaire pour la paix (DECOPAZ) est-il un bon modèle ?

En 1996, la Banque a approuvé le programme DECOPAZ pour soutenir la reconstruction des communautés autochtones à la suite du conflit armé au Guatemala ; ce programme a été l'un des premiers à adopter une approche de développement communautaire intégré. Parmi les réussites du programme, on compte : la construction d'infrastructures dans des communautés très nécessiteuses, la participation de la communauté à la gestion et à l'exécution de projets, et la création de sources de revenus dans les communautés. Cependant, le programme a également ses limites, dont deux se démarquent : des objectifs très ambitieux, qui le rapprochent des fonds d'investissement social plus généraux, et des problèmes d'institutionnalisation. Dans le cas de ces derniers, le programme a favorisé les agences municipales qui, en raison d'un manque d'articulation avec les communautés et les organisations autochtones, ont rendu l'accès difficile pour les communautés et créé de la méfiance. Les enseignements tirés du programme DECOPAZ ont influencé la conception d'autres programmes de développement communautaire intégré pour les peuples autochtones, notamment : CAPI (Argentine), PROPAIS (Venezuela), Darién et Bocas del Toro.

V. Les objectifs de la stratégie

L'objectif de la stratégie est de guider la programmation et la réalisation des activités et des opérations de la Banque⁵⁴ en développant des lignes d'action et des modalités spécifiques afin de : (i) soutenir les gouvernements nationaux⁵⁵ et les peuples autochtones dans la promotion *du développement avec l'identité* et la capacité de gouvernance et d'articulation institutionnelle des peuples autochtones ; et (ii) éviter ou atténuer les impacts négatifs que les opérations de la Banque pourraient avoir sur les peuples autochtones et leurs droits. À cette fin, la stratégie inclut ces objectifs dans les activités de la Banque de manière systématique et transversale, en capitalisant sur les leçons apprises, les bonnes pratiques et le processus de consultation qui a permis de développer cette stratégie.

Afin de soutenir *le développement avec l'identité*, comme défini précédemment, la Banque prévoit d'agir dans trois domaines :

- (a) *Renforcer les terres, le territoire et la gouvernance* des communautés autochtones traditionnelles et des économies sur leurs territoires et leurs communautés rurales d'origine, d'une manière compatible avec les normes juridiques applicables et les structures organisationnelles autochtones, en tant que fondement de l'identité ethnique et culturelle et de la sécurité alimentaire, et comme filet de sécurité pendant les crises.
- (b) *Réduire la marginalisation et l'exclusion* dans la société nationale et dans les zones urbaines afin de faciliter l'accès, pour une meilleure qualité et un intérêt socioculturel, aux

référence important est la stratégie de promotion de la participation des citoyens aux activités de la Banque (document GN-2232-5), approuvée par le Conseil d'administration de la Banque en mai 2004.

⁵⁵ Les références aux « gouvernements nationaux » sont censées englober toutes les entités gouvernementales dans le domaine national, y compris les entités décentralisées, étatiques et locales.

⁵⁴ Dans le cadre des stratégies institutionnelles approuvées par le Conseil d'administration de la Banque en 2003 et l'ensemble des mandats internationaux (Objectifs du millénaire pour le développement, les sommets de Québec, Guadalajara, Durban et Johannesburg, entre autres) acceptés par la Banque. Les sept documents de stratégie institutionnelle sont : la réduction de la pauvreté et l'équité sociale, la croissance économique durable, l'intégration régionale, la compétitivité, le développement social, la modernisation de l'État et l'environnement. Un autre document de

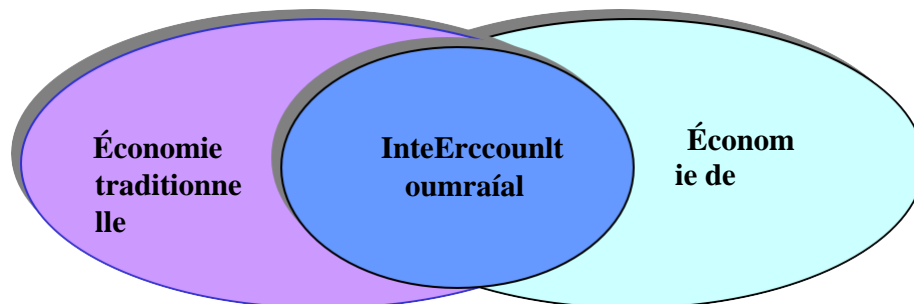
services financiers et sociaux, aux marchés du travail et aux opportunités de développement.

- (c) *Permettre les avantages comparatifs* des peuples autochtones sur la base de leur capital naturel, culturel et social pour capitaliser sur un espace interculturel afin d'améliorer la qualité de vie de leurs communautés, en tenant compte des niches de marché national et mondial où la demande de biens et de services autochtones augmente.

Ces trois domaines, qui interagissent différemment selon la situation spécifique de chaque communauté, son degré d'intégration dans la société nationale et sa propre vision du développement, s'appliquent à tous les aspects des politiques, des programmes et des projets ciblant les populations autochtones, y compris la santé, l'éducation, la gestion des ressources naturelles, le développement productif, les garanties juridiques, la gouvernance et les projets d'infrastructure. La figure 3 illustre ce concept en termes de développement économique et reflète la dynamique entre le mode de vie autochtone traditionnel, le contexte externe local et les défis et opportunités pour le développement autochtone qui existent dans chaque zone. Dans ce contexte, la stratégie vise à soutenir l'auto-développement des peuples autochtones, afin qu'ils puissent atteindre leurs propres objectifs dans des espaces traditionnels ou interculturels où ils peuvent développer leurs communautés, leurs organisations et leurs capacités de gestion, sans programme externe. Le développement de tels espaces contribue à réaffirmer l'importance des valeurs socioculturelles des communautés autochtones, qui à leur tour favorisent la confiance nécessaire pour exercer leur autonomie et devenir indépendantes dans leurs relations interculturelles avec la société et l'État.⁵⁶ À cette fin, les principaux axes stratégiques décrits ci-dessous ont été identifiés.

⁵⁶ Centre de recherche sur la santé des autochtones, Université du Manitoba. Les meilleures pratiques en santé interculturelle-rapport intérimaire. SDS/IND, Février 2005.

Figure 3. La stratégie pour le développement économique



Renforcer le territoire

- Régulariser la propriété.
- Sécurité alimentaire.
- Durabilité des utilisations culturelles.
- Production et livraison de biens et services au sein de la communauté.
- Accès aux services.
- Mécanismes de

Capitaliser sur les avantages comparatifs et les niches de marché

- Ethnotourisme.
- Gestion du patrimoine.
- Gestion des zones protégées.
- Art, artisanat.
- Botanique médicale.
- Services environnementaux.
- Produits biologiques.
- Etc.

Inclusion croissante

- Marchés du travail.
- Marchés de biens et services.
- Enseignement supérieur et formation.
- Services sociaux.
- Services financiers et

Source : SDS/IND, BID, 2005.

VI. Les principaux axes stratégiques et les priorités de la Banque

Une plus grande visibilité pour les peuples autochtones et leur spécificité

Afin d'assurer une intégration systématique et pertinente des questions autochtones dans les programmes de développement nationaux et dans son propre portefeuille d'opérations, la Banque entend :

- a) Promouvoir, par des *recensements et des enquêtes auprès des ménages*, l'inclusion de variables et d'indicateurs pour améliorer les informations nécessaires au développement de politiques et de ressources ciblées pour les peuples autochtones, y compris une approche de genre.⁵⁷
- (b) Inclure, dans les *stratégies de réduction de la pauvreté et les évaluations*, les données démographiques et les indicateurs de pauvreté, ou les processus d'obtention, ventilés par groupe ethnique, y compris, dans la mesure du possible, les concepts autochtones de pauvreté et de bien-être et les processus participatifs de validation des données, ainsi qu'une analyse des indicateurs de pauvreté autochtones, ventilés par genre, avec les données de base correspondantes.
- (c) Systématiquement *promouvoir l'inclusion et l'admission des registres de l'état civil* aux caractéristiques uniques des peuples autochtones, afin de faciliter l'exercice de leurs droits politiques et économiques et de mieux cibler les services, les avantages et autres actions du gouvernement afin qu'ils soient pertinents sur le plan socioculturel.
- (d) Promouvoir, dans le but d'atteindre *les objectifs de développement des pays, y compris les Objectifs du millénaire pour le développement*, une ventilation des indicateurs pertinents et l'adoption d'indicateurs socio-culturellement appropriés et spécifiques pour les groupes ethniques et les peuples autochtones.
- (e) Soutenir les gouvernements nationaux dans la conception de *politiques publiques* qui reflètent la reconnaissance des peuples autochtones selon les cadres juridiques de la plupart des pays, lesquelles intègrent la multiethnicité et le pluriculturalisme.
- (f) Soutenir la création de *mesures pour inclure les peuples autochtones dans la mise en œuvre de méthodologies*, de cibles et de conceptions pertinentes sur le plan socioculturel.
- (g) Soutenir les activités pour *comprendre et donner plus de visibilité à la dynamique rurale-urbaine*, ses défis et opportunités, dans le but de

⁵⁷ Ce sujet a été souligné dans divers forums internationaux sur les questions autochtones, notamment le deuxième et le troisième forum permanent des Nations Unies sur les questions autochtones et les conférences « Todos Contamos » [Tout le monde compte].

promouvoir des processus de développement autochtones plus appropriés et pertinents.

- (h) Promouvoir la connaissance du corps de *législation spécifique pour les peuples autochtones* adoptés par les pays de la région et le droit public international, ainsi que les systèmes juridiques et réglementaires autochtones, dans le contexte du pluralisme juridique de la région.
- (i) Promouvoir, au niveau *institutionnel* local ou national dans les pays, ainsi qu'à l'intérieur de la Banque, la capacité institutionnelle de la Banque, des gouvernements nationaux, des peuples autochtones et de leurs représentants, des acteurs concernés du secteur privé et de la société civile, y compris l'embauche de spécialistes des questions autochtones et des experts autochtones, la préparation et l'utilisation de méthodologies d'analyse socioculturelle et de systèmes participatifs qui reconnaissent la spécificité autochtone, et la promotion de forums de négociation, de politiques, de mécanismes institutionnels, de stratégies, de plans et de projets basés sur le dialogue et la bonne foi qui reflètent ces critères.

Renforcement de la gouvernance

Afin de renforcer, de sauver et de promouvoir, dans les limites des normes juridiques et des cadres institutionnels nationaux, les conditions qui permettent aux peuples autochtones de déterminer librement leur propre

avenir politique, économique et social et de participer aux processus démocratiques et décentralisés du gouvernement, la Banque entend :

- (a) Renforcer la capacité des peuples autochtones à *gérer et gouverner leurs terres et territoires*, en accord avec leur vision du monde, leurs savoirs traditionnels et leurs formes uniques d'organisation socio-économique et de contrôle social, allant au-delà des modèles d'assistance, qu'ils soient gérés par l'État ou par d'autres intermédiaires. Il est donc nécessaire de garder à l'esprit la nécessité de protéger leurs modes de vie traditionnels, en essayant de maintenir leur propre sécurité alimentaire et en favorisant des activités qui améliorent la stabilité environnementale et sociale fondée sur la promotion des utilisations culturelles durables de la terre qui demeurent conformes aux priorités autochtones et aux réglementations nationales qui régissent actuellement la protection des terres et des écosystèmes.
- (b) Ouvrir la voie, dans les programmes de *décentralisation*, pour l'adoption de systèmes qui encouragent les gouvernements nationaux à allouer la plus grande part des fonds publics aux peuples autochtones et de promouvoir des accès pour les autorités autochtones aux crédits prévus du budget national pour le transfert local : (i) promouvoir l'examen des systèmes pour améliorer la gestion des finances publiques, au niveau national et infranational, afin d'encourager l'investissement public efficace, efficient, équitable et transparent dans les territoires autochtones ; (ii) promouvoir la reconnaissance des autorités traditionnelles et les formes d'organisation des peuples autochtones afin qu'ils puissent assumer la responsabilité de gérer leurs communautés au niveau local, y compris la gestion des fonds publics ; (iii) soutenir les institutions autochtones pour ouvrir la voie à la gouvernance économique appropriée et équitable des ressources et de leur économie en général ; et (iv) soutenir l'institutionnalisation de structures socio-culturellement appropriées pour l'articulation des autorités autochtones locales avec les autorités à différents niveaux de gouvernement, notamment des municipalités.

- (c) Continuer à soutenir et à renforcer les projets de *développement communautaire intégré* dont les aspects holistiques, intersectoriels, géographiques, décentralisés et participatifs sont cohérents avec le concept de développement avec l'identité, en recherche

de solutions aux problèmes institutionnels, notamment l'articulation entre les communautés et les municipalités, sur la base des enseignements tirés de projets déjà approuvés (encadré 6).

leurs propres priorités pour le processus de développement affectant leurs vies, leurs croyances, leurs institutions, le bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou

- (d) Renforcer *la gouvernance économique* des peuples autochtones en ce qui concerne la gestion des ressources publiques et la gestion administrative et technique transparente des entreprises et initiatives locales, y compris le réinvestissement et la distribution des profits de ces activités ainsi que le suivi et la durabilité de ces projets (encadré 7).
- (e) Promouvoir et consolider la *capacité institutionnelle* des peuples autochtones (en particulier de leurs propres organisations communautaires), des gouvernements nationaux et autres parties prenantes affectées afin de répondre à la demande autochtone, en mettant l'accent sur le renforcement local et autochtone de l'aménagement, la gestion et la capacité d'articulation, et rechercher un soutien extérieur supplémentaire (ONG, fondations, entreprises privées, autres groupes autochtones, etc.) lorsque cela est nécessaire ou pertinent sur le plan socioculturel.
- (f) Renforcer la capacité des peuples autochtones au *dialogue et à la négociation* avec des États, des entreprises privées et d'autres intermédiaires (ONG, agents financiers, etc.). À cette fin, il est nécessaire de renforcer la capacité des peuples autochtones à planifier leur propre développement et à concevoir, soumettre et exécuter des projets.
- (g) Promouvoir *l'institutionnalisation de l'information, la diffusion rapide, la consultation, la négociation de bonne foi et les mécanismes et les processus de participation* pour les peuples autochtones dans la structure gouvernementale de chaque pays, en vue de remplir les engagements pris à la fois au niveau national et international en matière de consultation et de participation des peuples autochtones aux questions, activités et décisions qui les concernent. Ces mécanismes et processus doivent tenir compte du principe général de libre consentement éclairé et préalable des peuples autochtones en tant que moyen d'exercer leurs droits et de « décider de

utilisent, dans la mesure du possible, par rapport à leur propre développement économique, social et culturel. »⁵⁸

Améliorer l'accès et la qualité des services sociaux

Pour que les peuples autochtones aient accès aux services sociaux (y compris l'éducation et la santé) sur un pied d'égalité avec la population non autochtone, les obstacles pour y accéder doivent être réduits et la pertinence culturelle des services sociaux doit être renforcée.

- (a) Dans la mesure du possible, la Banque encouragera : (i) l'équité dans les dépenses publiques de telle manière que les États investissent dans des services ciblant les populations autochtones, au moins

à la valeur moyenne par habitant ; (ii) le développement de systèmes propres aux peuples autochtones et l'adaptation des services (tels que l'éducation et les services de santé bilingues et interculturels) à leurs caractéristiques culturelles uniques, ainsi que l'adaptation culturelle de la conception des infrastructures ;

(iii) l'accès aux infrastructures de communication et aux technologies de l'information et de la communication, en particulier dans les zones géographiques isolées ; et

(iv) le ciblage des services en direction des *barrios* urbains autochtones via des actions qui récupèrent et capitalisent sur le capital socioculturel de ces communautés, adaptent culturellement des services à leurs besoins et demandent et cherchent à éliminer les facteurs implicites ou explicites qui entravent l'accès équitable aux services de santé, d'éducation, de logement et d'assainissement, etc., pour ces communautés.

Encadré 7. La Banque et la promotion de la gouvernance et de l'entrepreneuriat autochtones

Gouvernance économique. Dans le cadre des opérations de coopération technique de la Banque avec des sociétés pétrolières autochtones dans la région amazonienne de l'Équateur, des discussions ont eu lieu au sujet du leadership politique autochtone dans la gestion de ces entreprises. Les leçons tirées ont permis de dégager un consensus sur la nécessité de séparer la gestion technique des entreprises du leadership politique, avec pour résultat la création d'une fiducie pour le transfert des bénéfices nets des sociétés moins les coûts d'exploitation et de réinvestissement. Les dirigeants politiques participeraient à la fiducie, conformément aux règles établies par les communautés pour investir dans des domaines tels que la formation professionnelle, le capital d'amorçage pour les nouvelles entreprises et le cofinancement pour réorienter les investissements publics vers les territoires autochtones.

Entrepreneuriat autochtone. Dans le cadre d'un projet de corridor routier dans le nord de la Bolivie, des alternatives ont été envisagées pour gérer l'impact sur la communauté Aymará de Yolosa. Au lieu de se limiter à payer des compensations, il a été décidé de promouvoir un système d'autonomisation entrepreneuriale pour la communauté. Une partie a été conçue pour créer une entreprise qui opérerait une aire de repos le long de l'autoroute, comprenant une station-service, un atelier de réparation automobile, un restaurant, un hôtel et des kiosques pour la vente de produits locaux et d'objets d'artisanat. La partie comprend la formation, les ententes avec les communautés et les municipalités avoisinantes, un plan de réinstallation, la construction d'une école et l'identification de partenaires potentiels pour l'utilisation et le transfert de technologie.

Articulation des économies autochtones traditionnelles avec le marché. Le projet de développement de la frontière septentrionale de l'Équateur comprend une opération de coopération technique en cours avec l'organisation indigène CONFENIAE, dans laquelle trois projets *qollqa* sont en cours de conception pour les communautés autochtones situées dans la région amazonienne de l'Équateur. Ceci afin de mieux articuler le marché avec les économies non monétaires traditionnelles sur la base d'échanges réciproques, qui sont courants parmi les peuples autochtones de la région. Cela consiste à créer des centres de regroupement pour collecter la production des communautés pour ensuite la vendre sur le marché et, avec les profits, créer un éconamat qui fournit les produits du marché aux communautés. Le système est basé sur une évaluation de l'utilisation de l'argent dans les communautés et de leurs échanges réciproques. Il comprend également un système de comptabilité pour le calcul des équivalences, des projets de transformation secondaire et de marketing dans le centre de groupage, et la prestation de services par

les partenaires du système afin de compenser les déficits potentiels de leurs comptes.

⁵⁸ Voir la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, articles 6.2 et 7.1.

(b) Dans le domaine de l'*éducation*, la Banque continuera à soutenir et à encourager l'éducation primaire bilingue ou interculturelle ainsi que l'accès des populations autochtones à l'enseignement secondaire et supérieur. En conséquence, des innovations et des projets pilotes pour les systèmes éducatifs autochtones seront encouragés, tout comme la création de programmes d'études bilingues et interculturels qui tiendront compte des connaissances et des pratiques culturelles. Les écoles dans les territoires autochtones recevront également un soutien de la Banque. Ces efforts prennent en compte les possibilités d'apprentissage à distance via les technologies de l'information et de la communication. La Banque prévoit également de fournir un soutien pour améliorer l'accès des étudiants autochtones aux universités ou aux centres d'enseignement post-secondaire, ainsi que pour le développement de modèles d'enseignement supérieur alternatif tels que les universités autochtones avec des programmes d'études interculturels. Enfin, la Banque financera des actions de sensibilisation et des campagnes sur les questions autochtones.

(c) Dans la domaine de la *santé*, dans la mesure du possible ou selon les besoins, la Banque soutiendra des activités spécifiques visant à réduire l'écart quantitatif et qualitatif des services de santé reçus par les peuples autochtones, grâce à des actions positives et socioculturelles qui tiennent compte de l'importance du renforcement des pratiques traditionnelles autochtones, tout en éliminant les barrières culturelles qui limitent l'accès aux services de santé publique et en coordonnant les systèmes de santé allopathiques et autochtones. En outre, une attention particulière sera accordée à la santé maternelle et infantile, à la mortalité maternelle et à la formation du personnel autochtone local dans les projets de santé financés par la Banque.

Accroître les possibilités de développement économique

Il est nécessaire de renforcer les avantages comparatifs, de supprimer et d'éliminer les obstacles à l'accès, de renforcer la pertinence culturelle des opportunités et des services ainsi que de consolider les capacités de gestion des peuples autochtones afin qu'ils puissent participer aux

activités économiques sur un pied d'égalité. En conséquence, la Banque soutiendra :

(a) Les programmes qui facilitent l'*identification et le développement des opportunités économiques* pour

les hommes et les femmes autochtones, en particulier les activités qui tirent parti des ressources ou des avantages comparatifs des communautés autochtones. Dans ce contexte, la Banque facilitera le soutien à la création d'entreprises autochtones dans des domaines qui comprennent (sans s'y limiter) : la mise à disposition de produits et de services pour l'autosuffisance, les services environnementaux, la gestion du patrimoine culturel, l'écotourisme, l'art et l'artisanat, la foresterie, les produits miniers et les hydrocarbures, l'agriculture et la production biologique, la propriété intellectuelle et les connaissances liées à la biodiversité, la mise à disposition publique ou privée de biens et de services au sein de leurs communautés, l'agroalimentaire, la gestion de l'eau et des infrastructures (telles que l'électrification, l'assainissement, les routes rurales) et les services d'entretien, ainsi que l'articulation et l'accès aux marchés pour les produits autochtones.

- (b) *Réduction de la ségrégation et de la discrimination sur les marchés du travail*, par la promotion d'activités visant à renforcer et à faire respecter les réglementations et les droits des marchés du travail et des marchés financiers formels et informels afin d'éliminer la discrimination et les obstacles rencontrés par les peuples autochtones, en particulier les femmes autochtones ; et promotion de l'accès à des postes techniques et de gestion dans le secteur public et privé. Lorsque cela est pertinent et techniquement réalisable, les initiatives de ce type viseront à rationaliser les procédures et les conditions afin de rendre l'accès aux services et aux opportunités de marché plus équitable et à créer des systèmes d'inclusion positifs dans les propres pratiques de travail de la Banque. Ces mesures doivent être axées sur des programmes de formation complémentaires visant à éliminer les obstacles et les traitements préférentiels en ce qui concerne les possibilités éducatives et économiques appropriées, en tenant compte de la spécificité socioculturelle des peuples autochtones.
- (c) *La facilitation de l'accès à la communication, à l'information et aux services financiers*, y compris l'adaptation du crédit et d'autres

services financiers conventionnels via des systèmes de prêts personnels et d'intérêt, des systèmes financiers et juridiques pour éliminer les contraintes sur les garanties des territoires collectifs et des modèles de pourcentage de participation pour les entreprises autochtones, y compris la création de coentreprises, etc. Lorsque cela est possible, et conformément

aux perspectives de développement et de gestion des peuples autochtones concernés, la Banque soutiendra également des systèmes complétant les services financiers conventionnels, en promouvant des mécanismes d'échange propres aux économies traditionnelles de réciprocité et aux marchés internes autochtones pour la location de terres, le commerce de produits entre différentes zones environnementales et d'autres méthodes non traditionnelles d'accès au crédit et au capital qui prennent en compte la situation unique des peuples autochtones (encadré 8). En ce qui concerne les services financiers, ainsi que l'accès à l'information en général et la facilitation des procédures commerciales et administratives, la Banque soutiendra les utilisations novatrices des technologies de l'information et de la communication par les peuples autochtones.

- (d) La *promotion de l'accès au capital de risque*, y compris l'utilisation des envois de fonds envoyés par les migrants autochtones pour investir dans des communautés d'origine et des systèmes d'épargne et de crédit, en réduisant les coûts de transaction et en créant des opportunités de développement économique qui prennent en compte les avantages du patrimoine autochtone et les liens socioculturels entre les communautés de migrants et les communautés d'origine.
- (e) La *cogestion autochtone des ressources naturelles* sur leurs territoires et dans les zones environnantes, y compris les ressources pétrolières et minérales, conformément aux normes établies à l'article 15 de la Convention 169 de l'OIT et aux réglementations nationales concernant : (i) la participation des autochtones à l'administration et à la gestion durable des ressources ; (ii) une compensation équitable ; et

(iii) à chaque fois que possible, l'appréciation par les peuples autochtones des avantages générés par l'utilisation de ces ressources. En conséquence, la Banque aidera les gouvernements et les promoteurs de projets à concevoir et adopter des systèmes de gestion des revenus générés par la participation autochtone afin d'inclure le transfert direct et transparent des ressources aux peuples autochtones, en utilisant leurs propres plans de développement comme critère clé dans l'aménagement de l'investissement de ces revenus ; la Banque soutiendra également le renforcement interne des institutions autochtones pour la gestion efficace et le contrôle social des ressources. En outre, la Banque soutiendra le développement de la propre capacité des peuples autochtones à gérer l'environnement, ainsi que d'autres initiatives locales dans les domaines de la gestion de l'environnement, de l'entreprise et de la mise à disposition de services.

- (f) La *promotion de projets de développement communautaire intégrés hautement participatifs et géographiquement ciblés et de composantes* qui mettent l'accent sur le renforcement des capacités pour l'autogestion, la planification participative, l'intégration des droits des peuples autochtones et des savoirs traditionnels, et le développement socio-économique et productif. En reconnaissance de la complexité de l'exécution de ces projets, il sera recherché une systématisation des modalités de projets en plusieurs phases ou d'autres alternatives qui permettent d'adapter les instruments et les processus de la Banque aux réalités du travail avec les communautés et organisations autochtones. En outre, des projets sectoriels et des initiatives spécifiques visant à compléter ces projets et à renforcer les domaines en difficulté seront utilisés (encadré 8).

Encadré 8. Vers une nouvelle génération de projets autochtones

Programmes sectoriels → Développement intégré et intersectoriel
Couverture nationale → Concentration géographique
Planification par des experts → Planification participative La culture
comme obstacle → La culture comme
moyen
Mécanisme de livraison de service centralisé → Articulation entre les municipalités et les communautés
Processus décisionnel intragouvernemental → Participation des ONG et des organisations locales (OTB) à la prise de décision
Renforcement des institutions gouvernementales → Formation et renforcement des ONG et des OTB
Planification de l'utilisation des terres imposée → Planification de l'utilisation des terres convenue avec la communauté
Octroi de titres de propriété individuels → Option de titrage de propriété communautaire
État providence → Autogestion des ressources avec des mécanismes de contrôle social
Périodes d'exécution de quatre à six ans → Projets en plusieurs phases

Promouvoir les droits, les règlements et les garanties juridiques

Les peuples autochtones jouissent de droits spécifiques, tant au niveau national qu'international, et possèdent leurs propres systèmes juridiques (droits internes ou coutumiers), qui sont particulièrement importants en ce qui concerne leurs territoires et leurs ressources naturelles. Afin d'assurer les garanties juridiques pour les peuples autochtones et leurs terres et leurs territoires, la Banque a l'intention de :

- (a) Soutenir les gouvernements nationaux et les peuples autochtones en favorisant *l'exécution des normes juridiques applicables⁵⁹ régissant les peuples autochtones et les droits dans chaque pays*. Cela inclura, de la part des gouvernements, le renforcement des organismes gouvernementaux responsables des questions autochtones, l'articulation des systèmes juridiques autochtones avec les systèmes juridiques nationaux afin de promouvoir un meilleur accès et une qualité des services juridiques, l'élimination de la discrimination en termes d'accès aux autres services et la promotion de la formation et l'institutionnalisation des mécanismes appropriés pour garantir les droits des autochtones.
- (b) Promouvoir, dans *les projets de cadastre et de gestion* : (i) la régularisation des territoires autochtones, la reconnaissance des formes de propriété collective et de gestion foncière ainsi que le concept d'utilisation culturelle des terres ; et (ii) la mise en œuvre de systèmes de cogestion dans lesquels les aires protégées se chevauchent avec les territoires autochtones

(encadré 9). La Banque soutiendra également les

efforts et les initiatives autochtones visant à promouvoir les marchés intérieurs de location de terres autochtones et à faciliter l'utilisation de la terre comme fonds propres ou garantie pour accéder au crédit ou à d'autres formes de financement. La Banque cherchera des moyens viables d'aider les gouvernements nationaux à

- (c) Promouvoir la protection de la *propriété intellectuelle* sur les connaissances, les arts et l'artisanat des peuples autochtones en soutenant les efforts des gouvernements pour renforcer les cadres juridiques correspondants et inclure les sauvegardes nécessaires dans les projets pertinents financés par la Banque.
- (d) Favoriser, dans les projets de protection ou de restauration *du patrimoine historique ou culturel*, la participation des peuples autochtones à la gestion de ces ressources lorsqu'elles sont liées à leur patrimoine ancestral. En outre, dans le cas de projets touristiques dans les territoires autochtones, la Banque veillera à ce que les peuples autochtones participent à la gestion des entreprises *touristiques* et partagent les revenus et les avantages générés par ces entreprises ; cela inclura la promotion des entreprises et des coentreprises autochtones.
- (e) Dans le cas de projets susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur *les peuples autochtones isolés* (appelés aussi « peuples en isolement volontaire »), il est exigé que ces projets respectent le droit de ces peuples de rester isolés et de vivre librement selon leur culture. Les projets susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur ces peuples, leurs terres et territoires, ou leur mode de vie, devront inclure les mesures nécessaires pour : (i) garantir l'intégrité physique, territoriale et culturelle⁶⁰ de ces peuples tant collectivement qu'individuellement ; (ii) reconnaître, respecter et protéger leurs terres et territoires, leur environnement, leur santé et leur culture ; et (iii) éviter tout contact avec eux

mettre en œuvre des processus de régularisation des terres autochtones empiétées et de protéger ces terres contre de nouvelles intrusions, notamment à travers des programmes de titrage, des registres fonciers internes basés sur la propriété collective des terres, des mécanismes de règlement des différends et des systèmes de

surveillance efficaces, entre autres.

en conséquence directe ou indirecte du projet. À cette fin, la Banque soutiendra les efforts déployés par les gouvernements pour régulariser les territoires des peuples isolés et établir des zones tampons, limiter l'accès à ces territoires et développer les mesures de surveillance et d'intervention d'urgence nécessaires, de sorte que le maintien de l'isolement devienne une priorité.

⁵⁹ Voir le paragraphe sur les droits des peuples autochtones dans la section II de cette stratégie. ⁶⁰ Voir la note de bas de page 1.

Encadré 9. L'incorporation des savoirs traditionnels dans la planification de l'utilisation des terres

La **gestion intégrée des écosystèmes des peuples autochtones d'Amérique centrale** financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), vise à renforcer les communautés autochtones afin d'aider à gérer durablement les zones tampons du couloir biologique mésoaméricain. L'une des stratégies du projet consiste à élaborer des plans de gestion territoriale basés sur l'identification de modèles culturels d'utilisation des terres, une détermination de la durabilité des terres et des ajustements aux lois autochtones nécessaires pour garantir la gestion durable des six écosystèmes inclus dans le projet utilisant le CLAN (analyse culturelle de l'utilisation des terres) qui est une méthodologie développée par la Banque

- (f) Dans les projets qui ne ciblent pas les communautés autochtones mais qui pourraient avoir des impacts négatifs sur celles-ci, la Banque renforcera les *outils pour identifier, éviter, atténuer et compenser les impacts négatifs directs, indirects et cumulatifs*. En conséquence, il sera nécessaire d'assurer la participation effective des peuples concernés à l'évaluation des opérations qui pourraient leur causer du tort, à l'élaboration et à l'exécution de programmes d'atténuation et d'indemnisation et, si possible, de s'assurer qu'ils reçoivent des bénéfices générés par les projets. Avant d'approuver des opérations ayant des impacts négatifs potentiellement significatifs, la Banque exigera des preuves que le promoteur du projet a conclu des accords satisfaisants et dûment documentés avec les peuples concernés ou a obtenu leur consentement. Cette documentation doit soutenir la faisabilité socioculturelle du projet selon la Banque dans les termes énoncés à la sous-section (c) du paragraphe sur les sauvegardes de la section VII de la présente stratégie. Compte tenu de la vulnérabilité, de la faiblesse institutionnelle et des désavantages comparatifs fréquents en termes de pouvoir de négociation des peuples autochtones, la Banque s'efforcera de soutenir les processus d'évaluation, de consultation et de négociation de bonne foi nécessaires pour faire valoir ces sauvegardes avec les mécanismes et les ressources nécessaires en vue d'assurer la qualité du processus et la création de conditions qui
- encouragent les négociations de bonne foi de manière à conclure un accord ou à obtenir le consentement⁶¹ des peuples autochtones ou des groupes concernés. Les promoteurs de chaque projet seront responsables de la mise en œuvre de ces processus, sous réserve d'une vérification qualitative par la Banque, et les parties devraient prévoir et laisser le temps nécessaire pour assurer l'efficacité du processus.
- (g) Dans le cadre d'initiatives ou d'opérations régionales ou transnationales, la Banque tiendra compte des *peuples autochtones transfrontaliers*, en assurant, le cas échéant, une prise en compte spécifique de leurs préoccupations via des processus de consultation et de négociation de bonne foi pendant les phases initiales d'un projet et tout au long du cycle du projet. La Banque encouragera des mesures et des projets spéciaux pour identifier les problèmes transfrontaliers et favorisera les accords binationaux et multilatéraux qui soutiennent la régularisation et la garantie juridique de la propriété foncière et des ressources, le contrôle territorial et les autres programmes culturellement adaptés aux droits et aux priorités. Ces mesures favoriseront la libre circulation et le commerce, la santé, l'intégration économique, sociale et culturelle entre les peuples et la sauvegarde des droits de ces peuples en ce qui concerne le panorama, la biodiversité, le patrimoine culturel, les connaissances traditionnelles et les ressources riveraines, côtières et marines.

⁶¹ Voir la note de bas
de page 9.

VII. Activités relatives à la mise en œuvre

La mise en œuvre de cette stratégie se fera par :

(i) Les mécanismes de la Banque pour le dialogue avec les pays ;

(ii) les processus de préparation et de négociation relative à la stratégie de pays et, le cas échéant, de processus de programmation du portefeuille de la Banque, le cas échéant ; (iii) les processus d'identification, de conception, d'exécution, de suivi et d'évaluation des projets ; (iv) la formation et la sensibilisation du personnel de la Banque, des agences gouvernementales, en particulier des agences de réalisation des projets de la Banque et celles spécialisées dans les questions autochtones, et les organisations, les communautés autochtones et les autorités traditionnelles, sur les objectifs, la portée et les instruments de la politique opérationnelle et de la stratégie ; (v) la mise en œuvre de sauvegardes pour prévenir, atténuer, compenser ou combler les impacts négatifs potentiels des opérations de la Banque sur les populations autochtones et leurs droits ; et (vi) l'adoption de processus de consultation, de négociation de bonne foi et de participation pour les peuples autochtones en ce qui concerne les mécanismes de mise en œuvre de cette stratégie et de la Politique opérationnelle concernant les peuples autochtones. Le comité de programmation de la direction approuvera les directives opérationnelles nécessaires pour aider le personnel de la Banque à mettre en œuvre cette stratégie et la politique opérationnelle.

- (a) Tirera parti des mécanismes de dialogue et des forums existants et améliorera la *coordination* des sujets internes parmi ses unités, ainsi que la coordination avec les organisations externes

Dialogue avec les pays

La Banque soutiendra le renforcement des espaces interculturels pour le dialogue et la négociation de bonne foi au niveau national, régional et international entre les peuples autochtones, les gouvernements nationaux, le secteur privé et les autres secteurs de la société civile pour l'adoption des politiques, des cadres légaux, des plans et des projets qui favorisent le développement avec l'identité, facilitent le règlement des différends et aident à créer une dynamique de plus grande connaissance, de respect mutuel et de coopération. Pour cela, la Banque :

sur les questions autochtones en menant les études et les consultations nécessaires.

- (b) Favorisera, dans le cadre de son soutien au commerce et aux infrastructures *de la région*, *les initiatives d'intégration* (telles que le plan Puebla-Panama, l'Initiative pour l'intégration de l'infrastructure régional sud-américaine (IIRSA), la Communauté andine et les accords de libre-échange), l'ajustement des procédures pour identifier et gérer les impacts environnementaux, sociaux, culturels, directs et indirects pour se conformer aux normes internationales (encadré 10).
- (c) Intensifiera ses efforts pour aider à harmoniser *ses critères et ses procédures avec ceux des autres agences internationales*, et coordonnera et soutiendra *les institutions régionales* qui favorisent le dialogue et la coordination entre les gouvernements et les peuples autochtones, tels que le Fonds pour le développement des peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes.
- (d) Favorisera des structures de travail culturellement appropriées dans les différents niveaux de gouvernement pour répondre aux besoins des régions et des peuples autochtones.

Mesures stratégiques (intégration)

Dans le contexte des études par pays, des évaluations de la pauvreté et des processus de dialogue et de négociation avec les gouvernements nationaux, la Banque favorisera, si nécessaire, une inclusion plus systématique de la spécificité des peuples autochtones et un meilleur ciblage de leurs besoins et demandes de manière à :

- (a) *Mener des études et entamer des dialogues avec les gouvernements nationaux afin d'accroître la présence dans le portefeuille de prêts* des activités ciblant les peuples autochtones ou des activités culturellement pertinentes, y compris des projets novateurs de développement entrepreneurial et intégré, en tenant compte des limites et des avantages comparatifs de la Banque et du contexte de développement de chaque pays et de ses peuples autochtones.

Encadré 10. Participation autochtone au niveau régional : le Conseil consultatif autochtone pour le dialogue sur le plan Puebla-Panama

En 2002 et 2003, avec l'appui de la Banque, le Conseil des autochtones d'Amérique centrale (CICA) a tenu une consultation pour élaborer une stratégie de développement autochtone en Amérique centrale. Avec cette contribution, le CICA a présenté une stratégie connue sous le nom de *Abya Yala* (qui signifie « Amérique » dans la langue Tule-Kuna), qui comprend les conditions de participation des peuples autochtones au plan Puebla-Panama (PPP), ainsi que des mesures proposées pour atténuer les impacts négatifs et plusieurs initiatives proactives dans les domaines des garanties juridiques, de l'enseignement supérieur, de la protection des droits et de la sensibilisation dans la société non autochtone afin de construire des sociétés pluriculturelles. La proposition du CICA d'incorporer un commissaire autochtone a été rejetée et, à défaut, le *Grupo Asesor de Pueblos Indígenas y Etnias* [Groupe consultatif pour les peuples autochtones et ethniques] (GAPIE) a été créé avec des fonctions consultatives ; il était composé d'institutions gouvernementales sans représentation autochtone directe. Après près de deux ans de négociations, un accord a été conclu par lequel les peuples autochtones formeraient un conseil consultatif autonome, permettant ainsi de discuter de l'*Abya Yala* et d'autres propositions autochtones à renouveler et du thème de l'articulation institutionnelle des initiatives planifiées, un thème destiné à être soulevé à nouveau.

- (b) Chercher la *mobilisation* de *ressources financières* supplémentaires non remboursables ou contingentes pour des projets pilotes démonstratifs ou à fort impact, en priorisant les ressources et en créant des partenariats stratégiques avec des institutions privées (fondations, entreprises, etc.), y compris des organisations autochtones de pays non emprunteurs.
- (c) Surmonter les contraintes de temps et de continuité propres aux projets conventionnels. Lorsque cela est possible et pertinent, *l'instrument du projet sera adapté* en tant que processus dans l'optique du développement autochtone, en utilisant des projets d'innovation et de plusieurs phases à partir de la préparation des projets (PPF), ainsi que des approches sectorielles (SWAP), des lignes de crédit conditionnelles pour les projets d'investissement (CCLIP) et autres.
- (d) Identifier ou créer des mécanismes spécifiques pour les peuples autochtones, en particulier pour faciliter le financement direct des communautés, tels que les associations stratégiques avec le secteur privé, le financement par thème et rapprocher les prêts de capital.

Le cas échéant, la Banque inclura systématiquement les questions autochtones à toutes les phases du cycle du projet. Afin d'améliorer la qualité des projets, la Banque

Conception de projet, réalisation, surveillance et évaluation

préparera *des outils méthodologiques, des guides opérationnels et des bonnes pratiques* en plus de ceux qui existent déjà pour guider les spécialistes de la Banque et les agences exécutantes. Ces instruments méthodologiques feront partie intégrante des directives de conformité en matière d'environnement et de sauvegardes actuellement en cours de préparation et comprendront :

- (a) Des procédures et des critères à inclure dans les processus de conception, de réalisation et d'évaluation des projets, en particulier : (i) l'identification précoce des projets susceptibles de présenter des risques ou d'offrir des opportunités aux populations autochtones ; (ii) des *évaluations socioculturelles* faites avec la participation de la communauté concernée ; (iii) le ciblage géographique, institutionnel ou lié aux problèmes des *initiatives pilotes dans les zones émergentes* comme les coentreprises autochtones, le soutien aux systèmes de santé interculturels, l'utilisation de technologies de l'information, l'accès à l'enseignement supérieur et l'articulation des réseaux urbains-ruraux, entre autres ; (iv) l'inclusion de la pertinence socioculturelle, entre autres par le renforcement des capacités des organisations, professionnels et dirigeants autochtones pour la préparation et la présentation des projets ; et (v) l'*évaluation de l'impact et des risques* ainsi que l'atténuation d'éventuels impacts négatifs potentiels générés par les opérations de la Banque sur les populations autochtones et leurs droits.

- (b) *Poursuivre l'inclusion transversale et socio-culturellement appropriée*, le cas échéant, des besoins et des exigences des peuples autochtones dans les projets sectoriels pour soutenir la production, la gestion de l'environnement, les infrastructures de base (électrification, eau et assainissement, routes locales) et les services essentiels (éducation, santé, logement), y compris l'adaptation institutionnelle et l'articulation interculturelle.
 - (c) *Adapter les procédures*, quand c'est possible et techniquement réalisable, pour que la réalisation, l'éligibilité et l'embauche reflètent les réalités sociales et économiques des peuples autochtones, rendre l'information disponible aux peuples autochtones quant à la disponibilité de ressources financières auxquelles ils pourraient avoir accès, simplifier la comptabilité et les processus de gestion, et promouvoir la discrimination positive pour garantir des conditions équitables pour les peuples autochtones en tant que bénéficiaires, fournisseurs et entrepreneurs du projet, conformément aux procédures d'appel d'offres de la Banque.
 - (d) *Évaluations de performance des opérations* et des activités de la Banque par rapport aux objectifs de cette stratégie, aux exigences de la politique opérationnelle concernant les peuples autochtones et, d'une manière générale, aux objectifs de « développement avec l'identité », conformément aux indicateurs spécifiques définis dans la section VIII de cette stratégie.
- (b) Renforcer la *capacité interne de la Banque* en diversifiant ses ressources humaines, en dotant son personnel d'un bagage de connaissances

Formation et sensibilisation

La Banque mettra en œuvre des mesures de diffusion et de formation, y compris un soutien financier, pour sensibiliser l'institution et les secteurs public et privé des pays de la région aux activités autochtones, et pour sensibiliser son propre personnel et celui de ses partenaires aux questions de diversité culturelle des peuples autochtones. Cela comprendra :

- (a) *Former les peuples autochtones* au dialogue et aux négociations et qu'ils prennent part à la sensibilisation de la population non autochtone afin qu'elle puisse mieux comprendre la réalité, les exigences et les perspectives des peuples autochtones.

sur les questions autochtones, en renforçant les capacités techniques des bureaux de pays, en améliorant les systèmes de suivi et d'évaluation du portefeuille de projets, en offrant des incitations au personnel et en embauchant des autochtones pour des postes techniques et de gestion, entre autres.

- (c) Des programmes de *formation technique*, par l'intermédiaire de l'Institut interaméricain pour le développement économique et social (INDES), pour le gouvernement, les communautés et organisations autochtones et le personnel du secteur privé, avec la participation d'instructeurs autochtones dans la mesure du possible.
- (d) Des activités pour *promouvoir les échanges culturels* et améliorer les relations mutuelles entre les peuples autochtones et non autochtones au niveau local, national et international, y compris dans les médias (radio, publications, pages web, entre autres) et la promotion des échanges entre les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes et ceux des pays non emprunteurs.

des peuples autochtones et seront incorporés dans les procédures environnementales et de sauvegardes de la Banque en utilisant des guides opérationnels spécifiques approuvés par le comité de programmation de la direction.

Sauvegardes

Pour être éligibles au financement de la Banque, les opérations doivent respecter les normes juridiques applicables, satisfaire aux sauvegardes établies dans la politique opérationnelle concernant les peuples autochtones et être cohérentes avec les autres politiques de la Banque. En conséquence, la Banque adoptera les mesures nécessaires pour faire en sorte que ses activités et ses opérations ne compromettent ni ne déstabilisent les peuples autochtones et leurs droits. En conséquence, conformément aux exigences de la politique opérationnelle concernant les peuples autochtones, la Banque mettra en œuvre les actions suivantes :

- (a) Dans le cadre du contrôle de qualité de ses projets au niveau social et environnemental, renforcer *les normes et les directives* sur la pertinence socioculturelle et la faisabilité afin d'éviter, d'atténuer, de compenser ou de combler les impacts négatifs et de sauvegarder les intérêts et les droits légitimes des peuples autochtones. Ces normes et directives tiendront compte des points de vue

- (b) Établir des mécanismes et des critères pour protéger les peuples autochtones isolés, également appelés « peuples en isolement volontaire », les peuples transfrontaliers et ceux qui se trouvent dans d'autres situations particulièrement vulnérables, ainsi que leurs droits respectifs.
- (c) Mettre en œuvre des consultations, des négociations de bonne foi et des mécanismes d'accord ou de consentement selon les termes énoncés dans le paragraphe sur les mécanismes de consultation et de participation ci-dessous. Dans le cadre de ces processus, la Banque adoptera des procédures et des directives spécifiques pour :
- (i) identifier les opérations dont les impacts potentiellement positifs ou négatifs sur les peuples autochtones nécessitent l'obtention de leur soutien, accord ou consentement à l'égard des activités concernées ; et
 - (ii) établir une procédure par laquelle les promoteurs de projet et le personnel de la Banque doivent obtenir, vérifier et démontrer que de tels accords ou consentement suffisent à appuyer la détermination de la Banque quant à la faisabilité socioculturelle de chaque

opération. Dans ce contexte,

la viabilité socioculturelle d'un projet exigera :

- (i) des dossiers vérifiables démontrant que les négociations ont été menées de bonne foi ; (ii) la preuve que les normes juridiques applicables, y compris la constitution, ainsi que les articles 6 et 7 de la Convention 169 de l'OIT ont été observés ;⁶² (iii) la preuve d'un flux net de bénéfices pour les communautés

autochtones affectées ; et (iv) un large soutien des peuples autochtones concernés.

Mécanismes de consultation et de participation

La Banque mettra en œuvre des mécanismes garantissant la participation rapide et efficace des peuples autochtones aux étapes pertinentes des opérations et des activités de la Banque qui sont susceptibles de les toucher de manière significative. En outre, des mesures seront prises pour veiller à ce que ces personnes ne soient pas intentionnellement ou involontairement exclues des projets ou des

peuples autochtones concernés et leurs véritables représentants, et identifier puis évaluer les bénéfices potentiels et l'impact sur les peuples ou groupes autochtones.

- (b) Conformément à la nouvelle stratégie de participation de la société civile aux activités de la Banque, qui accorde une attention particulière aux possibilités et aux exigences de la participation des peuples autochtones, la Banque favorisera *l'inclusion de représentants autochtones dans les consultations au cours des premières étapes du cycle du projet*, y compris la formation de conseils et d'espaces de dialogue avec les représentants des peuples autochtones, le cas échéant (encadré 11).
- (c) Pour les opérations indépendantes ciblant spécifiquement les bénéficiaires autochtones, la Banque demandera l'accord ou le consentement des peuples et groupes autochtones concernés.

- (d) Pour les opérations avec des mesures au x

activités susceptibles de leur être réellement bénéfiques. Pour cela la Banque :

- a) Exigera des évaluations, des contrôles d'experts et, dans la mesure du possible, des *processus de négociation de bonne foi et de consultation anticipée* et appropriée sur le plan socioculturel, conçus pour identifier les

⁶² Comme en vigueur dans chaque pays.

peuples autochtones (l'intégration), la banque exigera des consultations appropriées sur le plan socioculturel et des processus de négociation de bonne foi avec les peuples autochtones concernés.

- (e) Pour les opérations qui peuvent avoir un impact négatif particulièrement important, elle exigera des accords démontrant la viabilité socioculturelle du projet.
- (f) Selon la nature et l'intensité des bénéfices ou des impacts potentiels, la Banque fera appel à la consultation appropriée, la négociation de bonne foi, l'accord ou le consentement, et les procédures de participation aux stades ultérieurs du développement du projet, tels que la conception du projet et les alternatives, l'incorporation de plans d'atténuation, d'indemnisation ou de plans de développement autochtone, selon le cas. Elle fera également appel à la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du projet pour promouvoir des critères communs avec les populations autochtones concernant les projets et leur faire prendre en charge les processus et les résultats promus.
- (g) D'une manière conforme à ses politiques et procédures, la Banque facilitera le financement des processus de consultation par les peuples autochtones.

Encadré 11. Analyse, consultation et participation des parties prenantes

En 1998, pour le programme de développement durable Darién, la Banque a conçu une stratégie d'identification des sujets sociaux à travers une analyse des usages culturels de la terre et des dynamiques socioculturelles ; elle a trouvé

12 groupes culturels différents de peuples autochtones, d'afro-descendants et de *campesinos*. Une telle analyse a permis d'identifier leurs types d'autorité, de cibler les ateliers de consultation avec leurs représentants, de concevoir des plans de gestion territoriale participatifs qui sont cohérents avec leurs modes d'utilisation et de concevoir un système d'exécution des programmes axé sur la demande. Le coût de ce processus ne représentait que 8 % du coût total de la préparation du programme.

Au fil du temps et sur la base des expériences Darién, la Division de l'environnement et des ressources naturelles de la Région 2 (RE2 / EN2) a affiné cette méthodologie dans d'autres projets, tels que le bassin du canal du Panama, Bocas del Toro, Trifiño, Sixaola, la région de Huetar et les programmes de développement dans la région de la réserve de la biosphère Maya.

La méthodologie permet d'anticiper l'évaluation socioculturelle des acteurs sociaux, de leurs représentants et de leurs agendas, de la consultation de la communauté, des opportunités de participation et de négociation de bonne foi, et de l'articulation avec les acteurs institutionnels pendant l'exécution du projet.

Les promoteurs de projet ou d'activité seront responsables de satisfaire à ces exigences.⁶³ Les promoteurs ainsi que les populations autochtones affectées peuvent demander un soutien logistique, financier ou autre à la Banque, auquel cas la Banque cherchera à prioriser les ressources et à incorporer des programmes de réponse rapide dans le cadre de la préparation de projet, des fonds thématiques et d'autres sources de soutien existantes. Dans ce processus, la Banque tiendra compte de la nécessité d'éliminer les déséquilibres de pouvoir et de ressources entre les parties. Le personnel de la Banque en charge de l'opération ou de l'activité aura la responsabilité de guider, de soutenir dans la mesure du possible et de vérifier, à la satisfaction de la Banque, la qualité des processus, la légitimité et la faisabilité des résultats et des accords conclus. La qualité des processus et des résultats, ainsi que les conclusions concernant la satisfaction des critères de viabilité seront validées par les mécanismes de contrôle de qualité institutionnels au niveau général, social et environnemental, comme établis par la direction de la Banque.

La Banque encouragera l'institutionnalisation de la participation autochtone à ses projets et

programmes ; cela inclura la création d'un *conseil consultatif autochtone* au siège de la Banque, qui se réunira régulièrement pour suivre la mise en œuvre de cette stratégie et de la politique opérationnelle pour les peuples autochtones. La Banque encouragera également, le cas échéant, la création de conseils autochtones ou d'autres espaces de dialogue dans les bureaux de pays afin de suivre les projets susceptibles de bénéficier ou d'avoir un impact significatif sur les peuples autochtones. Ces conseils consultatifs dans chaque pays peuvent être complétés, si nécessaire, par d'autres types de participation qui soutiennent la préparation et l'exécution d'opérations spécifiques. Dans le cas des programmes régionaux, la Banque encouragera la création de mécanismes de consultation pour faciliter le dialogue entre les peuples autochtones et les pays concernés. Ces mécanismes seront principalement composés de représentants désignés par les organisations autochtones des pays membres emprunteurs. Néanmoins, les conseils peuvent également inclure des experts et des professionnels autochtones qui ne sont pas affiliés à des autorités traditionnelles et dont les connaissances et l'expérience peuvent contribuer aux questions étudiées.

⁶³ Dans les pays disposant d'agences gouvernementales spécialisées

dans les questions autochtones et à la protection des droits des peuples autochtones, le promoteur du projet cherchera la participation de ces organismes à tous les stades du processus de consultation.

VIII. Les indicateurs de performance

Les indicateurs de résultats à court terme, de résultats à moyen terme et d'impact à long terme pour mesurer le succès de la mise en œuvre de cette stratégie, devraient être associés avec des outils de mesure de l'efficacité du développement utilisés par la Banque, notamment le renforcement des processus de suivi et d'évaluation. Dans le même temps, les indicateurs liés à cette stratégie devraient inclure ceux qui sont conçus sur mesure pour tenir compte de la réalité de chaque communauté ou groupe autochtone dans son contexte national respectif et être liés, le cas échéant, aux mesures du progrès accompli pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et incorporés dans le plan d'action à moyen terme pour l'efficacité du développement (MTAP). Ces indicateurs incluront des mesures quantitatives et qualitatives qui tiennent compte des difficultés méthodologiques, telles que l'attribution des résultats aux activités de la Banque et les relations de cause à effet entre les résultats à court terme, à moyen terme et les impacts.

Les *Indicateurs de résultats à court terme* qui mesurent les progrès réalisés par la Banque dans la production des résultats à court terme nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie, peuvent inclure :

- (a) L'adoption d'un *plan d'action* pour mettre en œuvre la politique opérationnelle concernant les peuples autochtones et la stratégie pour le développement autochtone, dans laquelle sont définis la base, le processus et la fréquence de mesure des indicateurs.
- (b) L'inclusion des études, dans les processus de développement issues *des stratégies du pays*, le cas échéant, permettant d'évaluer et d'analyser les problèmes autochtones dans le pays.
- (c) Une mesure de *l'évolution du portefeuille de projets*, en termes quantitatifs et qualitatifs, qui reflètent une plus grande inclusion des questions autochtones.
- (d) Une augmentation *des ressources non remboursables*, tant pour les opérations de coopération technique que pour les projets de cofinancement ciblant les peuples autochtones.

- (e) La participation accrue des peuples autochtones aux *forums de consultation, de dialogue et de participation* créés par la Banque dans les pays de la région.
- (f) Une augmentation de la participation des autochtones dans la présentation des propositions, la conception et la réalisation des projets.
- (g) La création ou l'élargissement, dans les bureaux de pays concernés, *des espaces de dialogue* entre la Banque et les peuples autochtones afin de suivre les projets et les mesures susceptibles de profiter ou porter préjudice à ces populations.
- (h) La création, au siège de la Banque, d'un *conseil consultatif autochtone* responsable de l'orientation de la Banque sur la mise en œuvre de la politique opérationnelle concernant les peuples autochtones et la stratégie pour le développement autochtone.

Les indicateurs des résultats directs à moyen terme des activités de la Banque destinés à mesurer l'efficacité des résultats à court terme de la Banque dans la réalisation des objectifs de la stratégie comprendront :

- (a) Des données systématiques, à travers des cadres logiques ou des instruments similaires, qui reflètent les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et des principaux axes stratégiques identifiés dans la section VI de cette stratégie.
- (b) Des informations sur les projets ayant des impacts potentiellement négatifs sur les populations autochtones qui démontrent l'efficacité des directives venant des sauvegardes définies dans la stratégie et la politique opérationnelle.

Des indicateurs des impacts à long terme qui mesurent les progrès réalisés dans chaque pays vers l'objectif final de la stratégie et de la politique opérationnelle, à savoir le « développement avec l'identité », fourniront des données sur les variables clés qui indiquent des améliorations dans les conditions de vie de la population cible et incluront des indicateurs en termes d'accès et d'adaptation culturelle aux services, la sauvegarde de l'intégrité culturelle et

l'articulation entre « développement avec l'identité » et développement national et régional, tels que :

(i) l'augmentation de la sécurité alimentaire et de la production agricole autochtone en général ; (ii) de meilleurs indicateurs de santé et davantage de programmes qui reconnaissent la médecine traditionnelle autochtone et cherchent à l'inclure à côté de la médecine allopathique ; (iii) l'accès et la qualité de l'éducation (bilingue et interculturelle) en général, notamment l'enseignement supérieur ; (iv) la sécurité territoriale, y compris la reconnaissance, la démarcation, la régularisation et l'application des droits ;

(v) la création d'entreprises autochtones rentables et l'articulation et l'accès aux marchés pour les produits autochtones ; (vi) un meilleur accès à la justice et l'articulation des systèmes juridiques autochtones avec les systèmes juridiques nationaux ; (vii) la qualité et le contrôle des ressources naturelles et l'accès à celles-ci dans les zones d'intérêt autochtone ; (viii) l'accès à des espaces pour les pratiques spirituelles autochtones ; (ix) la création

d'instruments financiers et commerciaux le appropriés pour s

économies traditionnelles et interculturelles des peuples autochtones ; (x) les innovations dans l'économie interculturelle ; (xi) la sauvegarde et la promotion des connaissances traditionnelles ; (xii) la création d'organisations de développement et de recherche autochtones dans les pays emprunteurs, avec une

participation autochtone active et effective ; (xiii) la qualité du capital social au sein des communautés et organisations des peuples autochtones ; (xiv) l'institutionnalisation de la participation des autochtones aux processus de prise de décision les concernant ; (xv) l'investissement réel et la répartition des avantages entre les groupes autochtones et non autochtones dans les projets dans les zones autochtones ; et (xvi) la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement, ventilés pour la population autochtone lorsque cela est possible et pertinent.

Cette stratégie sera évaluée cinq ans après son approbation dans tous les aspects liés au développement avec l'identité des peuples autochtones, au moyen d'évaluations indépendantes qui incluront des consultations avec les gouvernements nationaux, les peuples autochtones, le secteur privé et la société civile. La Banque adoptera des instruments d'évaluation et des procédures qui favorisent la participation adéquate des

peuples autochtones dans l'identification des indicateurs et

dans les processus d'évaluation liés à la mise en œuvre de la politique et de la stratégie. Les résultats des évaluations seront présentés au conseil d'administration et diffusés conformément à la politique de la Banque sur la divulgation de l'information (OP-102).

Annexe

Indicateurs socio-économiques et relatifs à la pauvreté

Populations autochtones

Les estimations du nombre d'autochtones varient en fonction de chaque source de données. Les recensements nationaux tendent à sous-estimer la population autochtones (certains plus que d'autres) en raison des problèmes liés à l'isolement géographique, aux limites méthodologiques dans la conception et l'utilisation des outils de recensement et au manque de confiance dans les agences de recensement. Le tableau 3 fournit des estimations de la population autochtone par pays basées sur une synthèse de sources.

Tableau 3. Population autochtone estimée en Amérique latine (en milliers)

Population	Population nationale	Populations autochtone	Pourcentage
Bolivie	8 329	5 914	71
Guatemala	12 640	8 342	66
Pérou	27 013	12 696	47
Équateur	12 920	5 556	43
Belize	250	47	19
Honduras	6 250	938	15
Mexique	100 350	14 049	14
Chili	15 211	1 217	8
Salvador	6 123	429	7
Guyane	697	56	8
Panama	2 808	168	6
Suriname	431	26	6
Nicaragua	4 813	241	5
Paraguay	5 586	168	3
Colombie	39 686	794	2
Venezuela	23 543	471	2
Costa Rica	3 644	36	1
Argentine	36 955	370	1
Trinidad et Tobago	1 075	12	1
Brésil	166 113	332	0
Uruguay	3 278	1	0
Total	477 715	51 971	11

Sources : Roldán, R. 2003, OIT, BID, Traité de coopération amazonienne (TCA) et autres.

Indicateurs sur la pauvreté

Selon les études de la BID et de la Banque mondiale, les taux de pauvreté des peuples autochtones sont beaucoup plus élevés que ceux de la population non autochtone et, dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données, les niveaux de pauvreté sont restés élevés ces dix dernières années. De plus, les peuples autochtones sont moins vulnérables aux crises. Le tableau 4 montre que pour l'Équateur, le Guatemala, le Pérou, le Mexique et la Bolivie (urbaine), le pourcentage de personnes d'origine autochtone vivant sous le seuil de pauvreté est beaucoup plus élevé que celui des non-autochtones. Sur la dernière décennie et dans quatre de ces cinq pays, les taux de pauvreté de la population non autochtone sont restés constants ou se sont légèrement améliorés, les taux de pauvreté des peuples autochtones sont demeurés les mêmes (ou ont légèrement augmenté). L'écart entre les peuples autochtones et non autochtones dans quatre des cinq pays s'est donc creusé. Les femmes autochtones, en particulier, sont parmi les plus pauvres et les plus marginalisées, avec des niveaux de scolarité et des revenus inférieurs, et des taux de morbidité, de mortalité, de mortalité maternelle et infantile plus élevés (Tableau 5).

Tableau 4. Taux de pauvreté des peuples autochtones et non autochtones

	Année précédente		Année suivante	
	Autochtone	Non autoch.	Autochtone	Non autoch.
Bolivie urbaine (1989-2002)	62	58	57	52
Équateur (1994-2001)	80	58	80	60
Guatemala (1989-2000)	95	78	81	61
Mexique (1992-2002)	90	52	90	51
Pérou (1994-2000)	62	61	63	62

Source : Patrinos, H. et Hall G. Peuples autochtones : Pauvreté et développement humain en Amérique latine, 1994-2004. Rapport préliminaire, Banque mondiale. Données basées sur les seuils de pauvreté nationaux.

Tableau 5. Ratio des salaires moyens par emploi principal

Pays	Rémunération	Femmes	Hom	Glob
Bolivie	Autochtones/non autoch.	41,4	42,9	42,4
Guatemala	Autochtones/non autoch.	50,3	48,5	50,0
Pérou	Autochtones/non autoch.	53,7	62,7	56,7

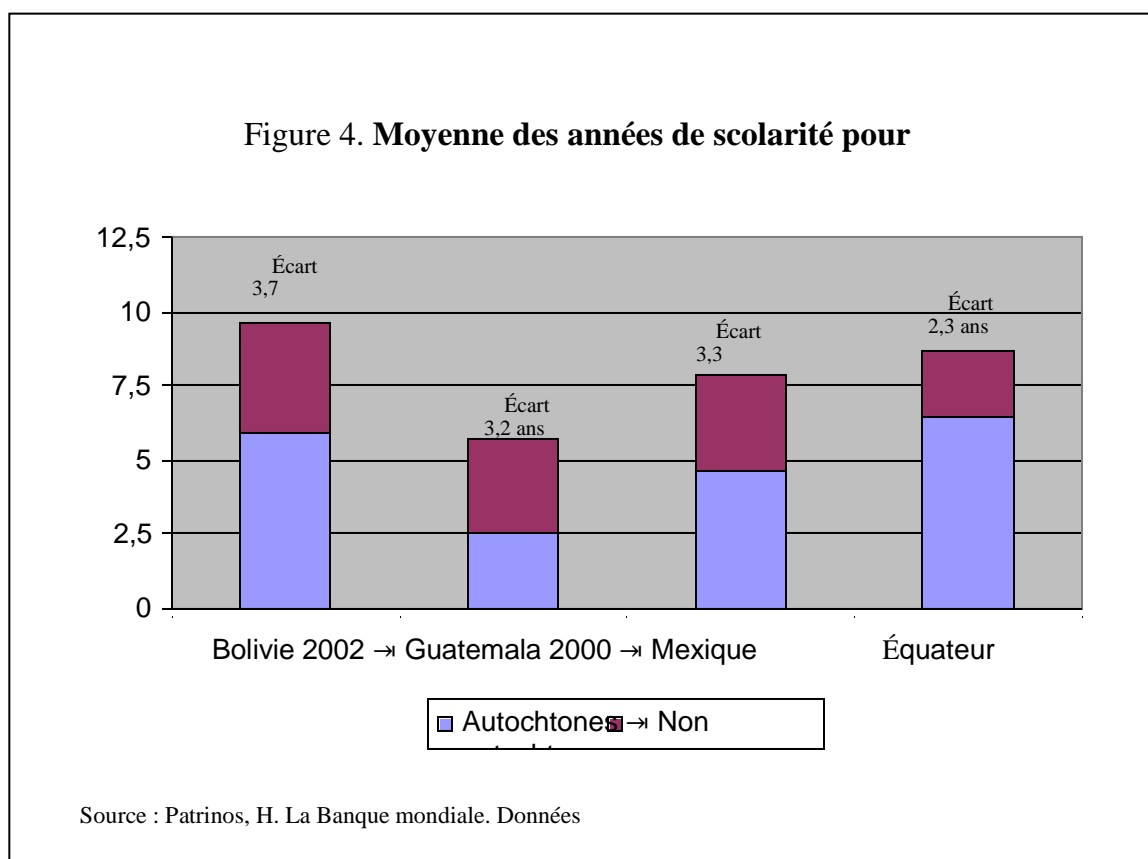
Source : Duryea, S. et Genoni, ME. Ethnicité, race et genre dans les marchés du travail latino-américains. BID, 2004, basée sur des enquêtes auprès des ménages de 1998 et 1999.

Indicateurs sur l'éducation

Comme le montrent les chiffres ci-dessous, des progrès ont été réalisés en termes d'accès à l'éducation. Pour les pays disposant de données fiables, cela reflète l'amélioration des indicateurs de taux de scolarisation ainsi que de la couverture de base de l'éducation publique pour la population autochtone (figure 4). Les services d'éducation bilingue ont commencé à se développer dans les années 1980 et ont été adoptés, à de très rares exceptions près, comme des politiques publiques dans les pays de la région.⁶⁴ En fait, en 2004, 18 pays avaient une éducation interculturelle bilingue, contre seulement six

⁶⁴ Égalité dans la dignité, rapport annuel, UNICEF, 2004.

pays dans les années 1970.⁶⁵ En dépit de l'amélioration des taux de scolarisation des peuples autochtones et non autochtones, les différences de niveau de scolarité entre les deux groupes restent importantes, bien que certains pays aient fait des progrès pour réduire cet écart (Figure 5). Néanmoins, les taux élevés de redoublement et d'abandon persistent et les enseignants continuent d'être peu qualifiés ; ces problèmes sont plus graves dans le cas des enfants autochtones que dans celui des enfants non autochtones. La disproportion est encore plus marquée parmi les hommes et les femmes autochtones qui, malgré des progrès significatifs dans certains pays, affichent généralement des taux plus élevés d'analphabétisme et ont peu d'années de scolarité.



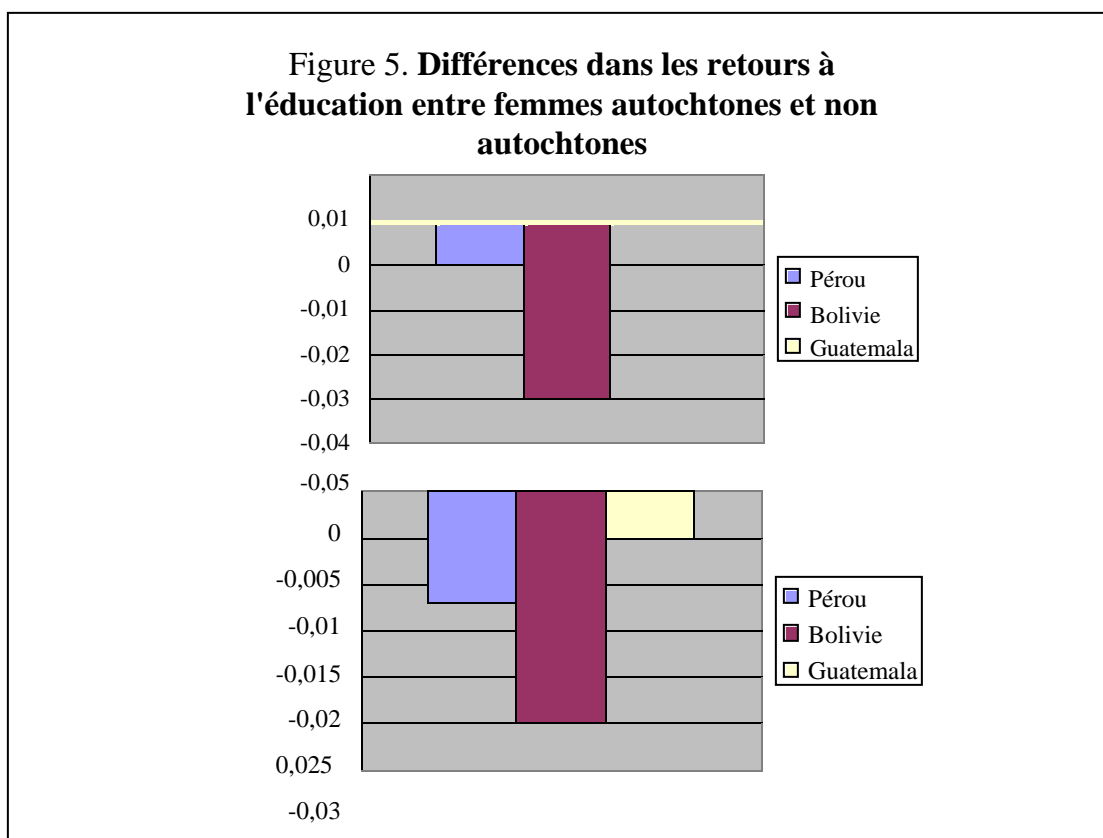
Indicateurs sur la santé

Les populations autochtones sont moins bien nanties en ce qui concerne la santé que les autres secteurs de la population, avec des taux de mortalité et de morbidité qui dépassent de loin ceux de la population non autochtone. L'écart dans l'accès aux services de santé publique est tout aussi important, et seuls trois pays (la Bolivie, le Mexique et le Pérou) ont reconnu et fourni un soutien gouvernemental à la médecine traditionnelle autochtone.⁶⁶ La mortalité infantile est particulièrement élevée parmi la population autochtone. À l'exception du Chili, dans tous les pays où la population autochtone est supérieure à 5 pour cent, les taux de mortalité se situent entre 26 et 62 pour 1 000 naissances vivantes (comparé au taux moyen de 25 pour 1 000 pour l'ensemble de la population d'Amérique latine). Dans des pays comme le Mexique, la Bolivie et l'Équateur, les taux de mortalité infantile des autochtones sont environ le double de ceux des populations non autochtones. Le taux élevé de mortalité maternelle autochtone est tout aussi préoccupant. Il est beaucoup plus élevé que

⁶⁵ Abram, M. Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina, versión preliminar [État de l'art de l'éducation bilingue interculturale en Amérique latine. Version préliminaire], SDS/IND, août 2004 ; Patrinos, H. et Hall, G., Les peuples autochtones : Pauvreté et développement humain en Amérique latine, 1994-2004. Rapport préliminaire, Banque mondiale.

⁶⁶UNICEF, Égalité dans la dignité, 2004.

que celui des femmes d'origine non autochtone (par exemple, le taux de mortalité maternelle au Honduras se situe entre 190 et 255 pour 100 000 dans les communautés à forte concentration d'autochtones, par rapport à une moyenne nationale de 147 pour 100 000 ; au Pérou et en Bolivie, ces taux se situent entre 270 et 390 pour 100 000 dans les zones autochtones, contre un taux moyen de 125 pour 100 000 dans la région).⁶⁷ Les taux de malnutrition infantile sont également élevés. En Équateur, la malnutrition chez les enfants autochtones est 1,7 % plus élevée que chez les enfants non autochtones. Au Guatemala, la malnutrition chronique touche 67,8 % des enfants autochtones contre 36,7 % des enfants non autochtones.



⁶⁷ OPS, Bulletin 2004 ; UNICEF, Égalité dans la dignité, 2004.