



Conseil économique et social

Distr. générale
6 mars 2013
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Douzième session

New York, 20-31 mai 2013

Point 8 de l'ordre du jour provisoire*

Travaux futurs de l'Instance permanente, notamment sur les questions relevant du Conseil économique et social et les nouveaux problèmes

Évaluation du programme de microfinancements du Fonds d'affectation spéciale pour la deuxième Décennie internationale des peuples autochtones

Note du Secrétariat

Résumé

Lors de la réunion du groupe consultatif pour le programme de microfinancements du Fonds d'affectation spéciale à l'appui des questions autochtones, qui s'est tenue en mai 2011, il a été recommandé d'entreprendre une étude en vue de : a) fournir une évaluation de l'effet et des bonnes pratiques définies dans le cadre des projets, et b) formuler des directives à l'intention de l'Instance permanente sur les questions autochtones concernant les critères applicables aux demandes de microfinancements par le biais du Fonds d'affectation spéciale.

La présente étude, qui porte sur les projets financés entre 2006 et 2011, montre que le programme de microfinancements, établi pour faciliter la mise en œuvre de la deuxième Décennie internationale des peuples autochtones (2005-2015) par le biais du Fonds d'affectation spéciale a effectivement permis aux populations autochtones du monde entier d'apporter une contribution positive à la réalisation du but et des objectifs de la deuxième Décennie, soit au moyen d'actions menées par les populations autochtones elles-mêmes ou en agissant sur les politiques qui les concernent ou leur élaboration. L'effet général des projets financés par le programme de microfinancements a été évident à l'échelon local, celui auquel leur importance est maximale, ce qui est déjà remarquable en soi si l'on considère le caractère limité des fonds disponibles et les longs délais que nécessite l'exécution des projets. Une sensibilisation accrue aux droits des populations autochtones et le renforcement des

* E/C.19/2013/1.



capacités organisationnelles ont également été recensés parmi les effets positifs du programme de microfinancements. Il s'agit là d'une réussite en matière de portée du programme et d'une contribution décisive à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre.

I. Introduction

1. Établi par la résolution 57/191 de l'Assemblée générale en application de la résolution 59/174, le Fonds d'affectation spéciale pour les questions autochtones apporte finance le programme de microfinancements pour la deuxième Décennie internationale des peuples autochtones (2005-2015) afin de promouvoir, d'appuyer et d'atteindre les objectifs de la Décennie. Dans le cadre de ce programme de microfinancements, la priorité est accordée à des projets axés sur la culture, l'éducation, la santé, les droits de l'homme, l'environnement et le développement économique et social, domaines qui ont été spécifiés dans le Programme d'action pour la deuxième Décennie (voir A/60/270, sect. II). Le Fonds d'affectation spéciale est alimenté par des contributions volontaires. Le Bureau de l'Instance permanente fait aussi fonction de groupe consultatif pour le Programme de microfinancements, qui se réunit chaque année avant la session de l'Instance permanente afin d'examiner les projets et de formuler des avis sur le choix des projets et l'attribution des financements.

II. Méthodologie

2. Pour la présente étude, les rapports descriptifs relatifs aux projets financés entre 2006 et 2010 ont été examinés en fonction des résultats obtenus; les rapports sur les projets financés en 2011 ne sont pas encore disponibles. L'évaluation des projets porte notamment sur les aspects ci-après :

- a) Conformité des objectifs du projet avec ceux de la deuxième Décennie;
- b) Clarté et spécificité des objectifs et des résultats attendus des projets;
- c) Inclusion dans les rapports descriptifs relatifs aux projets d'informations sur les résultats obtenus (pas uniquement sur les résultats attendus) et les enseignements tirés à partir de facteurs clefs de réussite et d'échec.

3. Afin d'évaluer si les projets renforçaient le rôle des populations autochtones dans l'élaboration des politiques au niveau national, un certain nombre de critères ont été définis, dont les suivants :

- a) Les normes relatives aux droits des populations autochtones ont-elles évolué?
- b) La capacité organisationnelle des populations autochtones a-t-elle été renforcée?
- c) Les alliances entre les populations autochtones et d'autres groupes ont-elles été renforcées?
- d) Les préoccupations des populations autochtones ont-elles bénéficié d'un solide appui?
- e) L'élaboration des politiques concernant les populations autochtones s'est-elle améliorée?
- f) La situation personnelle, sociale, matérielle et politique des populations autochtones s'est-elle améliorée et, si tel a été le cas, ces améliorations ont-elles concerné des groupes particuliers de la communauté, par exemple les femmes, les jeunes, etc.?

4. À côté des facteurs essentiels de caractère général définis dans les rapports descriptifs, l'évaluation des projets a nécessité la prise en compte d'aspects spécifiques tels que l'innovation, la possibilité de les reproduire ou de les élargir, leur viabilité, leur prise en mains par les personnes concernées, l'équilibre entre les sexes et la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Par ailleurs, l'examen a porté sur le *modus operandi* actuel du programme de microfinancements, ainsi que sur les mécanismes de gestion des connaissances et de mobilisation des ressources, y compris la collecte de fonds.

III. Résultats des projets

A. Correspondance entre les objectifs d'un projet et les objectifs de la deuxième Décennie

5. La deuxième Décennie a pour but de « renforcer encore la coopération internationale aux fins de résoudre les problèmes qui se posent aux peuples autochtones dans des domaines tels que la culture, l'éducation, la santé, les droits de l'homme, l'environnement et le développement économique et social, au moyen de programmes orientés vers l'action et de projets concrets, d'une assistance technique accrue et d'activités normatives dans les domaines en question » (voir la résolution 59/174 de l'Assemblée générale, par. 2). Les objectifs de la deuxième Décennie sont énoncés dans le Programme d'action pour la deuxième Décennie (voir A/60/270, sect. II), que l'Assemblée générale a adopté dans sa résolution 60/142, en décembre 2005.

6. Les domaines susmentionnés de la deuxième Décennie (culture, éducation, santé, droits de l'homme, environnement, et développement social et économique) ont fait l'objet du programme de microfinancements depuis sa création. La plupart des projets financés par ce programme ont porté sur le renforcement de la condition des populations autochtones en tant que détenteurs de droits, notamment en améliorant leurs connaissances sur la manière de les revendiquer, par exemple en matière d'éducation, d'autonomisation des femmes et des jeunes autochtones, de protection de la biodiversité et de l'environnement et des questions relatives à l'extraction minière sur les terres des populations autochtones. Dans la plupart des projets, les dirigeants et les représentants autochtones ont été amenés à participer par le biais de la direction des communautés locales et/ou des organisations concernées des populations autochtones, y compris des associations de femmes et de jeunes. Aussi, la majorité des projets répondaient aux objectifs ci-après de la deuxième Décennie :

a) Promouvoir la non-discrimination et l'intégration des peuples autochtones dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des initiatives internationales, régionales et nationales en matière de législation, de politiques, de ressources, de programmes et de projets;

b) Promouvoir la participation pleine et entière des peuples autochtones à la prise des décisions qui concernent directement ou indirectement leur mode de vie, leurs terres et territoires traditionnels, leur intégrité culturelle en tant que peuples autochtones disposant de droits collectifs ou tout autre aspect de leur vie, sur la base du principe du consentement préalable, libre et éclairé;

c) Redéfinir les politiques de développement afin qu'elles soient fondées sur le principe d'équité et culturellement acceptables, en respectant notamment la diversité culturelle et linguistique des peuples autochtones.

7. Pour la plupart des projets examinés, la concordance entre leurs objectifs et ceux de la deuxième Décennie a été supérieure à la moyenne. Certains projets étaient axés sur des interventions visant à améliorer les moyens de subsistance des populations autochtones, par exemple en leur offrant une formation professionnelle dans des domaines tels que l'agriculture, l'agriculture de subsistance et la production de films sur la culture et les traditions autochtones. Dans l'ensemble, les projets financés dans le cadre du programme de microfinancements correspondaient généralement aux objectifs de la deuxième Décennie et ont contribué à leur réalisation. En même temps, du fait que ces projets étaient mis en œuvre au niveau local, ils n'atteignaient pas les hautes sphères du gouvernement, autrement dit les principaux domaines de la prise de décisions pour l'élaboration et l'application des politiques. En revanche, ces projets ont influé sur l'élaboration des politiques au niveau local, parmi les membres des communautés locales et des autorités locales, et ont donc néanmoins produit de grands changements.

8. S'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que des financements inférieurs à 10 000 dollars produisent des changements politiques révolutionnaires au plus haut niveau, il y a tout de même lieu de noter que certains projets novateurs et inhabituels ont eu un large impact malgré leur caractère « modeste ». Ces projets pourraient être sélectionnés comme offrant des exemples de méthodes novatrices susceptibles d'être reproduites ailleurs, d'enseignements à tirer ou d'« ingrédients » nécessaires pour assurer la réussite d'un projet (voir au paragraphe 14 ci-dessous une liste des principaux facteurs de réussite recensés pour ce type de projets). Par ailleurs, l'impact de ces projets dépasse largement les objectifs de la deuxième Décennie, ou peut le faire.

9. Un projet exemplaire de ce type a permis de renforcer les mécanismes de résolution des conflits autochtones et de résoudre des conflits tribaux qui, sans cela, auraient été préjudiciables pour les collectivités concernées et auraient pu entraîner des pertes de vies humaines et de ressources. Un autre projet a réussi à produire une sensibilisation à l'environnement par le biais d'un concours artistique qui a permis de préserver la culture et de diffuser des informations parmi les collectivités participantes. Encore un autre projet a réussi à réunir autour d'une table les principaux responsables pour discuter des effets de l'extraction minière dans les territoires autochtones; cette initiative a également été largement couverte par les médias. Un quatrième projet a permis de susciter un renouveau d'intérêt pour le développement des cultures traditionnelles qui avaient pratiquement disparu dans une certaine région sous l'effet de la concurrence des cultures commerciales. En raison de la modicité des financements, la viabilité des projets ne peut pas être garantie, mais il est évident que certains des projets qui constituent le portefeuille du programme de microfinancements sont déterminants, novateurs, exemplaires et répliquables.

B. Clarté et spécificité des objectifs et des résultats attendus

10. Dans certaines des propositions de projet, les objectifs et les résultats attendus étaient clairement formulés et spécifiques, mais ne l'étaient pas dans d'autres. Si les

propositions indiquaient clairement les objectifs que les projets étaient supposés atteindre, ces objectifs n'étaient pas formulés clairement dans la plupart des cas – sous l'angle strict des résultats. Les questions ci-après se sont posées de manière récurrente à cet égard :

a) Les objectifs des projets étaient formulés sous forme d'activités (par exemple « campagne de sensibilisation de la population à l'importance de [...] »);

b) Les objectifs étaient trop nombreux. Certaines propositions faisaient état de 6 à 10 objectifs à atteindre;

c) Les objectifs n'étaient pas aussi précis qu'ils auraient pu l'être (par exemple promouvoir la participation active des femmes autochtones ou renforcer les capacités des structures communautaires).

11. Des observations analogues peuvent être formulées au sujet des propositions de projet qui spécifiaient les résultats escomptés. Il convient toutefois de noter qu'il s'agit là de questions qui se posent souvent dans la formulation des projets, notamment lorsque les propositions émanent de petites organisations autochtones qui n'ont qu'une expérience limitée de leur élaboration. Cette situation ne se limite certainement pas au programme de microfinancements.

C. Résultats obtenus et enseignements tirés

12. Dans 90 % des projets, les résultats escomptés ont été atteints. Il peut être difficile de conclure que les résultats ont été atteints si les objectifs ne sont pas clairement indiqués dans la proposition de projet, et si l'évaluation des projets est confiée aux responsables de leur mise en œuvre. Heureusement, dans la plupart des propositions de projet, les résultats escomptés et les objectifs sont clairement énoncés. En règle générale, on s'efforce vraiment de mener à bien l'établissement des rapports de projet, qui comprennent aussi, conformément aux règles qui leur sont applicables, des informations sur les résultats qui n'ont pas été atteints et les raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas été.

13. On trouvera ci-après une liste des principaux facteurs récurrents de réussite et d'échec signalés dans les rapports de projet et considérés comme ayant contribué aux résultats des projets (par. 14 à 16). Les termes « réussite » et « échec » sont utilisés ici parce qu'ils reviennent fréquemment dans la terminologie de la gestion des projets, et non pour dénoter la réussite ou l'échec d'ensemble d'un projet. Les facteurs énumérés ci-après peuvent être considérés comme des enseignements tirés à l'échelon des projets.

Principaux facteurs de réussite

14. Les principaux facteurs de réussite ci-après (énumérés sans suivre d'ordre particulier) peuvent, en termes généraux, être extraits des rapports de projet :

a) Une attention est délibérément accordée à l'adaptation aux conditions locales et à l'utilité culturelle (par exemple, des ateliers ont été organisés dans un village déterminé afin d'éviter à avoir à déplacer les femmes participantes vers un lieu plus central; participation évidente des dirigeants de villages aux activités liées aux projets);

b) Conception et mise en place de mécanismes institutionnels (un comité local a été créé et chargé des activités liées au projet; les mécanismes locaux existants, comme par exemple une organisation féminine locale, ont été utilisés à des fins de plaidoyer et de sensibilisation, apportant ainsi un appui à l'institutionnalisation et à l'officialisation de ces mécanismes existants, par exemple en créant des organisations d'étudiants au niveau des collectivités locales);

c) Les activités de projet sont incorporées dans les processus en cours, ou conçues pour faire suite aux interventions antérieures, renforçant ou appuyant ainsi les processus existants plutôt que de faire appel à des processus entièrement nouveaux;

d) Les principaux décideurs (par exemple politiciens, administrateurs régionaux, dirigeants communautaires influents, autorités traditionnelles ou organisations communautaires) sont spécifiquement ciblés;

e) Une large place est accordée à la constitution de partenariats et de réseaux, garantissant ainsi aux projets de plus larges répercussions et une sensibilisation accrue à leurs résultats, et renforçant la possibilité que les activités se poursuivent au-delà de la durée du projet (durabilité accrue);

f) La langue utilisée est facile à comprendre et/ou est un dialecte autochtone;

g) Des stratégies et des activités appropriées et adaptées au groupe cible sont utilisées (ce facteur revêt une importance particulière dans le cas des jeunes);

h) Les activités sont spécifiques et ciblées, ce qui simplifie leur mise en œuvre (l'inverse n'est pas nécessairement vrai : des activités définies en termes généraux ne se sont pas automatiquement soldées par un échec dans l'exécution du projet);

i) Souplesse dans la mise en œuvre pour répondre à des circonstances variables;

j) Utilisation d'une méthodologie claire et cohérente (les responsables de l'élaboration des projets connaissent exactement les raisons à l'origine des activités et la manière dont elles sont menées, et quelles pourraient être les étapes suivantes);

k) Les objectifs des projets doivent être clairs et réalisables (certains projets n'ont pas atteint des objectifs formulés en termes trop larges ou qui n'étaient simplement pas réalistes dans le cadre d'un projet financé par le programme de microfinancements);

l) Un petit groupe cible est un facteur qui de toute évidence dépend beaucoup de la nature du projet et des résultats souhaités;

m) Enthousiasme et dévouement des responsables de la mise en œuvre du projet : si le niveau et la qualité de l'énergie constructive mobilisée autour d'un projet ne peuvent être définis avec précision, cette énergie n'en demeure pas moins l'un des principaux facteurs de réussite, sinon le principal d'entre eux;

n) Les projets sont mis en œuvre par des populations autochtones qui connaissent leurs collectivités et les conditions (locales) et qui ont accès à des structures ou des processus « internes » (il s'agit là d'un facteur de réussite primordial ou intersectoriel).

15. La réussite d'un projet n'est pas subordonnée à un facteur de réussite particulier. Le contexte dans lequel se déroule l'exécution d'un projet est en règle générale d'une grande importance, et la liste ci-dessus des facteurs de réussite peut être utile pour orienter la conception et la mise en œuvre des projets dans des circonstances particulières. De nombreux projets ont été couronnés de succès malgré l'absence de facteurs de réussite types, au moins d'après les informations contenues dans les rapports correspondants. Pas tous les rapports fournissent suffisamment de précisions pour identifier les facteurs de réussite ou d'échec, ou leur nature exacte.

Principaux facteurs d'échec

16. Les facteurs d'échec ne sont pas toujours exposés de manière explicite, et les exemples d'« échec » ne figurent pas souvent dans les rapports, qui font tout au plus état de difficultés ou de problèmes de mise en œuvre. Les facteurs ci-après sont significatifs des problèmes qui ont été signalés et qui permettent de tirer des enseignements pour l'élaboration et l'exécution de projets analogues :

a) Insuffisance du budget. Il s'agit là d'une question récurrente dans divers projets. Parfois, le problème réel tient aux fluctuations des prix dans le pays concerné (majoration des prix du transport, par exemple, souvent liée à des variations des taux de change); dans d'autres cas, le coût des activités a été sous-estimé ou de trop nombreuses activités ont été planifiées au regard du volume du budget approuvé. Certains projets ont bénéficié de moins de fonds que ce qui avait été demandé. Dans certains cas, le concepteur du projet a décidé d'y associer un plus grand nombre de participants ou de collectivités en raison du vif intérêt qu'il suscitait. Dans d'autres cas, il s'est produit un déplacement des activités alors que le projet avait déjà été approuvé;

b) Retard dans la mise en œuvre du projet. Des retards initiaux ont été signalés à la suite du transfert tardif des fonds affectés au projet. Des retards dans l'exécution du projet se produisent pour diverses raisons, notamment dans les situations de conflit interne;

c) Existence de tensions entre les populations autochtones associées au projet et le Gouvernement, ce qui entraîne des retards dans l'exécution du projet ou l'incapacité d'entreprendre certaines des activités envisagées en raison de la situation de conflit;

d) Insuffisance du temps prévu pour l'exécution du projet.

IV. Impact des projets sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques

Évolution des normes relatives aux droits des populations autochtones

17. Dans l'ensemble, les projets ont eu un impact positif sur les droits des populations autochtones; cela est apparent dans au moins les trois quarts des projets. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, cet impact peut prendre la forme d'une sensibilisation accrue, d'un plus large accord concernant la définition d'un problème, d'une évolution des attitudes, d'une recrudescence de l'importance d'une question ou de changements dans le comportement des pouvoirs publics. La plupart des projets visaient à accroître la sensibilisation aux droits et aux intérêts des

populations autochtones, ce qui témoigne d'un immense besoin de sensibilisation accrue aux droits et aux questions autochtones au sein du public ainsi que des collectivités et des sociétés autochtones.

18. Les projets ciblaient les décideurs par divers moyens, par exemple par le biais d'ateliers organisés avec la participation des décideurs ou au cours desquels les résultats des projets leur étaient présentés, de communiqués de presse, de manifestations publiques et des médias sous forme de vidéos, de productions artistiques ou d'autres expressions culturelles. La participation des jeunes est aussi une stratégie récurrente. Plusieurs rapports de projet ont signalé, de manière explicite ou indirecte, que les « décideurs » n'étaient pas seulement des agents du Gouvernement, mais aussi des dirigeants communautaires ou des chefs tribaux, des maîtres d'école, des membres du personnel de santé ou des employés de sociétés privées. Toutes ces institutions étaient ciblées pour l'adoption d'une réorientation participative au niveau des collectivités locales.

19. Une autre stratégie destinée à entraîner une évolution des normes visait à transformer les comportements. Cela était évident dans les projets destinés à prévenir le VIH/sida et à encourager l'utilisation des préservatifs, mais aussi dans des projets relatifs à la valeur de certaines pratiques culturelles et de savoirs traditionnels. Certains projets étaient axés sur la réduction de la discrimination et de la stigmatisation des populations autochtones ou tribales, problème que beaucoup considèrent comme important ou prioritaire.

Renforcement des capacités organisationnelles

20. Il ressort des rapports de projet que le renforcement des capacités organisationnelles des populations autochtones est hautement prioritaire. Certains projets renforcent ces capacités par le biais des moyens de formation « traditionnels ». De nombreux projets accordent une attention particulière au renforcement des institutions, par exemple en créant ou en revitalisant des collectivités ou des organisations autochtones, en mettant en place des réseaux entre les collectivités ou les régions, et en concluant des accords institutionnels portant sur des activités telles que des occasions régulières de dialogue avec d'autres organisations et institutions, y compris avec les pouvoirs publics. Un petit nombre de projets visaient à renforcer les institutions en mettant l'accent sur leurs possibilités de communication, concernant par exemple l'accès aux services offerts par Internet.

21. L'enthousiasme visant à poursuivre les travaux liés au projet ou portant sur des problèmes apparus pendant la mise en œuvre du projet ou même après est l'une des conséquences indirectes de l'exécution du projet qui a été signalée dans certains cas. Le renforcement de l'aptitude d'une organisation à gérer un ou plusieurs projets de ce type est un autre aspect inhérent à tout projet. De nombreuses organisations autochtones doivent faire appel aux dons de donateurs pour mener à bien leurs activités; la gestion du cycle du projet proprement dit, depuis la rédaction du projet jusqu'à son rapport et son évaluation, est souvent considérée comme un obstacle à l'accès à des fonds de financement du développement. Il est relativement plus facile de mettre en œuvre un projet relativement « modeste », qui contribue à accroître la confiance et les compétences en matière de gestion des projets.

22. On est donc en droit de conclure que le programme de microfinancements a sensiblement contribué au renforcement des capacités organisationnelles des

populations autochtones, ce qui est considéré comme un facteur important dans la mesure où il permet à ces populations d'exercer une influence et de recommander de nouvelles orientations politiques en faveur de leurs collectivités.

Renforcement des alliances

23. Pas plus de la moitié des projets portaient sur le renforcement des alliances, la plupart d'entre eux se situant au niveau des collectivités locales, sous forme de réseaux entre les responsables de la mise en œuvre du projet et la collectivité locale, les organisations de femmes et de jeunes. Dans certains cas, la collaboration entre des villages voisins s'est intensifiée, de même que les échanges entre les représentants de différentes collectivités. Même si dans quelques rares projets, une attention particulière était accordée à la constitution de réseaux ou d'alliances fonctionnels et institutionnels avec les décideurs, la création d'alliances ne constituait pas une forte priorité dans la plupart des cas. L'établissement de relations était importante, mais plutôt sous forme de sensibilisation et de pression exercée sur les politiques et les opinions, et moins en termes de réseaux et de collaboration portant sur les problèmes rencontrés. Il faudrait peut-être y voir le signe de la position généralement marginalisée des populations autochtones, qui n'ont qu'une confiance et des contacts limités avec des « étrangers ».

Renforcement de la base d'appui

24. Un nombre significatif de projets visaient à renforcer l'appui en faveur des questions autochtones, notamment en sensibilisant plus largement les acteurs concernés à ces questions. Même si cela n'est pas formulé explicitement dans les rapports relatifs aux projets, il apparaît clairement que dans divers cas, les personnes chargées de la mise en œuvre du projet avaient recensé des acteurs décisifs à associer au projet. Cela a entraîné un élargissement de l'appui en faveur des questions traitées parmi les acteurs qui sans cela n'auraient pas été concernés, y compris les combattants dans les situations de conflit, de même que les anciens et les guérisseurs associés à des projets ciblés sur la culture. Ce renforcement de l'appui peut certainement être considéré comme un important résultat positif des projets mis en œuvre par les populations autochtones concernées.

Amélioration des politiques touchant les populations autochtones

25. D'après les rapports, à peine plus de la moitié des projets ont eu un impact positif sur les politiques touchant les populations autochtones, cet impact n'étant par ailleurs que modéré. Cet « impact » a été mesuré en fonction des accords passés avec les décideurs (groupe qui, ainsi qu'il a déjà été indiqué, s'entend comme comprenant des dirigeants des collectivités locales, des hommes politiques et des représentants de sociétés), des résolutions approuvées par des ateliers, des articles parus dans les médias, des publications rendant compte de travaux de recherche ou, dans de rares cas, même des produits législatifs. Le plus souvent, l'impact se situe au niveau local ou intermédiaire, concernant par exemple les dirigeants des collectivités locales, les administrations régionales (autorités municipales ou de district, par exemple) ou des instituts particuliers (ministère de l'éducation ou de la santé, par exemple). Certains projets comportent des éléments relatifs au dialogue avec les agents du Gouvernement. L'impact politique ne se manifeste toutefois pas seulement par le biais de changements directs, mais aussi par des changements indirects, ainsi qu'il a déjà été indiqué.

Transformation des conditions socioéconomiques

26. Les projets ont contribué à transformer directement les conditions socioéconomiques, ainsi qu'il ressort des travaux d'évaluation qui, dans près des trois quarts des rapports de projet, ont signalé des résultats supérieurs à la moyenne. Une amélioration de la compréhension et de la prise de conscience des droits et des perspectives des populations et des groupes concernés (femmes et jeunes, par exemple) est à l'origine de la plupart des changements enregistrés, tandis que l'amélioration de l'éducation des enfants autochtones constitue fréquemment une stratégie d'intervention pour améliorer les conditions sociales.

27. Dans l'ensemble, une évaluation de l'impact politique des projets financés par le Fonds d'affectation spéciale à l'appui des questions autochtones montre que la plupart des projets ont eu un impact positif sur les politiques touchant les populations autochtones, que ce soit en modifiant les normes (en particulier en termes de sensibilisation ou de comportements, qui apparaissent comme fortement prioritaires dans une grande majorité de projets), en termes de renforcement des capacités organisationnelles, de renforcement des alliances et des partenariats et d'amélioration de la collaboration, d'appui renforcé en faveur des questions autochtones, notamment grâce à une plus large place dans les médias, d'amélioration des politiques ou de changements directs apportés aux conditions socioéconomiques. L'impact est intervenu principalement à l'échelon local, autrement dit de la collectivité locale, de la division administrative de la région ou du pays (municipalité, district, etc.). Peu de projets ont débouché sur des changements législatifs visibles et l'essentiel de l'« impact » peut être considéré comme une étape, même s'il s'agit d'une étape importante, sur la voie de la réorientation des politiques.

28. Il importe de répéter qu'un impact positif sur la politique s'est produit au niveau où il se fait le plus directement sentir, à savoir au niveau de la communauté, des membres de la collectivité locale et des autorités locales en termes de politiques locales, modifiant ainsi sensiblement la vie quotidienne des autochtones. Par ailleurs, les politiques sont toujours le résultat de longs processus qui ont besoin de temps, en particulier lorsqu'elles portent sur des questions sensibles telles que les droits des autochtones. Compte tenu des fonds limités (10 000 dollars) dont disposent les projets et de leur courte durée (un an), le programme de microfinancements peut être considéré comme ayant atteint son but en contribuant à produire des changements politiques positifs pour les autochtones et leurs collectivités. Une sensibilisation accrue (en particulier en matière de droits des populations autochtones) et un renforcement des capacités organisationnelles apparaissent comme des changements positifs obtenus grâce à ce programme.

V. Facteurs primordiaux et intersectoriels

29. Parmi les facteurs intersectoriels récurrents et primordiaux qui se sont dégagés des rapports de projet, certains ont déjà été examinés. Ces facteurs seront utiles lorsqu'il s'agira d'envisager le maintien du Fonds d'affectation spéciale à l'appui des questions autochtones, notamment en rapport avec le cadre de développement pour l'après-2015 qui est en cours d'élaboration.

30. Le fait que la plupart des projets aient été mis en œuvre par des organisations autochtones a beaucoup contribué à leur sensibilité culturelle. Un certain nombre de

projets ont également contribué à renforcer les organisations autochtones et la sensibilisation aux droits et questions autochtones.

31. Un second facteur primordial est l'impact des projets par rapport à la taille de leur budget (10 000 dollars n'est pas une grosse somme, mais cela représente un montant substantiel dans de nombreux pays et pour de nombreuses organisations). La conclusion d'ensemble est que ces petits projets ont beaucoup contribué à produire des changements positifs à l'échelon local et que, en nombre suffisant, ils peuvent permettre d'atteindre la « masse critique » nécessaire pour transformer profondément la vie et la situation des droits des autochtones ou y contribuer sensiblement.

32. Plusieurs projets ont eu recours à des méthodes novatrices et ont abouti à des solutions efficaces. Les enseignements qui en ont été tirés peuvent certainement être pris en considération pour arrêter les prochaines étapes stratégiques du programme de microfinancements du Fonds d'affectation spéciale. Certains projets qui illustrent les liens entre l'adoption de ces méthodes et la réalisation des objectifs et des stratégies de développement pour l'après-2015 pourraient être retenus comme modèles au stade de la conception des projets. Par exemple, l'autonomisation effective des autochtones contribue à garantir un développement sans exclusive et à réduire les inégalités, l'autonomisation des femmes autochtones contribue au développement social de tous, la protection de la biodiversité contribue à la viabilité de l'environnement et les méthodes traditionnelles de règlement des conflits offrent un moyen de garantir la paix et la sécurité.

33. L'égalité entre les sexes est un facteur intersectoriel. La plupart des projets font délibérément appel à des femmes autochtones et, dans bien des cas, sont spécifiquement axés sur elles. À cet égard, les projets ont le plus souvent réussi à promouvoir la parité entre les sexes. Les rapports de projet ne sont toutefois pas toujours clairs quant à l'impact du projet sur l'égalité entre les sexes. Les stratégies de mise en œuvre des projets et les rapports de projet ne comportent pas de descriptions des mesures prises pour réduire les inégalités ou modifier les rapports de force. Il pourrait s'agir là d'un aspect à renforcer dans les futures directives de projet et la présentation des rapports.

34. On a estimé que de nombreux projets, soit au moins plus des trois quarts de l'ensemble, pourraient être prolongés ou reproduits, autrement dit leur mise en œuvre pourrait se prolonger au-delà de leur durée de vie initiale ou être reproduite dans d'autres régions.

35. On a estimé que la durabilité des projets correspondait à la moyenne. Moins de la moitié des projets donnaient des signes manifestes de durabilité (la durabilité est définie comme la possibilité et la probabilité qu'un projet et ses résultats perdurent au-delà de la durée de vie du projet), principalement du fait que certains projets ne fournissent pas d'informations sur les étapes suivantes ou sur la poursuite éventuelle des activités. D'autres projets faisaient de toute évidence partie d'un processus en cours qui avait déjà commencé ou qui était envisagé par l'organisation chargée de l'exécution.

36. L'appropriation du projet est relativement importante pour les organisations chargées de l'exécution, mais elle l'est moins pour les bénéficiaires. Cette question d'appropriation est en partie déterminée par la manière dont le projet est mis en œuvre : avec la participation des bénéficiaires ou simplement dans le dessein de leur

« fournir des services ». Cette deuxième formule est inévitable dans la plupart des cas, du simple fait de l'intention du projet (par exemple amélioration de la prestation de services de santé ou d'éducation, information et sensibilisation). Il n'est pas toujours possible d'évaluer le degré d'appropriation sur la base des rapports de projet.

37. Chaque mesure prise au titre de chaque projet pourrait être considérée comme contribuant à la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones puisque tous les projets visent à améliorer un aspect ou un autre de la vie des autochtones et à défendre leurs droits. En même temps, de nombreux projets visent à produire des changements plus profonds afin de répondre à la Déclaration, ainsi que cela a été analysé plus haut.

VI. Modus operandi du programme de microfinancements

38. La manière dont fonctionne le programme de microfinancements (son modus operandi) a été évaluée et examinée, notamment eu égard à la gestion des cycles de projets, à la gestion des connaissances et aux mécanismes de mobilisation de ressources. Au fil des ans, ce programme a reçu de plus en plus de propositions mais, en raison d'une diminution des moyens de financement, toutes n'ont pas pu être approuvées (voir le tableau ci-dessous).

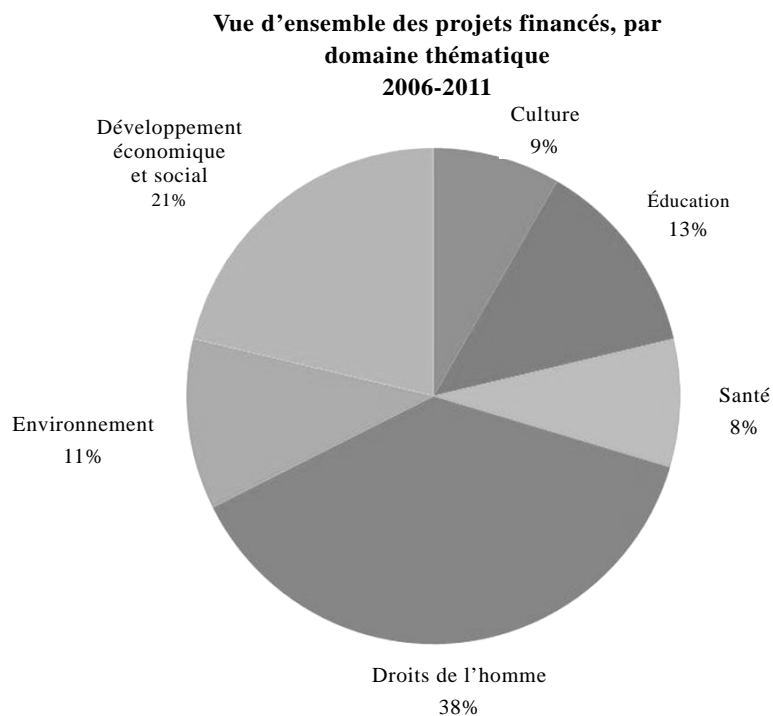
Nombre de projets reçus et approuvés chaque année

<i>Année</i>	<i>Projets reçus</i>	<i>Projets approuvés</i>
2006	200	19
2007	78	20
2008	225	18
2009	120	18
2010	709	17
2011	684	15
2012 ^a	1 044	

^a Les propositions de projets soumises en 2012 n'ont pas encore été examinées par le groupe consultatif du programme de microfinancements.

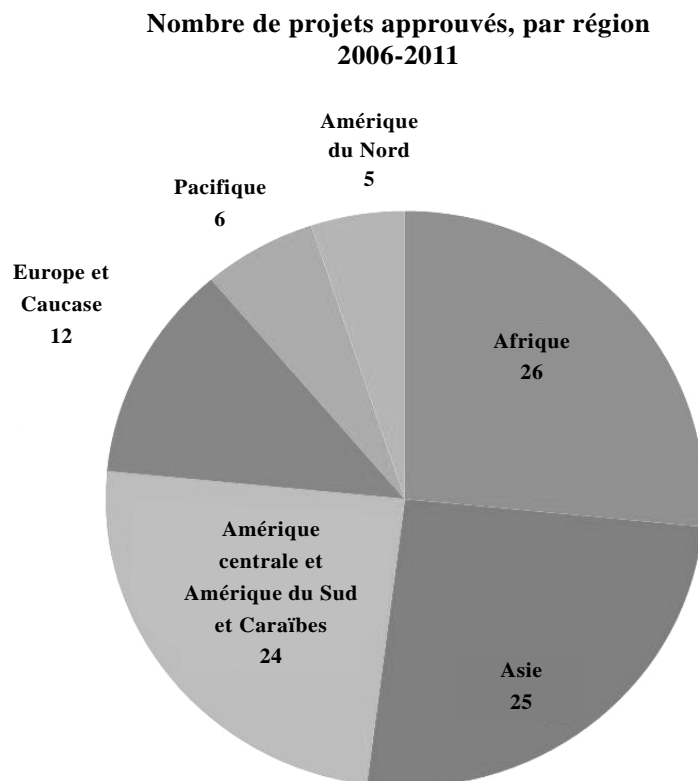
39. S'agissant des principaux domaines thématiques, plus de la moitié des projets ont privilégié les droits de l'homme et le développement économique et social (voir fig. I).

Figure I
Projets financés, par domaine thématique



40. Pour ce qui est de la répartition géographique des projets financés, l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine et les Caraïbes ont représenté environ un quart de l'ensemble (fig. II).

Figure II
Projets financés, par région



Critères et conditions d'octroi d'un microfinancement

41. Les conditions administratives auxquelles les propositions de projet doivent actuellement satisfaire sont les suivantes :

- a) La durée de mise en œuvre du projet ne doit pas dépasser 12 mois;
- b) Chaque projet bénéficiera d'un montant maximum de 10 000 dollars;
- c) La proposition complète de projet doit être présentée selon le format préétabli;
- d) L'organisation qui présente la demande doit avoir un statut juridique (octroyé au niveau local, régional ou national);
- e) Un exemplaire de l'enregistrement officiel de l'organisation qui soumet la demande doit être présenté;
- f) L'organisation doit soumettre ses statuts;
- g) L'organisation doit soumettre son profil organisationnel;
- h) Le compte bancaire utilisé par l'organisation doit être à son nom;

i) Un certificat de consentement préalable, libre et éclairé doit être fourni par les peuples concernés par le projet; ce consentement peut être documenté par une lettre signée par les chefs coutumiers ou représentants de la communauté autochtone et qui donne leur nom, leur position et leurs coordonnées;

j) Le budget doit être présenté en dollars des États-Unis;

k) Un plan d'activité (plan de travail de la mise en œuvre) doit être présenté.

42. Ces conditions sont celles généralement appliquées à de nombreux programmes de microfinancements; elles sont également sans ambiguïté, faciles à comprendre et conformes aux règles de l'ONU. La forme sous laquelle est présentée la proposition n'est pas non plus compliquée. Toutefois, une attention particulière dans la présentation de la proposition pourrait être accordée à la section intitulée « résultats attendus » afin d'évaluer les projets avec plus d'efficacité.

43. Pour demander un financement par le biais du programme de microfinancements, les organisations autochtones devront peut-être obtenir un statut juridique conforme à la législation nationale. Cela pourrait poser un problème du fait que certaines de ces organisations pourraient ne pas être en mesure de demander leur enregistrement légal. D'autres pourraient ne pas souhaiter acquérir un statut juridique dans le cadre de la législation nationale car elles ont une structure traditionnelle, sont régies par l'autodétermination des peuples autochtones et ne souhaitent donc pas être soumises à une législation nationale qui pourrait, par exemple, dissoudre une telle entité juridique. Il n'en reste pas moins que l'exigence d'un statut juridique est compréhensible de la part de l'ONU puisqu'elle permet aux organisations autochtones de conclure avec elle un accord de financement.

44. Le non-respect de l'obligation de l'existence d'un compte bancaire au nom de l'organisation à l'origine de la demande a dans quelques rares cas motivé son rejet. Parfois, les organisations ne disposaient pas de leur propre compte bancaire car elles utilisaient le compte d'un particulier ou d'une autre organisation, ou parce que leurs comptes et leurs sources de financement avaient fait l'objet d'une surveillance ou d'un contrôle excessifs.

45. L'absence de preuve du consentement des bénéficiaires est un autre motif pour lequel certaines propositions n'ont pas pu être approuvées. Dans quelques rares cas, on a donné comme explication que les bénéficiaires participaient aussi à l'exécution du projet. Le plus souvent toutefois, aucune explication n'a été fournie quant aux raisons pour lesquelles l'organisation à l'origine de la demande n'avait pas satisfait à cette condition.

46. Dans l'ensemble, les conditions (quant au fond et à la documentation) sont appropriées pour ce type de programme de microfinancements. Il ne serait sans doute pas efficace de rajouter d'autres exigences administratives strictes, du type de celles qui s'appliqueraient au décaissement de crédits importants, et il n'est pas recommandé à ce stade d'apporter d'autres changements aux conditions actuelles.

47. Depuis que le programme de microfinancements a commencé de fonctionner, les critères d'éligibilité et de sélection ont évolué et ont acquis un caractère plus général¹. Lorsque les conditions administratives énumérées au paragraphe 41 ci-dessus sont satisfaites, les propositions de projet sont évaluées sur la base des questions suivantes (critères de fond) :

- a) Dans quelle mesure le projet s'insère-t-il bien dans les domaines thématiques du Fonds d'affectation spéciale?
- b) Les informations fournies au sujet du projet sont-elles suffisantes?
- c) Dans quelle mesure le lien entre l'objectif du projet, d'une part, et sa stratégie et ses activités, d'autre part, est-il systématique et logique?
- d) Le projet témoigne-t-il d'une approche participative et d'un consentement préalable, libre et consenti?
- e) Les processus mis en œuvre par le projet garderont-ils une certaine vitalité et se prolongeront-ils après la durée du projet?
- f) Dans quelle mesure le budget reflète-t-il les activités réelles à mener dans le cadre du projet et les deux sont-ils cohérents?

48. Les deux catégories de critères (administratifs et de fond) pourraient être considérés comme des objectifs plutôt que des critères fondamentaux pour les microfinancements de ce type et n'ont pas à être révisés, bien que de légers changements dans la formulation pourraient être nécessaires à des fins de notation. Seules les trois améliorations ci-après sont proposées dans un souci de transparence et de responsabilité :

- a) Les critères d'évaluation devraient figurer dans les instructions aux demandeurs afin que la manière dont la proposition sera évaluée soit connue d'emblée;
- b) Si des informations sur la capacité organisationnelle et l'expérience passée ne constituent pas un critère de sélection, cela devrait être indiqué de manière explicite et être ajouté aux critères de fond;
- c) Une feuille de marque assortie de notes maximales préétablies devrait être mise au point par souci d'uniformité.

Gestion des connaissances

49. Un aspect très important du programme de microfinancements tient à la masse d'informations que permettent de rassembler les projets, pas seulement sur des éléments factuels mais aussi sur des sources d'inspiration, d'exemples de situations reconnaissables dans lesquelles d'autres organisations, notamment autochtones, peuvent trouver des enseignements ou dont elles pourraient souhaiter prendre connaissance. De nombreuses situations sont comparables, même si elles se situent dans différentes parties du monde, et les peuples et organisations autochtones pourraient s'inspirer des divers projets financés par ce programme. L'établissement de rapports sur les projets est une procédure qui est actuellement menée de façon « mécanique » en raison des ressources humaines limitées affectées à la gestion du

¹ Voir la version la plus récente du formulaire de demande à l'adresse http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Trust_fund_application_2013_EN.doc.

programme. Si des ressources suffisantes étaient disponibles, on pourrait envisager de s'employer plus activement à extraire systématiquement des enseignements des rapports et à mettre l'accent sur les exemples novateurs (avec l'accord des personnes participant à la mise en œuvre du projet et des bénéficiaires, s'il y a lieu), par exemple en diffusant des notes ou des extraits de projet par le biais des médias sociaux tels que Facebook ou de bulletins d'information électroniques.

50. Il pourrait aussi être nécessaire d'accroître les synergies avec d'autres programmes, dont des programmes de microfinancements, en particulier ceux d'entités du système des Nations Unies, comme par exemple le Fonds pour l'environnement mondial et le Mécanisme d'assistance pour les peuples autochtones du Fonds international de développement agricole, pour ce qui touche à la fois au contenu et au financement. Ces synergies pourraient consister à échanger des informations sur les enseignements tirés aux niveaux du projet et du programme (y compris dans une perspective de gestion du programme) et à grouper les dossiers relatifs aux propositions de projet.

51. À en juger par le nombre de propositions qui affluent chaque année de lieux peu connus et de toutes les zones linguistiques, il est évident que le programme de microfinancements est mondialement connu. Les coordonnées des personnes qui soumettent des propositions de projet, que leur projet soit approuvé ou non, pourraient être incorporées dans la base de données des contacts du secrétariat de l'Instance permanente en vue d'un partage ultérieur de l'information avec l'accord des intéressés. À cette fin, une question pourrait être ajoutée au formulaire de demande afin d'établir si les demandeurs seraient disposés à recevoir des informations ultérieurement. Cette question pourrait être formulée comme suit : « Souhaitez-vous recevoir des informations de l'Instance permanente sur les questions autochtones à l'avenir? » La case de la réponse affirmative à cette question pourrait comporter une phrase précisant que si cette case était cochée, l'Instance permanente incorporerait les coordonnées de cette organisation dans sa base de données des contacts afin de lui adresser à l'avenir des informations sur ses activités ou des informations connexes.

Dispositifs de mobilisation de ressources, y compris de collecte de fonds

52. Le Fonds d'affectation spéciale à l'appui des questions autochtones est financé par des contributions volontaires; ces contributions proviennent en règle générale de gouvernements, mais le Fonds est autorisé à recevoir des contributions d'autres sources également, notamment d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, d'organisations autochtones, d'institutions privées et de particuliers. Les contributions au Fonds d'affectation spéciale ont diminué au fil des ans, aussi bien en volume qu'en nombre de donateurs, et elles ont atteint leur point le plus bas en 2011.

53. La nécessité d'intensifier la collecte de fonds et d'attirer de nouvelles contributions a été examinée à diverses reprises par le Bureau de l'Instance permanente, et des efforts ont été déployés pour contacter des donateurs éventuels. Compte tenu du nombre en très forte progression des demandes de fonds qui sont adressées au programme de microfinancements et de l'effet marqué des projets financés, il est évident que ce programme mérite plus de fonds. Des efforts éventuels de mobilisation des ressources ont été notés dans d'autres sections du présent rapport.

54. Pour les efforts de mobilisation de ressources, il sera crucial d'insister sur les points forts et les avantages qu'offre la constitution de partenariats avec le programme de microfinancements, dont voici quelques-uns :

a) Points forts :

i) Le programme de microfinancements est très précisément centré sur les peuples autochtones en tant que segment de la société mondiale et nationale dont on accepte qu'il nécessite des mesures spécifiques en amont, non seulement en tant que « bénéficiaires » ou « groupes cibles », mais parce que relevant du mandat de l'Instance permanente;

ii) Ce programme est né des engagements des États en faveur des droits des peuples autochtones;

iii) Ce programme finance des projets réalisés en faveur des peuples autochtones et avec leur participation, qui produisent les multiples retombées dont il a été question dans le présent rapport, notamment en matière de droits de l'homme, de moyens de subsistance et de renforcement des institutions;

iv) Ce programme est régi par les règles et les procédures de l'ONU et garantit la transparence et la responsabilité;

v) Ce programme a une expérience et des connaissances confirmées en matière de gestion et ses projets représentent une valeur ajoutée que peu d'autres programmes ont;

vi) Ce programme jouit d'une popularité mondiale (comme en témoignent le nombre et la diversité des demandes reçues et la longue liste des contacts dans la base de données);

vii) Ce programme contribue aux objectifs et buts d'ensemble de la deuxième Décennie et de l'Instance permanente, que les États se sont engagés à atteindre;

viii) Ce programme offre d'énormes possibilités pour extraire des enseignements de l'expérience acquise et procéder à un échange mondial d'informations sur cette base.

b) Avantages (pour les donateurs) :

i) Ce programme offre aux donateurs la possibilité de contribuer activement aux réalisations de la deuxième Décennie et à d'autres objectifs de développement convenus au niveau international;

ii) Ce programme offre la possibilité de partager les avantages cités plus haut;

iii) Ce programme offre l'occasion de créer des synergies mutuellement avantageuses (s'agissant par exemple des moyens financiers des donateurs concernant les points forts de l'Instance permanente dont il a été question plus haut).

55. En bref, le programme de microfinancements reçoit de plus en plus de propositions de projet (1 044 en 2012) alors que les contributions des donateurs ont diminué au cours des années, jusqu'à atteindre leur point le plus bas en 2011; cela signifie que l'on dispose de moins de moyens de financement que jamais auparavant

pour des projets indispensables en faveur des peuples autochtones et réalisés avec leur participation.

56. Le traitement des demandes de projet par le secrétariat de l'Instance permanente et le Service administratif du Département des affaires économiques et sociales s'est transformé au fil des ans pour devenir un cycle de programme de financement qui suit les règles et les procédures de l'ONU. Ce programme nécessite plus de personnel spécialisé ou plus de temps et des processus rationalisés. Il est donc fortement recommandé de créer une base de données informatisée et de l'utiliser pour faciliter la gestion continue du programme.

57. Ce processus, depuis l'appel à soumission de demandes et jusqu'à la clôture du projet, a évolué; il est désormais sans ambiguïté et sans trop de complexité pour les personnes qui soumettent des propositions de projet. Pour ce qui est des améliorations en matière de transparence, il est nécessaire de publier au moment de la demande tous les critères auxquels est soumise l'approbation de la proposition afin de pouvoir assigner les notes maximales aux différents critères de sélection. Par ailleurs :

a) La rapidité avec laquelle il est procédé au transfert de fonds pourrait et devrait être améliorée;

b) La gestion des connaissances, notamment pour extraire des enseignements et accroître les synergies avec d'autres programmes de financement pertinents, dont les programmes de microfinancements, peut être améliorée;

c) Une intensification de la mobilisation de ressources (collecte de fonds pour le Fonds d'affectation spéciale) est une nécessité acceptée et urgente.

VII. Conclusions

58. La principale conclusion à tirer du programme de microfinancements du Fonds d'affectation spéciale est que ce programme a effectivement permis à des peuples du monde entier d'apporter une contribution positive à la réalisation du but et des objectifs de la deuxième Décennie, en agissant eux-mêmes ou en influant sur les politiques et les processus politiques qui les affectent. L'impact que les projets financés par ce programme ont eu sur la politique s'est fait sentir essentiellement au niveau local, où il compte le plus, et peut être considéré important et décisif, compte tenu des ressources et du temps très limités dont on dispose pour leur mise en œuvre. Une sensibilisation accrue aux droits des peuples autochtones et un renforcement des organisations autochtones figurent aussi au nombre des changements positifs qui permettront d'atteindre la « masse critique » indispensable pour produire des changements d'orientation soutenus en amont.

59. La viabilité des projets peut être améliorée. Il faudra pour cela amener les auteurs de propositions de projet à accorder plus d'attention à la conception du projet et obtenir un plus large appui de la communauté des donateurs.

60. De précieux enseignements peuvent être tirés de ce programme; ces enseignements doivent être mis en lumière et diffusés.

61. Les peuples autochtones ont le plus grand besoin d'avoir accès à un programme de cette nature et efficace pour atteindre ses objectifs. La mobilisation de ressources (collecte de fonds) est un besoin urgent pour permettre la poursuite et

l'élargissement du programme de microfinancements. Parallèlement, il convient d'envisager le renforcement des synergies avec d'autres fonds et programmes pertinents.

62. Le programme de microfinancements pourrait jouer un rôle important dans le cadre de développement pour l'après-2015. L'Instance permanente, qui est l'organe central des Nations Unies chargé des questions autochtones, pourrait contribuer à l'élaboration en cours du cadre pour l'après-2015 et à sa mise en œuvre, notamment dans les domaines qui sont de son ressort : développement économique et social, culture, environnement, santé et droits de l'homme. Par ailleurs, tous les projets financés par le biais de ce programme se rattachent à la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui s'insère dans le cadre des droits de l'homme, et les droits de l'homme sont l'un des principes fondamentaux du programme de développement. La Déclaration recoupe également les quatre dimensions (développement social sans exclusive, viabilité de l'environnement, développement économique pour tous et paix et sécurité) et les trois piliers (économique, social et environnemental) de la notion de développement durable. Les projets qui seront financés par le programme de microfinancements à l'avenir pourraient donc sensiblement contribuer à créer des « moteurs » de développement, comme le prévoient divers documents directifs sur le cadre pour l'après-2015, notamment ceux qui portent sur la gouvernance, l'absence d'exclusive, l'environnement et l'accès équitable à des possibilités de croissance. En bref, le programme de microfinancements peut avoir une importance stratégique comme l'un des moyens structurés dont disposeront les peuples autochtones pour participer et contribuer efficacement au cadre de développement pour l'après-2015.