

Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques Cadre fonctionnel relatif aux restrictions involontaires¹

Ce cadre fonctionnel décrit les exigences du CEPF par rapport aux impacts sociaux engendrés par les restrictions à l'accès aux ressources naturelles, conformément aux politiques de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire (OP 4.12). Un cadre similaire de planification en faveur des populations autochtones décrit les obligations liées à ces dernières conformément aux politiques de la Banque mondiale sur les populations autochtones (OP 4.10)².

Ce cadre a pour objectif d'empêcher, de réduire ou d'atténuer les impacts négatifs potentiels des restrictions à l'accès aux ressources naturelles et de garantir que les communautés concernées soient consultées et participent de manière significative aux activités des projets qui les touchent.

Le Cadre décrit les obligations et les procédures de planification des candidats à une subvention, et par la suite des bénéficiaires, lors de la préparation et l'exécution des projets, ainsi que le rôle du CEPF pour garantir le respect de ce cadre.

Le CEPF et les restrictions d'accès

Les projets du CEPF qui déclenchent la politique de la Banque mondiale sur la réinstallation involontaire sont ceux qui engendrent des restrictions involontaires de l'accès aux parcs et aires protégées officiellement désignés ou qui appuient des efforts d'amélioration de l'application des restrictions existantes. Ce sont généralement des projets d'appui au développement et à l'exécution des plans de gestion d'aires protégées et qui peuvent impliquer des ressources telles que la faune et la flore sauvage, les produits forestiers non-ligneux et les zones de production.

Dans certains cas, il serait utile de suivre le processus de planification décrit, notamment l'élaboration d'un cadre fonctionnel lors de la préparation du projet et d'un plan d'action lors de la phase d'exécution. Dans tous les cas, les répercussions sociales négatives sur les communautés locales doivent être évitées ou atténuées de manière adéquate.

Ce cadre *ne s'applique pas* aux projets qui fournissent des incitations à modifier les activités de subsistance et les pratiques d'utilisation des ressources naturelles sur une base volontaire.

Obligations de la politique

Les projets qui ont un impact sur les communautés locales en termes d'accès aux ressources naturelles doivent être développés attentivement avec la participation des

¹ Ce document est extrait à partir du Manuel Opérationnel de CEPF, la Section 3.5.1

² Des informations supplémentaires peuvent être trouvées dans le manuel de référence de chaque politique sur le site www.worldbank.org.

communautés concernées. Les obligations de la politique de la Banque mondiale comprennent:

1. Le développement lors de la phase de préparation d'un cadre fonctionnel spécifique au projet qui décrit le projet et le processus d'exécution, notamment (a) l'élaboration des volets spécifiques du projet et leur future mise en œuvre; (b) la détermination du critère d'éligibilité des personnes concernées; (c) l'identification des mesures d'assistance aux personnes concernées dans leurs efforts d'amélioration ou de réhabilitation de leurs moyens de subsistance, en termes concrets et aux niveaux qui prévalaient avant le déplacement, tout en préservant la durabilité du parc ou de l'aire protégée et (d) les modes de résolution des conflits potentiels impliquant les personnes concernées. Ce cadre décrit également les modalités de mise en œuvre et de suivi de la procédure.

2. Le développement d'un plan d'action lors de la phase d'exécution qui décrit les restrictions convenues, les schémas de gestion, les mesures d'assistance aux personnes déplacées et les modalités de réalisation de ces mesures. Ce document peut prendre la forme d'un plan de gestion des ressources naturelles ou des aires protégées.

Préparation d'un cadre fonctionnel

La participation des communautés concernées est un élément clé du cadre fonctionnel. Les communautés affectées ont un *droit de participation* à la décision sur la nature et la portée des restrictions et des mesures d'atténuation.

Les communautés affectées devraient également contribuer à la rédaction du cadre fonctionnel. En général, le candidat prépare une version préliminaire du cadre qui sera communiquée aux communautés locales et aux autres parties prenantes pertinentes pour discussion. Suite aux consultations, une version finale sera rédigée. Le CEPF peut fournir des directives pour la rédaction du cadre et examinera et approuvera le document final avant de donner son accord quant à la proposition finale de projet.

Le niveau de détails du cadre peut varier selon les activités du projet, les particularités des restrictions, leurs répercussions et le nombre de personnes affectées. Dans certains cas, le candidat peut préparer un cadre simplifié avec la contribution des communautés locales et y consacrer une analyse plus détaillée lors de l'exécution du projet. Pour les projets plus complexes ou plus grands, la rédaction du cadre peut être appuyée par une analyse sociale ou des enquêtes faites pendant la préparation afin d'évaluer le contexte local, notamment la situation des communautés locales et leurs systèmes de gestion et d'utilisation des terres et des ressources naturelles.

Contenu du cadre fonctionnel

Le cadre fonctionnel décrira le projet, la détermination des restrictions d'accès aux ressources naturelles et l'identification des mesures d'assistance aux communautés affectées, avec la participation de ces dernières. Le cadre fonctionnel devra inclure les éléments suivants :

A. Contexte du projet. Le cadre décrira brièvement le projet et le contexte local, le mode de préparation du projet, notamment les consultations des communautés locales et des autres parties prenantes ainsi que les résultats de toute analyse sociale ou d'enquêtes qui ont permis de façonner le projet le cas échéant. Les activités du projet et leurs répercussions potentielles seront également présentées.

B. Mise en œuvre participative. Cette section présentera en détail le processus de planification participative de détermination des restrictions, des modalités de gestion et des mesures en réponse aux répercussions sur les communautés locales. Les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes et les méthodes de participation et de prise de décision seront décrits; la prise de décision pourrait comprendre la création de structures locales de représentation, l'organisation de réunions ouvertes à tous et l'implication d'institutions locales. Les méthodes de consultation et de participation devraient être sous une forme adaptée aux besoins locaux.

Les décisions doivent être prises sur la base d'une compréhension fondée des contextes biologiques et socioéconomiques. Par conséquent, il est habituel d'inclure une forme d'évaluation sociale participative en vue de la prise de décision. Une telle évaluation pourrait améliorer les connaissances en termes de (a) contexte culturel, social, économique et géographique des communautés dans les zones du projet; (b) types et importance de l'utilisation communautaire des ressources naturelles, et réglementations et institutions existantes relatives à l'utilisation et à la gestion des ressources naturelles ; (c) identification des territoires villageois et des droits coutumiers d'utilisation; (d) savoir local et autochtone sur la biodiversité et sur l'utilisation des ressources naturelles; (e) menaces et répercussions sur la biodiversité des différentes activités dans la zone, notamment celles réalisées par les communautés locales ; (f) impacts potentiels sur les moyens de subsistance des nouvelles restrictions ou de l'application plus stricte des restrictions actuelles d'utilisation des ressources dans la zone ; ; (g) suggestions et/ou opinions des communautés sur les mesures d'atténuation potentielles ; (h) conflits potentiels relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et méthodes de résolution et (i) stratégies de participation et de consultation locale lors de la mise en œuvre du projet, notamment pour les aspects de suivi et d'évaluation.

De manière similaire, il est habituel de procéder à des évaluations biologiques et écologiques pour acquérir une meilleure connaissance des ressources naturelles et la biodiversité ainsi que des menaces. L'analyse des menaces est utile pour confirmer que les restrictions sont bien motivées par des menaces concrètes et non par les répercussions supposées des pratiques des communautés locales en matière d'utilisation des ressources naturelles, pratiques parfois perçues de manière stéréotypée.

Il faut également considérer attentivement les systèmes fonciers, notamment les droits et obligations fonciers traditionnels et l'utilisation des ressources naturelles par différentes communautés locales. Ainsi, les zones utilisées pour la collecte de produits forestiers non ligneux ou pour l'agriculture itinérante, y compris les zones en jachère, ne devraient pas faire l'objet de restrictions sauf si ces dernières sont nécessaires pour conserver une

biodiversité importante et si des accords adaptés peuvent être conclus avec les communautés locales.

C. Critère d'éligibilité des personnes affectées. Le cadre décrit le mode de participation des communautés locales dans la détermination des critères d'éligibilité à recevoir une assistance pour atténuer les répercussions négatives ou pour améliorer les moyens de subsistance. Si des consultations approfondies et une analyse sociale ont été effectuées lors de la phase de préparation, ces critères peuvent être inclus dans le cadre. Cependant, dans la plupart de cas, les critères seront développés, ou du moins finalisés, lors de la phase d'exécution. Cette finalisation sera en général effectuée dans le cadre du processus participatif d'évaluation sociale décrit ci-dessus.

Les critères d'éligibilité définiront les groupes et les personnes *éligibles à recevoir une assistance* et bénéficier des mesures d'atténuation, et non les groupes affectés par le projet. Ceci veut dire que les critères peuvent exclure certains groupes ou personnes aux activités clairement illégales, non durables et destructrices (braconniers ou pêcheurs à la dynamite par exemple). Les critères peuvent également distinguer les groupes qui utilisent les ressources de manière opportuniste des personnes qui les utilisent pour leur subsistance, ou les groupes bénéficiant de droits coutumiers des personnes non résidentes ou des immigrants.

Le cadre devrait identifier les groupes vulnérables et décrire les procédures et les mesures spéciales afin que ces groupes puissent participer aux activités du projet et en tirer parti. Les groupes vulnérables sont ceux qui pourraient encourir le risque d'être marginalisés par des activités données et des procédures de prise de décision, tels que les groupes fortement dépendants des ressources naturelles, les populations forestières, les peuples autochtones,³ les groupes ou les ménages sans droit foncier formel, les personnes handicapées physiques ou mentales ou les personnes en mauvaise santé et les individus très pauvres.

D. Mesures d'assistance aux personnes affectées. Le cadre devrait décrire le mode d'implication des groupes et des communautés dans la détermination des mesures d'assistance aux personnes affectées pour la gestion et l'adaptation aux impacts des restrictions convenues. L'objectif commun est l'amélioration et la réhabilitation de leurs moyens de subsistance, en termes concrets et aux niveaux prévalant avant le déplacement, tout en préservant la durabilité du parc ou de l'aire protégée. Cependant, dans certains cas, les communautés affectées peuvent accepter les restrictions sans identifier les mesures d'atténuation correspondantes car elles voient les bénéfices à long terme d'une gestion améliorée des ressources naturelles. Elles peuvent également renoncer aux pratiques existantes de sécurisation de droits fonciers ou d'utilisation des ressources. Les mesures possibles de compensation des pertes sont notamment :

³ Si des populations autochtones sont affectées, le demandeur rédigera également un Plan en faveur des populations autochtones (ou un document similaire) tel que décrit dans le Cadre de planification en faveur des populations autochtones du CEPF.

- Des mesures spéciales de reconnaissance et d'appui aux droits coutumiers aux terres et aux ressources naturelles.
- Des moyens transparents, équitables et justes de partage plus durable des ressources ;
- Un accès à des ressources alternatives ou à des substituts fonctionnels;
- Des activités de subsistance alternatives;
- Des bénéfices dans le domaine de la santé et de l'éducation
- Une obtention d'emplois par exemple en tant que gardes du parc ou de guides d'écotourisme et
- Une assistance technique pour une utilisation améliorée des terres et des ressources naturelles.

Ces mesures doivent être opérationnelles avant l'application des restrictions même si elles peuvent être mises en place en même temps. Avant d'être exécuté, le plan d'action doit être approuvé par le CEPPF.

E. Résolution des conflits et gestion des doléances. Le cadre devrait décrire le mode de résolution des conflits impliquant les personnes affectées ainsi que les procédures de gestion des doléances des communautés, des ménages ou des individus affectés. Les conflits peuvent porter sur les restrictions convenues, les critères d'éligibilité, les mesures d'atténuation et la mise en œuvre de ces éléments du cadre fonctionnel.

Le cadre présentera les rôles et les responsabilités relatifs aux conflits et aux doléances des différentes parties prenantes, y compris du bénéficiaire, des communautés affectées et des agences gouvernementales pertinentes. Les rôles de médiation d'entités ou d'institutions seront décrits. Les procédures devraient intégrer les pratiques locales de résolution des différends.

F. Modalités de mise en œuvre. Le cadre devrait décrire les modalités de mise en œuvre. Il présentera les rôles et les responsabilités relatifs à l'exécution du projet des différentes parties prenantes, y compris du bénéficiaire, des communautés affectées et des agences gouvernementales pertinentes, notamment des agences impliquées dans l'application des mesures d'atténuation, dans l'apport de services et les systèmes fonciers, le cas échéant, et dans la mesure où ces agences sont connues au moment de la préparation du projet.

Les procédures de suivi et d'évaluation seront également présentées. Les détails spécifiques pour le plan d'action seront développés lors de la phase d'exécution. Un budget d'exécution devrait également figurer dans le cadre fonctionnel.

Plan d'action

Lors de la phase de mise en œuvre du projet, un plan d'action est développé en collaboration avec les communautés affectées afin de décrire les restrictions convenues, les schémas de gestion, les mesures d'assistance aux personnes déplacées ainsi que les modalités d'application de ces mesures. Le plan d'action peut prendre plusieurs formes. Il peut décrire de manière simplifiée les restrictions convenues, les personnes affectées, les

mesures d'atténuation des effets de ces restrictions et les modalités de suivi et d'évaluation. Il peut également être sous la forme d'un plan plus global de gestion des ressources naturelles ou des aires protégées.

Les éléments et les principes suivants peuvent être compris dans le plan le cas échéant :

- Contexte du projet et mode de préparation du plan, y compris les consultations des communautés locales et des autres parties prenantes ;
- La situation socioéconomique des communautés locales ;
- La nature et la portée des restrictions, le calendrier d'application ainsi que les procédures administratives et légales de protection des intérêts des communautés affectées si les accords sont supplantés ou rendus sans effet ;
- Les répercussions sociales et économiques anticipées des restrictions ;
- Les communautés ou les personnes éligibles à recevoir une assistance ;
- Les mesures spécifiques d'assistance à ces personnes, ainsi qu'un calendrier clair de déroulement des actions et les sources de financement ;
- Limites géographiques des aires protégées et zones d'utilisation ;
- Modalités de mise en œuvre, rôles et responsabilités des différentes parties prenantes notamment des entités gouvernementales et non gouvernementales qui fournissent des services ou apportent une assistance aux communautés affectées;
- Modalités de suivi et d'application des restrictions et des accords de gestion des ressources naturelles ;
- Indicateurs clairs d'objectifs et de résultats développés avec la participation des communautés affectées;
- Mesures spéciales pour les femmes et les groupes vulnérables ;
- Renforcement des capacités du bénéficiaire ou d'autres agences d'exécution ;
- Activités de renforcement des capacités des communautés affectées pour renforcer leur participation dans les activités du projet ;
- Mécanisme de gestion des doléances et de résolution des conflits intégrant les pratiques et les normes locales de résolution des différends ;
- Exercices participatifs de suivi et d'évaluation adaptés au contexte local, aux indicateurs et aux capacités. Le suivi couvrira l'envergure et l'importance des répercussions négatives ainsi que les résultats de l'application des mesures d'atténuation.

Divulgence

Une version préliminaire du cadre fonctionnel est communiquée aux communautés (potentiellement) affectées pour leur apporter des informations sur le projet et obtenir leur contribution à sa conception et au cadre fonctionnel. Une fois le projet et le cadre fonctionnel approuvés, la version finale du cadre est divulguée une fois de plus au niveau local et sur le site web du CEPF www.cepf.net.

Le plan d'action est rédigé avec la participation des communautés affectées. Une version préliminaire devrait être divulguée ainsi que les résultats de toute analyse sociale contribuant au plan, d'une manière adaptée sur le plan culturel aux personnes affectées

par le projet. La langue est un élément essentiel et la diffusion devrait être faite en langue locale ou sous une forme facilement comprise par les communautés affectées – des méthodes de communication orale peuvent être nécessaires pour communiquer les plans proposés aux communautés concernées.

Après revue du plan d'action et accord du CEPF, le récipiendaire divulgue le plan final aux communautés affectées et aux autres parties prenantes. Le plan d'action final est également diffusé sur le site web du CEPF.

Rôles et responsabilités

Les candidats, et ensuite les récipiendaires d'une subvention, dont les projets restreignent l'accès aux ressources naturelles sont responsables de la conformité à ce cadre. Ce sera à eux de préparer un cadre fonctionnel lors de la préparation avec la participation des communautés affectées. Si le projet est approuvé, le récipiendaire rédigera un plan d'action lors de la phase de mise en œuvre du projet, avec la participation significative et en toute connaissance de cause des communautés affectées. Les candidats et les récipiendaires doivent garantir la consultation et la participation des communautés locales d'une manière adaptée à la culture de ces dernières, au moment de la préparation et de l'exécution du projet. Ils éviteront les répercussions négatives sur les communautés affectées ; lorsqu'elles ne peuvent être évitées, ils développeront des mesures d'atténuation avec la participation en toute connaissance de cause des communautés affectées. Enfin, ils sont tenus de rendre compte à la fois aux communautés affectées et au CEPF de l'avancement du projet et de tout événement inattendu ou involontaire ayant un impact sur les communautés locales.

Le CEPF est responsable de la mise en œuvre de ce cadre global. Les responsabilités du CEPF sont notamment de:

- Informer les candidats et les autres parties prenantes, notamment les communautés et les organisations locales, des obligations de la politique et du cadre fonctionnel ;
- Aider les candidats et ensuite les récipiendaires à mettre en œuvre le cadre fonctionnel et les obligations de la politique;
- Repérer les projets qui peuvent avoir des répercussions sur les communautés locales en restreignant l'accès aux ressources naturelles ;
- Évaluer la pertinence de l'évaluation des impacts du projet et des mesures proposées pour faire face aux problèmes liés aux restrictions d'accès aux ressources naturelles. Ce faisant, les activités du projet, les risques et les impacts sociaux, la situation des communautés affectées et la capacité du candidat à appliquer les mesures seront évalués. Si les risques ou la complexité des problèmes posés aux communautés dépassent les bénéfices du projet, les projets ne doivent pas être approuvés en l'état ;
- Évaluer la pertinence du processus de consultation lors de la préparation et la mise en œuvre

- Examiner et approuver les plans d'action spécifiques au projet lors de la mise en œuvre.

Mécanisme de doléances

Les communautés locales et les autres parties prenantes peuvent émettre des doléances à tout moment auprès des candidats, des bénéficiaires et du CEPF pour toute question de ce cadre et pour son application. Les communautés affectées doivent être informées de cette possibilité et les contacts des organisations respectives aux niveaux adaptés doivent être mis à leur disposition. Ces modalités devraient être décrites dans les dispositifs spécifiques au projet et dans les plans d'action, ainsi que les mécanismes plus précis de résolution des conflits et de gestion des doléances.

En première étape, les doléances doivent être adressées au candidat ou au bénéficiaire, qui doivent y répondre par écrit dans un délai de 15 jours ouvrables après réception. Les réclamations doivent être traitées et incluses dans le processus de suivi du projet, et une copie de la plainte doit être envoyée au secrétariat du CEPF. Si le plaignant n'est pas satisfait de la réponse, la réclamation peut être envoyée au directeur exécutif du CEPF à l'adresse cepfexecutive@conservation.org ou par courrier à: Critical Ecosystem Partnership Fund, Conservation International, Attn: Executive Director, 2011 Crystal Drive, Suite 500, Arlington, VA 22202, USA. Le CEPF répondra dans un délai de 15 jours calendaires après réception et les réclamations seront traitées et intégrées dans le processus de suivi du projet.