

Bureau des Nations Unies pour les
Services d'Appui aux Projets
(UNOPS)

**Evaluation du Fonds de
contributions volontaires des
Nations Unies pour les Populations
Autochtones**

Analyse préliminaire

11 octobre 2015
Washington, DC

RESUME ANALYTIQUE

Les Populations Autochtones ont de tout temps été marginalisées, exclues des décisions politiques et de planification, et en ont souffert en conséquence¹. Grâce à des efforts de mobilisation fructueux et un engagement croissant avec les Populations Autochtones, l'on s'accorde de plus en plus à reconnaître le rôle important que ces dernières peuvent jouer face aux problèmes mondiaux comme les changements climatiques. De multiples communautés autochtones vivent dans des territoires qui abritent une grande partie des forêts et biodiversité qui subsistent dans le monde. En tant que gardienne historique de ces terres, la communauté mondiale est consciente qu'elle doit s'engager afin de prévenir d'autres pertes d'écosystèmes fondamentaux.

Beaucoup de communautés autochtones vivent dans des environnements vulnérables aux changements climatiques, et en conséquence, font face à d'importants défis pour la survie de leurs territoires et culture. Bien que ces communautés aient été historiquement capables de s'adapter à ces changements, l'élévation soudaine du niveau de la mer, les changements dans les saisons de croissances végétales, et les aléas météorologiques ont engendré des problèmes qui exigent une assistance à la fois technique et financière.

Les communautés autochtones ont revendiqué un plus grand pouvoir de parole et une plus grande présence dans les négociations et actions relatives aux changements climatiques. Un certain nombre d'organisations a souscrit à cette approche et a mis en place en réponse des mécanismes financiers spécifiques aux Populations Autochtones. Malgré ces efforts, la plupart de l'aide est encore trop récente et de montants insuffisants pour répondre aux besoins identifiés. En conséquence, plusieurs représentants des Populations Autochtones ont demandé un accès renforcé et plus direct à l'aide technique et financière.

Cette Etude du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les Populations autochtones est destinée à éclairer les discussions sur la question de savoir comment de nouveaux mécanismes financiers affectés aux Populations Autochtones pourraient être utilisés. Son but est de fournir un inventaire des financements existants pour les Populations Autochtones, identifier des tendances, et partager les enseignements tirés qui pourraient être incorporés dans la conception des nouveaux mécanismes de financement menés par les Populations Autochtones.

Les principales conclusions de cette étude sont exposées ci-après en fonction des principaux chapitres du rapport :

Etat du Financement des Populations Autochtones :

- Un minimum de **2 823 090 000 USD** pour les finances relatives aux Populations Autochtones a été engagé et/ou déboursé depuis 1992.
- Au moins **35%** soit environ **991 680 000 USD** du total des financements relatifs aux Populations Autochtones a été engagé et/ou déboursé dans les cinq dernières années. Cela peut démontrer une attention et un financement croissant pour répondre aux problèmes des Populations Autochtones, notamment en réponse aux changements climatiques.
- Un minimum de **67 700 000 USD** soit **2%** du total des financements relatifs aux Populations Autochtones a été accordé directement à des organisations autochtones depuis 1992.

¹HCDH (2011) *Etude sur les populations autochtones et le droit de participer à la prise de décision*. Conseil des Droits de l'Homme, Rapport du Mécanisme d'Experts sur les Droits des Peuples Autochtones. 2011. Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme.

- Lors de l'examen du degré annuel d'augmentation, de baisse ou de stagnation des financements destinés aux mécanismes de financement des Populations Autochtones analysés, nous avons constaté que **41%** (9 sur 22) des organisations ont bénéficié d'une augmentation de leurs financements annuels.

Etendue de la Taille des Subventions des Populations Autochtones :

- **Soixante pour cent** (10 sur 17) des mécanismes de financement ont des montants maximaux de subventions qui ne dépassent pas 500 000 USD.
- **Quarante-huit pour cent** (8 sur 17) des organisations accordent des subventions de 250 000 USD ou moins.
- Les mécanismes de financement qui ont accordé des subventions de plus petits montants avaient tendance à délivrer un plus haut pourcentage de subventions directement aux organisations des Populations Autochtones.
- Les mécanismes de financement qui ont accordé des subventions de plus petits montants avaient également tendance à les traiter plus rapidement.
- Les organisations finançant des subventions et projets de montants plus élevés n'ont généralement pas de Populations Autochtones actives dans leurs organes de gouvernance (voir Section 6). Le mécanisme de régimes de facilitation foncière applicables aux terres et aux forêts (the International Land and Forest Tenure Facility), qui finance des subventions à hauteur de 3.000.000 USD est une exception.

Distribution Thématique du Financement des Populations Autochtones :

- **Cinquante-trois pour cent** (10 sur 19) des organisations examinées accordent en priorité leurs subventions aux changements climatiques, **47%** (9 sur 19) à la gestion durable des terres et **37%** (7 sur 19) à la garantie des droits fonciers des Populations Autochtones.
- Un minimum de 165.000.000 USD à 215.000.000 USD a été engagé et/ou déboursé pour répondre aux objectifs des changements climatiques.
- Très peu d'organisations mettent l'accent sur l'aide aux Populations Autochtones pour l'adaptation aux changements climatiques.
- Bien que la protection des droits fonciers soit un des domaines thématiques prioritaires, le montant estimé des financements des Populations Autochtones prévus à cet effet est bien en dessous de ce qui est nécessaire pour répondre au problème. Le mécanisme de régimes de facilitation foncière applicables aux terres et aux forêts (the International Land and Forest Tenure Facility) est le seul mécanisme de financement dédié à la question du régime foncier des terres et des forêts.
- La plupart des financements relatifs aux changements climatiques proviennent de nouveaux mécanismes de financements et subventions aux Populations Autochtones qui ont été mis en place dans les 7-8 dernières années. Le financement lié aux changements climatiques devrait correspondre à environ **20%** (198.335.600 USD) de l'ensemble des financements des Populations Autochtones durant ces années.

-

Distribution Géographique du Financement des Populations Autochtones :

- L'Asie est le plus gros bénéficiaire des financements des Populations Autochtones, bénéficiant environ de **33%** soit (915.500.808 USD) avec une grande majorité de subventions et de programmes provenant du FIDA et de la Banque Asiatique de Développement.
- L'Amérique du Nord est le deuxième plus gros bénéficiaire des financements, estimés à **30% soit** (845.132.000 USD) avec des subventions provenant principalement de fondations privées américaines.
- L'Amérique Latine et les Caraïbes sont les plus gros bénéficiaires suivants des financements des Populations Autochtones, avec **26%** soit (731.486.471 USD) des financements totaux. Le reste des financements est partagé entre l'Afrique avec **9% soit** (256.073.540 USD), l'Europe/Asie Centrale avec **1%** soit (23.065.074 USD) et des programmes mondiaux avec **1% soit** (41.982.425 USD).
- L'Asie semble recevoir beaucoup moins de financements en proportion de sa population de Peuples Autochtones. L'Amérique du Nord reçoit beaucoup plus de financements au regard de sa proportion de Populations Autochtones globales. Cela soulève la question de savoir à quel point les populations régionales des Populations Autochtones devraient influencer l'attention portée sur les nouvelles sources de financement.

Critères d'éligibilité :

- Le critère d'éligibilité le plus commun pour les mécanismes de financement des Populations Autochtones est l'obligation pour les bénéficiaires des subventions de se conformer aux exigences d'établissement de rapports organisationnels et être capables de démontrer que des systèmes financiers et fiduciaires suffisants sont mis en place. Cela a été exigé pour 15 des 18 organisations évaluées soit **(83%)**.
- **Soixante-huit pour cent** (13 sur 18) des organisations exigent que les propositions de subventions soient conformes aux stratégies globales du Fonds ou du Pays. **Cinquante pour cent** (9 sur 18) des organisations exigent que les propositions de subventions démontrent un engagement significatif des Populations Autochtones dans la conception de la subvention ou que cette dernière fasse l'objet d'un consentement libre, préalable et éclairé.
- Une autre exigence commune pour **39%** (7 sur 18) des mécanismes de financement est que les subventions soient directement mises en œuvre par les Populations Autochtones, les communautés locales, l'organisation agricole et/ou les organisations de la société civile du sud (OSC).
- Il semble qu'il y ait une tendance à une plus grande flexibilité au regard des critères d'éligibilité avec quelques organisations excluant l'exigence que les bénéficiaires soient légalement enregistrés et permettant également les administrateurs décentralisés de subventions à définir des procédures nationales ou spécifiques par région.

Garanties :

- **Soixante-cinq pour cent** (13 sur 20) des organisations évaluées ont mis en place une politique de garanties. Beaucoup de ces mêmes organisations exigent un engagement significatif des Populations Autochtones ou l'application du CLIP dans la conception du programme et dans le processus de mise en œuvre.

Modalités de Gouvernance :

- **Soixante-cinq pour cent** (13 sur 20) des mécanismes de financement évalués intègrent expressément les Populations Autochtones dans leurs Conseils et Comités de Pilotage. **Quarante-cinq pour cent** (9 sur 20) ont assez progressé pour les inclure en tant que participants officiels.
- Environ **90%** (8 sur 9) des mécanismes de financement les plus récents incluent les Populations Autochtones comme participants actifs de leurs Conseils et Comités de Pilotage témoignant d'une évolution vers une participation plus directe des Populations Autochtones.
- Lors de l'évaluation du niveau institutionnel où sont prises les décisions, l'accent est mis fortement sur la décentralisation et la mise en place d'affiliés nationaux et régionaux. **Soixante-dix pour cent** (14 sur 20) des organisations évaluées ont une présence nationale ou régionale.
- Une variété de modèles de gouvernance sont utilisés, notamment (i) des comités de pilotage centralisés qui comprennent des représentants autochtones, (ii) des modèles organisationnels décentralisés qui ont des Comités de Pilotage Nationaux composés de Populations Autochtones et d'autres acteurs non-gouvernementaux, (iii) des Comités de Pilotage Nationaux décentralisés avec des représentants de la communauté autochtone locale qui externalisent l'administration des subventions et la finance, (iv) et des organisations régionales de Populations Autochtones qui servent d'intermédiaires pour l'administration et l'octroi des subventions pour un mécanisme global.

Efficacité et Efficience des Mécanismes de Financement :

- **Soixante-dix-sept pour cent** (10 sur 13) des organisations octroient un pourcentage de leurs subventions directement à des organisations de Populations Autochtones.
- **Quatre** des organisations, notamment le Programme de Renforcement des Capacités du FCPF, le Mécanisme d'Assistance pour les Populations Autochtones du FIDA, Fondo Indigena, et le mécanisme de régimes fonciers applicables aux terres et aux forêts (the International Land and Forest Tenure Facility) ont octroyé entre **76-100%** de leurs subventions directement à des groupes autochtones.
- Le Programme de petites subventions du FVC, le Programme FVC/UN-REDD+ pour les pilotes REDD+ au niveau communautaire, le Mécanisme d'Assistance pour les Populations Autochtones du FIDA, le Mécanisme Forêts et Paysans de la FAO, le mécanisme de régimes fonciers applicables aux terres et aux forêts (the International Land and Forest Tenure Facility) et la Fondation Ford sont les plus rapides à attribuer les subventions avec un délai moyen de **1-4 mois**.
- Il semble également qu'il y ait une forte corrélation entre la taille de la subvention ou du programme et le temps nécessaire pour attribuer et fournir le financement avec un pic dans le temps d'attribution des subventions de **500.000 USD ou plus**.

Défis et enseignements tirés :

- Les défis relatifs à l'administration des subventions et à la participation des Populations Autochtones ont été les plus fréquemment cités à **47%** (9 sur 19) avec les questions liées aux capacités identifiées pour seulement **21%** (4 sur 19) des organisations.
- Les défis administratifs étaient pour la plupart liés à la mauvaise administration des subventions, aux engorgements lors de l'attribution des financements, et aux coûts organisationnels élevés. En réponse, plusieurs mécanismes de financement ont séparé les responsabilités fiduciaires de l'allocation des fonds de la sélection des bénéficiaires. Les organisations se sont également réorientées vers des modèles de gouvernance décentralisés pour équilibrer la participation dans les activités de programmes des Populations Autochtones et des OSC ou autres organisations

de bénéficiaires forestiers ; et pour maximiser les gains d'efficacité dans l'administration des subventions.

- Les défis liés à la participation des Populations Autochtones et à la programmation concernaient des capacités insuffisantes pour préparer les projets de subventions, des critères sévères d'éligibilité, une représentation inadéquate des Populations Autochtones dans les mécanismes de financement, et le besoin de garantir la sécurité de l'occupation des terres et de relier les programmes de niveau régional à des niveaux nationaux et internationaux pour garantir leur durabilité. En réponse, les organisations ont assoupli les critères d'éligibilité, associé les Populations Autochtones à des rôles plus officiels, et incorporé la délivrance de subventions autochtones dans des stratégies nationales plus larges.
- Les questions liées aux capacités portent sur une faible gestion financière et administrative, une compréhension insuffisante des Populations Autochtones et des politiques de garanties, et sur les difficultés liées aux exigences de rapports des subventions. En réponse, les organisations se sont concentrées davantage sur le développement des capacités, particulièrement dans les domaines liés à l'administration et aux finances, et ont cherché à adapter les exigences de rapports à la taille, la nature et à la situation du bénéficiaire.
- Il est important de fournir aux représentants des Populations Autochtones dans les comités de pilotage nationaux et globaux une rémunération ou un budget de fonctionnement pour faciliter des tâches simples comme la participation aux appels téléphoniques, à l'impression et l'examen de documents, aux déplacements professionnels, etc.
- Deux facteurs fondamentaux considérés comme importants pour l'effectivité et la durabilité des programmes ont été la reconnaissance des droits à la terre et aux ressources des Populations Autochtones et l'intégration d'activités pour améliorer les moyens d'existence des communautés autochtones.
- Une évaluation de microprojets a jugé que la durabilité était bien plus plausible quand le projet s'inscrivait dans un plus vaste programme d'assistance aux Populations Autochtones ou dans un processus d'assistance permanente déjà engagé.
- Il est également recommandé que la planification de projets, leur budgétisation et leur conception soient flexibles pour prendre en compte les délais, les différentes capacités des partenaires autochtones, et des dépenses imprévues (par ex. traduction dans les langues locales).
- Des défis et enseignements tirés supplémentaires sont résumés dans le tableau de la page suivante.

Résumé des Défis et Enseignements Tirés		
	Défis	Enseignements Tirés
Programmation PA et Participation	<ul style="list-style-type: none"> • Attirer des propositions des organisations de PA • Capacités insuffisantes pour développer des propositions de subventions • Déterminer une représentation adéquate des Populations Autochtones dans les projets et mécanismes de financement • Nombre insuffisant d'organisations de PA qualifiées • Les priorités organisationnelles masquent les besoins et opportunités locaux • Absence de représentants des PA dans les organes de gouvernance • Des montants importants de subventions pourraient causer des tensions et des divisions entre les groupes de PA • Beaucoup de communautés autochtones ne veulent pas s'enregistrer en tant qu'ONG pour être éligibles aux subventions • La définition de qui est « autochtone » n'est pas toujours claire dans certains pays • Attirer des contributions à 1 pour 1 des communautés autochtones • Certains pays (ex. l'Inde) n'autorisent pas les organisations (notamment les organisations autochtones) à recevoir des financements étrangers 	<ul style="list-style-type: none"> • Considérer accepter des propositions de subventions dans des formats alternatifs (ex. vidéo) ou dans les langues locales • Utiliser des petites subventions de planification pour assister les PA dans le développement de propositions • Assurer une participation utile et effective des PA dans la conception de programmes et leur mise en œuvre • Proposer des formations régulières en gestion financière, gestion des subventions, etc. aux PA impliquées dans des rôles de gestion • Garantir le CLIP comme élément de la conception des programmes • Responsabiliser les PA à travers l'allocation de sièges dans les comités de pilotage ou les conseils • Reconnaître les droits des PA à leurs terres et ressources comme condition préalable • Ne pas limiter l'octroi de subventions aux ONG, nécessité de permettre un accès direct aux communautés • Essayer de relier les activités des subventions au niveau local aux processus nationaux et internationaux • La durabilité était plus probable quand la subvention faisait partie d'un Programme de PA plus large ou d'un processus d'assistance permanent

Administration des Subventions	<ul style="list-style-type: none"> • Engorgements administratifs lors du traitement des subventions • Délais et coûts excessifs pour accorder les subventions • Niveaux d'effectifs insuffisants • Conflits d'intérêts dus à un équilibre des pouvoirs insuffisant • Utilisation excessive des fonds organisationnels pour le personnel et les frais généraux • Concentration des subventions dans un pays ou sur un groupe de bénéficiaires particulier • Règles et procédures imprécises • Durabilité des interventions des programmes • Lourdes exigences de présentation des rapports • Fréquemment, il n'existe pas de rémunération ou de budget de fonctionnement pour la participation des PA dans les comités de pilotage nationaux ou globaux, ce qui peut réduire leur degré d'engagement • Conflits d'intérêt entre les membres PA des comités de pilotage et leurs propres organisations 	<ul style="list-style-type: none"> • Séparer les fonctions fiduciaires de l'allocation des fonds de la sélection des bénéficiaires • Mettre en place un mécanisme officiel de plainte • S'assurer que les plaintes et les réclamations soient enregistrées et rendues publiques • Donner plus de souplesse à la conception des programmes et dans leur mise en oeuvre • Décentralisation de la gouvernance des fonds aux PA, notamment au niveau régional • Avoir un plan stratégique clair peut conduire à une allocation des ressources plus ordonnée, faciliter l'évaluation des impacts et permettre une meilleure cohésion entre les subventions • Nécessité d'accorder une rémunération et un budget de fonctionnement pour la participation des PA dans les systèmes de gouvernance nationaux et globaux • Nécessité de développer des règles pour encourager la participation des PA dans la gestion des mécanismes de financement tout en évitant les conflits d'intérêts avec leurs propres organisations de PA
Contraintes de Capacités	<ul style="list-style-type: none"> • La surveillance et l'évaluation sont trop complexes et difficiles pour les capacités locales • Retards dans la présentation des rapports • Faible gestion financière et administrative • Compréhension insuffisante des PA et des politiques de garanties par les employés • Un budget limité et un accès restreint aux emails peut freiner une participation plus active des PA dans les organes de gouvernance des mécanismes de financement 	<ul style="list-style-type: none"> • Les subventions accordées aux PA devraient inclure un renforcement des capacités en parallèle d'une aide au développement • Utilisation de la surveillance et d'indicateurs d'évaluation plus appropriés à la situation des PA • Il est plus facile de travailler avec des organisations de PA qui ont une expérience dans l'administration de subventions • Le renforcement des capacités est une activité essentielle des subventions mais il est difficile d'en attester l'effectivité