

Usages et déclinaisons internationales de l’"autochtonie" dans le contexte des Nations Unies

Irène Bellier

► To cite this version:

Irène Bellier. Usages et déclinaisons internationales de l’"autochtonie" dans le contexte des Nations Unies. Natacha Gagné, Thibault Martin et Marie Salaün. Autochtonies, vues de France et du Québec, Les presses de l’université laval, Dialog-le réseau de recherche et de connaissances relatives aux peuples autochtones, pp.75-92, 2009, Mondes autochtones. <halshs-00665548>

HAL Id: halshs-00665548

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00665548>

Submitted on 13 Jan 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Usages et déclinaisons internationales de « l'autochtonie » dans le contexte des Nations unies

IRÈNE BELLIER

La participation des représentants des peuples autochtones dans les instances onusiennes depuis une trentaine d'années suscite d'innombrables réflexions sur la définition des spécificités autochtones aussi bien que sur l'interprétation et la construction des dispositions du droit international susceptibles de protéger les ensembles concernés. Les problèmes sont si complexes sur le plan politique et les situations si diverses dans le monde qu'une sorte de consensus pour en traiter s'est formé autour de l'expression « questions autochtones », laquelle permet d'envisager le phénomène globalement et d'éviter la référence au terme qui divise, à savoir celui de « peuple ».

L'intérêt que l'on porte aux questions autochtones suppose que l'on prenne en compte les voix qui s'expriment sur la scène internationale, celles des porteurs d'intérêts que sont directement mais sur un mode antagoniste les représentants des organisations autochtones et des États, aussi bien que celles des militants des organisations de soutien, des juristes, des universitaires et du Haut Commissariat aux Droits de l'homme. Ces voix se traduisent par une multitude de discours, de documents et de normes « émergentes » qui montrent comment se construit la catégorie politique de « peuples autochtones ». L'expression est chargée d'un sens précis qui se dégage des travaux réalisés au sein des Nations unies. L'affirmation de la notion de « peuples autochtones » depuis les années 1960 inscrit la construction du mouvement autochtone dans une histoire de la mondialisation (Bellier et Legros, 2001 ; Muehlebach, 2001 ; Fritz et autres, 2005).

L'histoire suit un nouveau cours depuis les années 1980, lorsque le sociologue J. Martinez Cobo qui avait été chargé par le Conseil économique et social de documenter la situation des « populations autochtones » produisit une étude en cinq volumes, de laquelle proviennent quelques lignes abondamment citées qui donnent quatre critères d'identification. Il s'agit : « des peuples et nations qui présentent une continuité historique avec les sociétés précédant la conquête et la colonisation de leurs territoires, qui se considèrent comme distincts des autres secteurs de la société dominante intégralement ou partiellement ces territoires. Ils constituent aujourd'hui, des secteurs non dominants de la société et sont déterminés à préserver, développer et transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, sur la base de leur existence continue en tant que peuple, en accord avec leurs propres systèmes culturels, leurs systèmes légaux et leurs institutions sociales¹ ».

Ces éléments de référence soulignent le rapport des peuples autochtones au territoire, source et moyen de leur subsistance, leur marginalisation dans les systèmes étatiques, leur appartenance à une culture distincte de celles des sociétés dominantes et leur volonté de recouvrer une souveraineté perdue. Entre autres problèmes régulièrement soulevés, se pose celui de la continuité historique des peuples actuels avec les sociétés précédant la conquête et la colonisation des territoires (Kuper, 2003). Le rapport parut souvent plus clair dans le cas des sociétés issues de la colonisation occidentale, une distinction étant faite entre les Amérindiens ou les Aborigènes et les descendants des colons. Il reste complexe dans le cas des sociétés construites par des formes de domination qui n'engagent pas l'autre Blanc, par exemple en Asie ou en Afrique. Dans tous les cas, la question de savoir qui est visé par cette catégorie politique ne peut être résolue que par un processus visant à sortir « les autochtones » de l'invisibilité dans laquelle ils se trouvent, en tenant compte des préjugés qui les tient à l'écart dans les sociétés dominantes, ce dont témoignent les travaux de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP-IWGIA, 2005). Devenir visible et être reconnu font partie des objectifs des organisations autochtones qui se multiplient depuis les années 1980 sur tous les continents. Le processus s'est accéléré en l'an 2000, avec la mise sur pied de nouvelles institutions au niveau de l'ONU telles que l'Instance permanente pour les questions autochtones (IPQA) et le rapporteur spécial pour les droits et libertés fondamentales des peuples autochtones.

1. E/CN.4/sub 2/1986/7 et add 1-4.

Cet article aborde sous trois angles la construction de l'« autochtonie » au niveau international. Nous évoquerons d'abord les aspects sémantiques qui témoignent d'évolutions terminologiques cruciales pour la reconnaissance des autochtones comme acteurs politiques. L'enjeu porte sur la manière de sortir les « questions autochtones » de l'esprit colonial, de l'ornière évolutionniste et du racisme qui biaisent l'appréhension de leur marginalité sur le plan national. Il s'agit de préciser ce que l'expression « peuples autochtones » désigne pour apprécier la nature des réalités socio-politiques concernées par la formulation de nouvelles normes de droit international. Nous mentionnerons ensuite la dimension juridique qui porte le mouvement autochtone dans sa quête d'un nouveau genre de droits humains. Le débat doctrinal qui engage les juristes et les spécialistes des droits de l'homme s'articule autour de quelques concepts dans trois domaines-clés. Ils concernent l'application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (droit à l'autodétermination), le lien entre identité et propriété collective des terres ainsi que le rapport entre droits humains individuels et droits collectifs.

Enfin, on examinera les modalités institutionnelles qui rattachent les avancées, en matière de mobilisation sociale, de participation politique ou de partenariat « global », à des mécanismes internationaux susceptibles d'induire des changements dans la condition politique des peuples autochtones. En effet, si les questions autochtones ont mûri dans le contexte des droits de l'homme, on observe qu'elles dépassent aujourd'hui ce cadre, tant en raison de leur reconnaissance institutionnelle au sein de l'ONU que par la mobilisation des autochtones dans différents espaces de la gouvernance mondiale. C'est dans cette perspective que cet article vise à retracer différents usages de l'expression « peuples autochtones » et ce qu'ils signifient en matière de condition politique.

LA CONSTRUCTION D'UNE CATÉGORIE POLITIQUE : « PEUPLES AUTOCHTONES »

Le mouvement international des peuples autochtones qui s'est forgé à l'ONU à partir des années 1980 (Morin, 1992, 1994 ; Bellier et Legros, 2001 ; Bellier, 2006a ; Fritz et autres, 2005) a trouvé sa dynamique autour de la double perspective de la spécificité et de la personnalité juridique.

D'un côté, la spécificité des questions autochtones a conduit à constituer, dans une enceinte réservée aux États (l'ONU), une instance représentative d'une catégorie particulière de populations discriminées dans les

États. Elle se compose de 16 experts représentant 7 régions du monde² choisis pour moitié par les organisations autochtones. Les critères d'appréciation de la discrimination convergent sur les atteintes à leurs droits humains dans plusieurs domaines, en particulier l'éducation, la santé et la culture, ainsi que sur leur marginalisation politique et économique. Cette dynamique visant à créer un espace permanent de débat pour induire des changements grâce à la définition de normes et de pratiques nouvelles a débuté par la création, en 1982, du Groupe de travail sur les populations autochtones, une émanation de la sous-commission pour la protection et la promotion des minorités rattachée à l'ancienne Commission des droits de l'homme. Dans ce groupe de travail qui a fonctionné comme tribune et laboratoire de la participation autochtone, des milliers de représentants autochtones s'y étant exprimés, est né le projet de Déclaration des droits des peuples autochtones (DDPA) dont les articles contribuent à définir l'autochtonie.

La seconde perspective vise la reconnaissance pour ces populations d'un statut juridique susceptible de les protéger, que les menaces proviennent des sociétés dominantes, des États ou bien des entreprises multinationales. Elle tourne autour de la qualification de « peuple » et de la reconnaissance de ce statut pour les autochtones dans un instrument international dont une étape est le projet de Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones (Bellier, 2003, 2005, 2006b). Avec l'adoption de la Déclaration, le 28 juin 2006, par le Conseil des droits de l'homme, après onze ans de négociation, l'usage de l'expression « peuples autochtones » dans divers instruments et déclarations internationales témoigne d'une montée en généralité de la reconnaissance des spécificités de cette catégorie de sujets. Cet acquis témoigne de la capacité de mobilisation des acteurs autochtones et de leur volonté de se définir comme des partenaires dans les espaces du dialogue international. C'est au sein de l'ONU qu'ont émergé les idées relatives au développement d'un « partenariat » entre les États et les peuples autochtones. Celles-ci ont pris une tournure officielle avec la déclaration du Jour (9 août) puis de l'Année des populations autochtones (1993), suivie de la création de l'Instance permanente pour les questions autochtones (2001). L'idée d'un « partenariat » marque les programmes d'action des deux décennies consacrées par l'Assemblée générale aux populations autochtones (1995-2005 et 2005-2015).

2. Arctique, Afrique, Amérique du Nord, Amérique du Sud et Caraïbes, Asie, Europe/Russie, Pacifique.

Les deux perspectives conduisent à nous centrer sur l'expression « peuples autochtones » en tant que catégorie politique qui divise les porteurs d'intérêt (les autochtones et les États) et qu'il convient de déconstruire pour comprendre les enjeux qu'elle recouvre. Trois aspects seront examinés concernant le substantif « peuple », l'épithète « autochtone » et le nombre (expression pluralisée) parce qu'ils ont été, au niveau onusien, l'objet de batailles qui montrent combien le processus de nomination et la fixation d'une terminologie sont cruciaux dans la reconnaissance politique des droits à agir.

DE « TRIBAL » À « AUTOCHTONE », DE « POPULATION » À « PEUPLE », DU SINGULIER AU PLURIEL

Différentes épithètes sont usitées pour qualifier les catégories de population visées par les discours et les normes internationales. Ils varient selon les langues et les régimes de reconnaissance dans les États. La plupart des qualifications empruntent au vocabulaire de la sociologie pour faire référence aux minorités « ethniques » ou « indigènes », aux populations « tribales » ou « indigènes », aux « tribus » répertoriées ou classifiées (*scheduled casts and tribes*). D'autres reprennent le langage de l'évolutionnisme pour distinguer les sections « arriérées », « attardées » ou « très arriérées » et les groupes « primitifs ». Dans tous les pays, le rattachement au mouvement international des peuples autochtones conduit vers la réfutation des expressions usitées par la société dominante désignant le ou les « sauvages ». L'étude des documents internationaux permet de repérer les voies de la fixation sur l'épithète « autochtone » en français.

L'Organisation internationale du travail (OIT) a produit les deux seuls instruments juridiquement contraignants applicables globalement à la situation des communautés autochtones : la convention 107 sur « la protection et l'intégration des populations aborigènes et autres populations tribales et semi-tribales dans les pays indépendants³ » (1957) et la convention 169 « relative aux peuples indigènes et tribaux⁴ » (1989). Une compa-

3. Signée en 1957, en vigueur dans 18 pays, la convention 107 a été dénoncée par les autochtones comme un instrument paternaliste et assimilationniste.

4. Signée en 1989, celle-ci a été ratifiée par 17 États dont 13 latino-américains : Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Dominique, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Paraguay, Pérou, Venezuela, Danemark, Fidji, Norvège et Pays-Bas.

raison des articles premiers de chacune des conventions atteste du changement des qualifications visant leur spécificité.

L'OIT fait référence à la notion de « tribu », qui n'est utilisée dans aucun autre instrument. Mais, entre 1957 et 1989, elle a changé les termes de référence à ces communautés sur trois plans : 1) en remplaçant le vocable « populations » dont les membres sont sujets de la convention par celui de « peuples » qui a une portée collective et inclusive ; 2) en renonçant au jugement selon lequel leurs « conditions sociales et économiques correspondent à un stade moins avancé que le stade atteint par les autres secteurs de la communauté nationale » pour promouvoir l'idée qu'ils « se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques » ; 3) en remplaçant la notion d'« aborigènes » par celle d'« indigènes ». La formulation de 1957 pose un double problème quant à la norme de référence du développement (comme s'il s'agissait d'un processus linéaire) et à l'homogénéité de la communauté nationale. Elle se comprend dans le contexte de l'époque dans lequel, en dehors de toute participation autochtone, la communauté internationale débattait des politiques de décolonisation tandis que les États nations mettaient en œuvre des politiques d'assimilation. Le libellé de la convention 169, accepté en 1989 par une communauté internationale plus large que celle de 1957, permet de noter l'affranchissement du paradigme évolutionniste dominant la réflexion par la référence implicite au stade supérieur de développement atteint par les pays occidentaux. Demeure l'idée de « différence » sans connotation hiérarchique. La référence continue à la notion de « communauté nationale » offre comme seul horizon une intégration des populations autochtones dans un ensemble globalement rattaché à l'État indépendant, idéalisé par le modèle d'État nation, unitaire⁵. Toutefois les deux conventions reconnaissent l'autonomie de ces secteurs de « populations » (convention 107) ou de « peuples » (convention 169), lesquels « sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale ».

L'alinéa b de l'article 1 de chacune des constitutions introduit un deuxième niveau de précisions de ces populations/peuples. Dans la convention 107, elles « sont considérées comme **aborigènes** du fait qu'elles descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la

5. « La présente convention s'applique aux peuples tribaux dans les pays indépendants... ».

colonisation et qui, quel que soit leur statut juridique, mènent une vie plus conforme aux institutions sociales, économiques et culturelles de cette époque qu'aux institutions propres à la nation à laquelle elles appartiennent». Dans la convention 169, ces peuples «sont considérés comme **indigènes** du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles». Alors que l'expression «aborigène» renvoie à l'idée d'un développement séparé de celui de la nation et figé dans le temps («cette époque»), le terme «indigène» accompagne l'idée de la conservation d'institutions particulières, une perspective qui permet de penser que les secteurs de la communauté nationale sont contemporains.

Les changements portés au paragraphe 2 de l'article 1 montrent une autre évolution significative. Dans la convention 107, l'usage de l'expression «semi-tribales» réfère à des entités qui semblent inscrites dans une espèce d'entre-deux temporel et politique: «Aux fins de la présente convention, le terme semi-tribal comprend les groupes et personnes qui, bien que sur le point de perdre leurs caractéristiques tribales, ne sont pas encore intégrés dans la communauté nationale.» La convention 169, elle, transfère le poids de l'identification des personnes concernées sur les sujets collectifs en mettant en avant le sentiment d'appartenance: «Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention.» Ce «sentiment d'appartenance» reconnu comme un critère essentiel par les autochtones était inscrit dans le projet de Déclaration à l'article 8⁶. Mais de nombreux États résistèrent à la validation d'une catégorie alimentée par des mécanismes d'autodéfinition qu'ils ne contrôlèrent pas, craignant que la reconnaissance par la voie d'un instrument international ne soit la porte ouverte à une multitude d'ayants droit. Les États-Unis souhaitaient encadrer les conditions de cette auto-identification et reconnaissance comme «autochtones», la France ne l'admettait pas sur son territoire. Le texte qui a été approuvé par le Conseil des droits de l'homme ne comprend pas l'article en question, laissant de fait ouverte

6. « Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif et individuel, de conserver et de développer leurs spécificités et identités distinctes, y compris le droit de revendiquer leur qualité d'autochtones et d'être reconnus en tant que tels. »



la question de l'identification des ayants droit de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

Si la dénomination « populations ou peuples tribaux » reste en usage à l'OIT, la plupart des textes internationaux font référence au terme d'« autochtones » ou *indigenous*, lesquels semblent désigner le même champ sémantique. On observe des variations selon les langues usitées, le terme « indigène » étant connoté péjorativement en français, tandis que le terme « aborigène » renvoie, selon les pays qui l'utilisent, à des « réalités » distinctes.

Le français, l'anglais ou l'espagnol, qui constituent avec l'arabe, le chinois et le russe les six langues officielles de l'ONU, sont les plus usitées dans les négociations, en raison de leur extension mondiale et du nombre des autochtones concernés par leur usage. Dans ces trois langues, le terme « indigène » (*indigenous*, *indigena*) dérive du latin pour distinguer les personnes « nées dans un lieu » de celles qui viennent d'ailleurs (*advenae*). Mais ce terme a pris en Français, à partir du XVIII^e siècle, le sens de « originaire d'un pays occupé par les colonisateurs » (1770). En raison de la connotation péjorative, dérivée du contexte colonial organisant une classification ethnique et raciale⁷, le terme « indigène » a été remplacé par « autochtone⁸ » en français. Celui-ci n'est guère usité en anglais ou en espagnol, les termes *indigenous* ou *indigenas* étant acceptés. C'est peut-être parce qu'en anglais le vocable *autochtons* désigne « *one of the primitive inhabitants of a country*⁹ », introduisant avec *primitive* une connotation que le terme *indigenous* ne véhicule pas puisqu'il désigne simplement l'origine et l'appartenance à une région ou à un pays¹⁰. Le synonyme le plus courant est *native*, un vocable susceptible de connotation péjorative¹¹. Ce terme que l'on peut traduire en français par « natif » sans autre connotation que le rapport à un lieu, est synonyme en anglais d'*aborigene* formé sur la racine latine signifiant « depuis l'origine » pour, en particulier, désigner les peuples autochtones

7. Le statut de l'indigénat désigne, à partir de 1888, le régime administratif spécial de certaines colonies par lequel les « indigènes » sont relégués à un rang inférieur (voir Collomb, 2001).

8. Le terme « autochtone » est emprunté au grec *autos* et *khton* « terre » pour signifier dès 1560 l'« habitant du lieu même, indigène », devenant adjectif en 1835, sans connotation particulière.

9. *Chambers Dictionary*.

10. « Indigenous » : Originating in and characterizing a particular region or country », *Ramdon House Dictionary*.

11. Ainsi de l'expression *to become native* dans le contexte européen.

d'Australie¹². De même en français, le terme « aborigène », qui signalait vers 1488 les habitants prélatins en Italie, a été étendu en 1582 pour toute population indigène, désignant « celui qui est issu du sol même où il habite et qui est censé ne pas y être venu par immigration¹³ ». Mais son usage didactique actuel renvoie surtout aux autochtones de l'Australie (Dumont d'Urville l'employant en 1842 pour la Nouvelle-Zélande)¹⁴. En espagnol, *aborigen* désigne aussi les premiers habitants d'un pays en les distinguant de ceux qui se sont installés ultérieurement, mais il n'a pas de portée régionale particulière, ce qui le rend applicable sur tous les continents, dont l'Amérique latine. Toutefois, le vocable est moins usité que *indígena* qui désigne « celui qui est originaire du pays dont on parle » (*originario del país de que se trata*)¹⁵.

Ce parcours lexicologique permet de constater que les dictionnaires français modernes tout comme les interprètes à l'ONU emploient le terme « autochtones » pour désigner ceux que les Anglophones ou les Hispanophones connaissent comme « indigènes ». Mais en Amérique du Nord, le terme *Aboriginal* peut désigner les Amérindiens d'Amérique, un vocable peu usité en français pour les mêmes peuples. Le Québec retient aussi l'expression « premières nations »/« *First Nations* », c'est-à-dire une catégorie politique qui renvoie au régime de souveraineté, lequel a été historiquement construit par les premiers traités par lesquels les peuples en question ont scellé avec la Couronne britannique une entente, trahie par la suite de l'histoire coloniale (Fritz et autres, 2005 ; Schulte-Tenckhoff, 2004).

LES ENJEUX DE LA RECONNAISSANCE DU STATUT DE PEUPLES POUR LES AUTOCHTONES

Le fait que la convention 169 s'affranchisse du vocable « populations » pour retenir celui de « peuples » témoigne d'une évolution significative pour reconnaître le caractère collectif des entités concernées. Elle ne

12. « *Indigenous peoples of Australia* » – Encyclopedia Britannica, Merriam-Webster's Collegiate Dictionary.

13. *Petit Robert*.

14. Dans le *Grand usuel Larousse*, cf. Voyage au pôle Sud et dans l'Océanie sur les corvettes *L'Astrolabe* et *La Zélée*, exécuté par ordre du roi pendant les années 1837-1838-1839-1840 sous le commandement de M.J. Dumont d'Urville (23 volumes, 1841-1846).

15. Tesoro de la lengua Castellana.



fait plus référence à l'expression « **les membres des populations tribales ou semi-tribales** », mais à celle de « **peuples tribaux** ». Toutefois, c'est pour en limiter expressément l'interprétation par une disposition à l'alinéa 3 de l'article 1 qui stipule que : « L'emploi du terme peuples dans la présente convention ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux droits qui peuvent s'attacher à ce terme en vertu du droit international. » De cette façon, les « peuples indigènes ou tribaux » reçoivent un traitement qui ne présume pas de leur égalité de droits avec les peuples du monde. Ils sont maintenus dans une position liminaire, dont ils s'efforcent de sortir par la voix de leurs représentants à l'ONU. Ceux-ci voient une marque de discrimination dans cette réserve que les États introduisent dans différents documents internationaux.

Les États acceptent le terme « population » conforme à la volonté de contrôle des citoyens et aux techniques de recensement des individus qui fondent leur régime de souveraineté. Dans le contexte des droits de l'homme, attachés à des personnes et non à des groupes, les autochtones interprètent les réserves posées par les États dans la convention 169 ou dans les programmes d'actions de diverses conventions faisant référence à la notion de « peuples autochtones » comme un moyen de ne pas leur reconnaître une personnalité juridique internationale. Dans le groupe de travail sur le projet de déclaration, la volonté manifestée par certains États (États-Unis d'Amérique et Royaume-Uni, entre autres) de réintroduire les individus autochtones dans un projet concernant le droit des peuples, se doublant d'une tentative pour remplacer l'expression « ont le droit de... » par « sont libres de... », a été interprétée par les délégués autochtones comme une ruse pour tenter d'opérer *in fine* une substitution globale de l'expression « peuple autochtone » par celle d'« individu autochtone », et ainsi ruiner toute possibilité de définir des droits humains collectifs¹⁶.

L'enjeu de la reconnaissance comme « peuples autochtones », au pluriel, est double. Il vise l'obtention de la personnalité juridique qui permet d'exercer le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, un principe sur

16. « With the exception of the right to self-determination (which forms article one of the two international covenants on human rights), we [the UK] do not accept the concept of collective rights. [...] Of course certain rights belonging to individuals can often be exercised collectively through, for example, freedom of association, freedom of religion or through a collective title to property. » United Kingdom (Foreign and Commonwealth Office), *Human Rights : Annual Report 2004* (United Kingdom, 2004 : 212).

l'interprétation duquel les juristes et les autochtones déclinent de solides arguments dans les réunions internationales et les séminaires d'experts. Il vise à décharger la notion d'autochtonie du poids quasi infamant que les États qui ne veulent pas les reconnaître, comme les États-Unis ou la France, lui attribuent pour des motifs qui tiennent autant à leurs systèmes juridiques et constitutionnels (la France par exemple ne connaît qu'un seul peuple, le peuple français) qu'à leur volonté de les contrôler sur un plan interne (*domestic* en anglais) en limitant les conditions d'exercice du droit à l'autodétermination. Le fond du débat repose sur la question de savoir si le droit à l'autodétermination est un droit des peuples, *jus cogens*, lequel ne peut être qualifié en droit international – il n'y a pas de peuples de première ou de seconde catégorie – ou s'il s'agit d'un droit des États, lesquels introduisent une distinction entre deux formes d'exercice de l'autodétermination. Par la première, dite « interne », les États peuvent concéder une autonomie politique, territoriale ou régionale, dans les conditions qu'ils déterminent et qui peuvent être révoquées par des changements de majorité politique ou d'ordre constitutionnel. La seconde est dite « externe » dans la mesure où elle interfère avec deux principes du droit international auxquels les États sont particulièrement attachés, relatifs à la défense de l'intégrité territoriale et à la souveraineté politique.

Avec le glissement terminologique de « populations » vers « peuples », le débat sur l'autochtonie acquiert une plus grande portée politique si l'on suit toutes les implications du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, dans les domaines de la culture, de l'économie, du social ou du juridique. Mais, si l'on examine les arguments et les études de cas renvoyant à des situations concrètes (*cf.* les actes du Séminaire organisé par l'ONG canadienne Droits et Démocratie, en 2002), on observe qu'une majorité de ces peuples cherche une personnalité juridique sans nécessairement devenir un État indépendant. Cela a pour conséquence de les différencier des pays et des peuples qui ont visé la décolonisation au XX^e siècle (Clech Lâm, 2002). De fait ils recherchent des solutions pour exercer ce droit dans une perspective de transformation des structures démocratiques des États qui les englobent. Après le réductionnisme, l'assimilationnisme et l'intégration forcée, toutes politiques qui prenaient les populations indigènes pour cibles avec une finalité d'extinction de leurs identités et cultures de la part des colons et des sociétés dominantes, les représentants autochtones semblent prêts à développer des relations de partenariat dans une construction politique dans lesquels ils se retrouveraient comme acteurs. En se qualifiant comme « peuples », et en bataillant pour le maintien d'une mar-

que plurielle [s], les autochtones revendiquent aussi leur différence pour affirmer la pluralité du monde et l'éthique collective du lien entre les individus et la culture dans laquelle ils s'inscrivent : « Sans –s, nous ne sommes rien de plus qu'une assemblée d'individus et notre culture collective est perdue » (Mililani Trask, ancien membre de l'Instance permanente, pour la région Pacifique).

Cela les conduit à se différencier des minorités (Morin, 1992) tant parce qu'ils n'ont pas renoncé de plein gré à leur souveraineté que parce qu'ils ne constituent pas toujours des minorités démographiques ni des minorités nationales, religieuses ou sexuelles. Parfois en majorité démographique comme en Bolivie ou au Guatemala, ou dans certaines régions (États du Nord-Est de l'Inde, par exemple), leurs problèmes se différencient de ceux des autres minorités en raison de l'histoire de leur marginalisation et ils ne se retrouvent pas dans le régime de droit international qui consacre le droit des personnes appartenant à des minorités. Ainsi, par exemple, si l'objectif est d'encourager la protection (par les États) et la défense (par les membres) des questions intéressant les minorités, touchant notamment aux droits culturels (éducation, culture, religion, langue, etc.), l'article 2 de la Déclaration des Nations unies relatives aux droits des personnes appartenant à des minorités (1992) ne consacre pas un droit politique. De même l'article 5 de la Convention cadre du Conseil de l'Europe (1995) ne fait qu'inciter les parties à améliorer leurs rapports avec les personnes appartenant à des minorités en renonçant notamment aux politiques d'assimilation. Du fait de l'emphase sur le droit des personnes appartenant à des minorités, tout progrès dépend des États qui sont les parties prenantes à la Convention.

Depuis que se discutent les questions autochtones, les esprits évoluent pour différencier peuples autochtones et minorités. Cela apparaît dans la Déclaration sur la diversité culturelle (2001) et la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2006) de l'UNESCO, ou dans la Déclaration de Durban, incluant le programme d'action et le rapport de la Conférence mondiale contre « le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée¹⁷ ». Mais ces textes ne font aucune référence au droit à l'autodétermination. Par ailleurs, on voit apparaître dans différents documents, notamment ceux de la

17. Le texte de la Déclaration issue de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance qui est associée (A/CONF.189/12) est consultable sur Internet. <http://daccess-ods.un.org/TMP/9111120.html>.

CERD, une distinction pour traiter à la suite des « peuples autochtones » de la catégorie des « migrants », lesquels peuvent aussi être d'origine autochtone. Cela induit une autre perspective de réflexion que la restitution du territoire en ce qui concerne les solutions à apporter à leurs problèmes. Au final, l'incertitude demeure au plan terminologique, la Banque mondiale étant revenue récemment sur l'espèce de reconnaissance qu'elle formulait dans sa directive opérationnelle « 4.20, **peuples autochtones** », remplacée en 2005 par le document « PO/PB 4.10, **populations autochtones** ».

L'INTRODUCTION DES PERSPECTIVES AUTOCHTONES DANS L'AGENDA INTERNATIONAL

Avec la création de l'Instance permanente sur les questions autochtones (IPQA), qui a tenu sa première session en 2001, on observe une montée en généralité des questions autochtones (*mainstreaming*). Elles sortent du secteur des droits de l'homme qui jusqu'à présent les couvrait au plan institutionnel et juridique, et sont reprises de différentes façons dans les agences de la famille de l'ONU et dans l'agenda international. La mutation ne fut pas simple, et elle n'est pas achevée. En se déplaçant au sein de l'ONU, de Genève à New York, d'une ville marquée par sa tradition d'accueil des réfugiés à une ville emblématique du capitalisme mondialisé, la mouvance autochtone a eu du mal à retrouver ses appuis et à adapter ses contributions à la réflexion des experts. Mais l'Instance acquiert progressivement une ligne de conduite et une renommée.

Parmi ses mandats figure la formulation de recommandations adressées aux organisations des Nations unies pour intégrer les questions autochtones dans leurs programmes. Alors qu'à l'exception de la Banque mondiale et de l'UNESCO, elles ne se sentaient guère concernées en 2002, on observe qu'en 2006 plus d'une douzaine d'agences ont déposé un rapport, distribué à tous les participants des sessions de l'IPQA (un millier). Certaines organisent des réunions parallèles pour informer les délégués autochtones des avancées dans leurs secteurs, plusieurs d'entre elles ont mis sur pied des mécanismes d'associations des autochtones à leurs travaux. Par ailleurs, des organisations intergouvernementales comme le Commonwealth, la CEPAL ou le groupe de Rio prennent position pour coordonner leurs efforts relatifs à l'amélioration de la situation des autochtones aux plans de leur insertion économique, de la santé, de la lutte contre la discrimination notamment celle des femmes et des enfants autochtones. Les États commencent à faire rapport des efforts entrepris au niveau natio-



nal pour tenir certains des engagements qu'ils ont pris au niveau international, dans les programmes d'action de la décennie pour les populations autochtones centrée sur « le partenariat dans la dignité », et au regard des « Objectifs du Millénaire pour le Développement » qui ont été décidés par un sommet mondial, en 2000. La dynamique impulsée par l'Instance (autrement dénommée « Forum permanent » par une expression dérivée des usages anglais et espagnol) a le double effet de contribuer à donner une visibilité aux questions autochtones dans une foultitude de domaines, et d'impulser une réflexion fondée sur les droits de l'homme (*a human right based approach*) dans la conduite des agences en question.

Les efforts conjugués pour croiser « les questions autochtones » avec les perspectives de développement – qui jusqu'à présent ne les prenaient guère en considération, qu'il s'agisse des programmes financés par l'APD (aide publique au développement) ou des projets financés par la Banque mondiale ou le FMI – stimulent l'élaboration de stratégies nouvelles, dans lesquelles encore peu de pays sont effectivement engagés. Les changements dans les pays en voie de développement sont impulsés par la Banque mondiale dont la politique (PO/PB 4.10) a pour objectifs de « contribuer à la mission de réduction de la pauvreté et de promotion d'un développement durable [...] en garantissant un processus de développement qui respecte pleinement la dignité, les droits de la personne, les systèmes économiques et les cultures des Populations autochtones ». De subtils glissements sémantiques visant à remplacer « peuples » par « populations », « consentement » par « consultation » dans l'expression « droit au consentement libre et préalablement informé (*Free and prior informed consent, FPIC*) », et enfin « préalablement informé » par « la communication des informations requises¹⁸ », permettent à la Banque d'évacuer le débat sur la souveraineté (les organisations autochtones faisant du FPIC un élément du droit à l'autodétermination). En même temps, elle définit les populations cibles, c'est-à-dire les « groupes socioculturels vulnérables distincts » qui présentent diverses caractéristiques qu'elle énumère : identification comme autochtone, habitat et territoire, institutions distinctes, langue différente.

Cet exemple montre que le partenariat entre les organisations internationales, les États et les autochtones conduisent à de nouvelles formula-

18. PO/PO 4.10, § 1 : « Le financement de la Banque ne sera accordé que, si lors de la consultation libre et fondée sur la communication des informations nécessaires à se faire une opinion, le projet obtient un soutien massif dans la communauté de la part des populations autochtones. » § 11 évoque la notion d'information requises.

tions, révélatrices d'approches suggestives. C'est ainsi qu'est en train de prendre naissance la notion de « développement avec identité » que les représentants autochtones ont avancée lors d'une réunion avec la Banque mondiale consacrée au croisement de leurs perspectives avec les stratégies de lutte contre la pauvreté. Une autre notion est également mise au goût du jour, le « vivre bien » que les autochtones entendent défendre à l'encontre du modèle occidental de développement qui leur paraît fondé sur une logique du « vivre mieux », génératrice d'inégalités¹⁹. Du point de vue des organisations autochtones, la problématique centrale est de réussir le passage de la logique rhétorique qui nourrit la machine internationale et dans laquelle ils veulent impulser leurs visions du monde, à une logique d'action qui leur permette de changer leur situation, laquelle varie selon les pays, puisque l'exclusion ou la marginalisation se jugent toujours dans le rapport à la société dominante, entité elle-même non figée. Pour dialoguer avec eux, les États expriment des vues différentes tandis que du côté des Nations unies s'est mis en place un Groupe d'appui inter-organisations qui vise à mettre en œuvre les recommandations de l'Instance et à assurer des mécanismes de sensibilisation et de coordination aux échelons national et régional²⁰.

Sous l'impulsion de l'Instance permanente, les agences onusiennes sont saisies de nombreuses recommandations dont on observe qu'elles se font plus précises au fil des ans, les participants autochtones améliorant leur connaissance des mécanismes internationaux. En retour, elles font état de leurs évolutions. Ainsi par exemple, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle a-t-elle présenté ses « projets d'instruments pour la protection contre l'usurpation et l'abus des savoirs et des expressions culturelles traditionnels », la création d'un fonds spécial pour les « communautés autochtones » et locales, l'amorce d'un processus de consultations et d'études sur les relations entre le droit coutumier et la propriété intellectuelle, et enfin son programme de renforcement des « capacités autochtones²¹ ». UNIFEM, le fonds de développement des Nations unies pour les femmes s'efforce d'intégrer les « femmes autochtones » dans ses programmes de lutte contre la discrimination, ce qui l'amène avec les autres agences à examiner les moyens de travailler à la définition d'indicateurs plus pertinents.

19. Sources : note de terrain, Session de l'Instance permanente, New York, mai 2006.

20. E/C.19/2006/3.

21. E/C.19/2006/6/add.13.



L'UNICEF, qui inscrit son action dans le cadre de la convention relative aux droits de l'enfant, se centre sur la participation des « enfants autochtones » à la prise de décisions comme « élément indispensable de l'exercice de leurs droits ». Elle développera des programmes de lutte contre la malnutrition, d'accès à l'eau potable, de promotion d'une égalité d'accès à l'éducation ou encore d'une approche interculturelle des services de santé pour réduire la mortalité maternelle. Le même exercice est réalisé par ONUSIDA, le programme commun des Nations unies sur le VIH/sida, à partir d'un effort pour connaître les spécificités des peuples autochtones, en mettant en évidence les aspects communs de l'expérience vécue partout dans le monde pour « expliquer la façon dont l'épidémie de VIH touche leur existence et leurs communautés » et mettre en lumière des solutions possibles. Se heurtant à l'absence de données de surveillance fiables, ONUSIDA souhaite améliorer les conditions d'identification du problème tout en réalisant la difficulté à traiter la déclaration de séropositivité.

On ne peut détailler les options de chacune des agences ni préciser les éléments communiqués par toutes celles qui ont produit un rapport lors de la 5^e session de l'Instance en 2006, c'est-à-dire aussi OIT, FIDA, UN-HABITAT, OMS, PNUD, FNUAP, UNHCDH, UNESCO, Banque mondiale, BID et CEPAL. Mais leurs rapports témoignent de la reconnaissance au niveau de chacune d'elles de critères d'autochtonie qui semblent dorénavant fixés pour la communauté internationale. La plupart des agences mettent l'accent sur le lien entre la situation présente des autochtones (qui justifie une intervention de leur part) et la privation des droits dont ils ont été ou sont encore l'objet (ce qui est l'axe de la catégorie politique de peuple autochtone). Si chacune de ces agences développe une vue sectorielle de la question, laquelle les conduit à valoriser la participation des autochtones dans la conduite de leurs programmes, la résolution globale du problème semble emprunter deux voies. La première est l'adoption de la déclaration (DDPA) comme instrument symbolique et politique visant à inspirer des changements constitutionnels ou législatifs sérieux. La seconde correspond à l'insertion des autochtones dans de nouveaux mécanismes de gouvernance. Ceux-ci se distribuent sur un axe ouvert allant de l'autodétermination par la concession d'autonomie ou la reconnaissance de gouvernements autochtones, jusqu'à l'association à tous les processus les concernant, en commençant par la mise en œuvre du droit non conventionnel très réclamé, le droit au consentement, libre, préalable et pris en connaissance de cause (FPIC).

CONCLUSION

En trente ans d'action militante autochtone, avec le développement du mouvement international, l'appui sur les mécanismes des droits de l'homme et une montée en puissance institutionnelle, les autochtones ont réussi à se donner une voix qui commence à devenir audible dans plusieurs forums. Mais il faut regarder ce que cela signifie en dehors du milieu protégé des Nations unies et évaluer le changement des situations sur le terrain. On observera que tout comme la région arctique, l'Amérique est un continent qui semblent plus avancé que les autres sur le plan des luttes ou celui des acquis avec, notamment au sud, des changements constitutionnels reconnaissant la diversité culturelle des pays et les contributions autochtones à la nation.

L'action concertée de l'Instance permanente et des agences onusiennes, *via* la construction de partenariats avec les États, induit des changements quant à la considération des perspectives autochtones. Plus lents à venir dans les autres continents, ils sont néanmoins significatifs. Ainsi en Afrique, la Commission pour les droits de l'homme et des peuples a créé un groupe de travail sur la reconnaissance des populations concernées (CADHP-IWGIA, 2005). En Asie, les Philippines ont adopté une loi sur les droits des peuples autochtones que l'actuelle présidente de l'Instance permanente qualifie de « clone » du projet universel de déclaration déjà évoqué. La dynamique autochtone onusienne, relayée par les ONG, stimule dans tous les pays une réflexion nouvelle empruntant les voix lexicales signalées précédemment, pour que les personnes qui se reconnaissent dans cette catégorie politique puissent quitter le domaine du « sauvage » et atteindre le règne de l'égalité en dignité et en droits. Mais les autochtones dont les spécificités sont peut-être mieux connues vivent toujours des situations difficiles et de nouveaux problèmes liés aux migrations, à l'urbanisation et à la mondialisation apparaissent.

BIBLIOGRAPHIE

- BELLIER, I. (2003), « Dernières nouvelles du Groupe de travail sur le projet de déclaration des droits des peuples autochtones à l'ONU », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXXIII, n° 3, p. 93-99.
- BELLIER, I. (2005), « The declaration of the rights of indigenous peoples and the world indigenous movement », *Griffith Law Review*, vol. 14, n° 2, p. 227-246.



- BELLIER, I. (2006a), « Identité globalisée et droits collectifs : les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne », *Autrepart*, n° 38, p. 9-118.
- BELLIER, I. (2006b), « Le projet de déclaration des droits des peuples autochtones et les états américains, avancées et clivages », dans C. Gros et M. C. Stiegler, *Être indien dans les Amériques aujourd'hui*, Paris, Institut des Amériques.
- BELLIER, I. et D. LEGROS (2001), « Mondialisation et redéploiement des pratiques politiques autochtones : esquisses théoriques », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXXI, n° 3, p. 3-11.
- CADHP-IWGIA (2005), Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Rapport du Groupe de travail d'experts sur les populations / communautés autochtones*, Copenhague, IWGIA.
- CLECH LÂM, M. (2002), Actes du séminaire sur l'autodétermination, Droits et Démocratie, Montréal.
- COLLONB, G. (2001), « De l'Indien à l'indigène : l'internationalisation des luttes amérindiennes en Guyane et les enjeux de l'autochtonie », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXXI, n° 3, p. 37-48.
- FRITZ, J. C., F. DEROCHE, G. FRITZ et R. PORTEILLA (2005), *La question indigène. Peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan.
- KUPER, A. (2003), « The return of the native », *Current Anthropology*, vol. 44, n° 3, p. 389-402.
- MARTINEZ COBO, E. (1986), *Study of the problem of discrimination against Indigenous Populations*, E/CN.4/ sub 2/1986/87 add. 1-4, ONU.
- MORIN, F. (1992), « Vers une déclaration universelle des droits des peuples autochtones », dans H. Giordan (dir.), *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris, Kimé, p. 493-507.
- MUEHLEBACH, A. (2001), « "Making place" at the United Nations: Indigenous Cultural Politics at the U.N. Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, vol. 16, n° 3, p. 415-448.
- SCHULTE-TENCKHOFF, I. (2004), « Te tino rangatiranga : substance ou apparence ? réflexion sur le dilemme constitutionnel de l'État néo-zélandais », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n° 1, p. 89-114.