

LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Des Nations unies aux sociétés locales

COLLECTION
« HORIZONS AUTOCHTONES »

Avec la collaboration de :

Rowena Dickens Morrison

Jennifer Hays

Verónica González
González

Stéphanie Guyon

Martin Préaud

Raphaël Rousseau

Benoît Trépied

Le 13 septembre 2007, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait la Déclaration sur les droits des peuples autochtones (DDPA), un document de haute valeur symbolique et morale destiné à réparer les situations de marginalisation et de discrimination dans lesquelles ont été plongées les sociétés et les personnes autochtones du fait de la colonisation et de la construction de l'État moderne. Cette déclaration de droit international a une portée universelle, elle étend le domaine des droits humains et reconnaît des droits collectifs à côté des droits individuels. Mais elle ne s'applique directement dans aucun des États de la planète et l'on observe des situations très variées, marquées par l'histoire et par l'actualité, de reconnaissance, de déni, de violation des droits fondamentaux ou environnementaux.

Réalisé à partir d'une étude menée sur plusieurs années aux Nations unies et dans une dizaine d'États sur quatre continents, ce livre explique ce que sont les droits consacrés par la DDPA et les interprétations auxquelles ils donnent lieu au sein des systèmes régionaux de droits de l'homme. Il situe les contextes politiques et juridiques de nombreux peuples autochtones, et ouvre la réflexion sur les conditions de mise en œuvre de normes protectrices et ambitieuses. Si le cadre international, la méthode comparative, les collaborations interdisciplinaires conduisent à saisir le sujet sous les différentes facettes qui démontrent l'étendue de sa complexité, l'analyse proposée permet, elle, d'envisager les moyens d'avancer en termes de respect des différences culturelles et d'inclusion sociale ou économique. Au fil de trois parties, le lecteur pourra prendre connaissance du cadre juridique international puis se plonger dans les dynamiques politiques et les situations des peuples autochtones, en Argentine, en Australie, en Bolivie, au Botswana, au Chili, en Guyane française, en Inde, au Mexique, en Nouvelle-Calédonie et en Namibie. Afin de comprendre au mieux comment les droits des peuples autochtones sont visés ou négligés dans les dispositifs étatiques, l'étude propose une lecture qui repose sur trois catégories de droits : la première est relative à l'espace politique de la gouvernance, de la participation et de la citoyenneté, la deuxième au rapport à la terre, aux territoires et aux ressources naturelles, la troisième aux droits culturels, économiques et sociaux.

Prix : 39,00 euros

ISBN : 978-2-343-11908-3



Couverture : œuvre de Miguel Ángel Biazzi.

L'ÉCOLE
DES HAUTES
ÉTUDES
SCIENTIFICO
SOCIALES

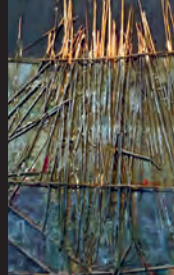


SOGIP
Scales of Governance
& Indigenous Peoples



SOGIP
Scales of Governance
& Indigenous Peoples

L'Harmattan



IRÈNE BELLIER, LESLIE CLOUD ET LAURENT LACROIX

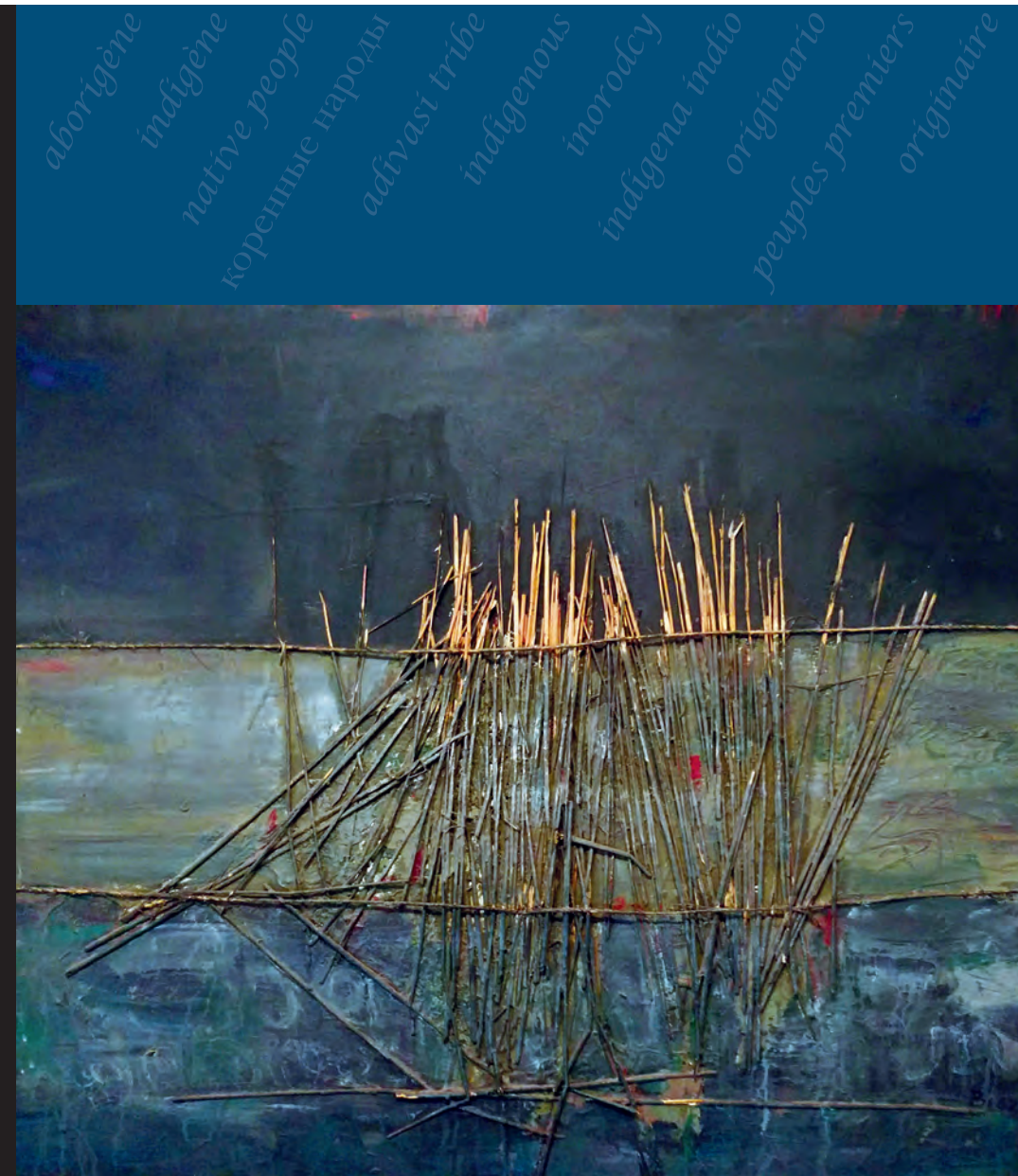
LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Des Nations unies aux sociétés locales

COLLECTION HORIZONS AUTOCHTONES

LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES. Des Nations unies aux sociétés locales

COLLECTION HORIZONS AUTOCHTONES



LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Des Nations unies aux sociétés locales

Irène Bellier, Leslie Cloud et Laurent Lacroix

Avec la collaboration de

**Rowena Dickins Morrison, Jennifer Hays,
Verónica González González, Stéphanie Guyon,
Martin Préaud, Raphaël Rousseleau et Benoît Trépied**

SOGIP
Scales of Governance
& Indigenous Peoples

L'Harmattan
Collection « Horizons autochtones »

COLLECTION « HORIZONS AUTOCHTONES »

Collection dirigée par Irène Bellier et Patrick Kulesza
avec Joëlle Chassin

À l'issue d'une vingtaine d'années de négociation, dans le cadre des Nations unies, entre les représentants des États et les délégués des organisations autochtones, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones a été approuvée en septembre 2007, à une très large majorité, par l'Assemblée générale des Nations unies.

Cette adoption ouvre un nouvel horizon de réflexion et d'action sur les différentes modalités possibles d'exercice du droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes.

La collection « Horizons autochtones » a pour objectif de faire connaître les dynamiques, luttes et changements que l'on observe dans la situation des communautés autochtones concernées par cette déclaration à travers le globe.

DÉJÀ PARUS

Guillaume Fontaine, 2010, *Gaz et pétrole en Amazonie, conflits en territoires autochtones.*

Bellier Irène (dir.), 2013, *Peuples autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance.*

Charters Claire et Stavenhagen Rodolfo (dir.), 2013, *La Déclaration des droits des peuples autochtones. Genèse, enjeux et perspectives de mise en œuvre.*

Bellier Irène (dir.), 2014, *Terres, Territoires, Ressources. Politiques, pratiques et droits des peuples autochtones.*

Bellier Irène et Hays Jennifer (dir.), 2016, *Quelle éducation pour les peuples autochtones?*

LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Des Nations unies aux sociétés locales

Irène Bellier, Leslie Cloud et Laurent Lacroix

Avec la collaboration de

**Rowena Dickins Morrison, Jennifer Hays,
Verónica González González, Stéphanie Guyon,
Martin Préaud, Raphaël Rousseleau et Benoît Trépiéd**

Cet ouvrage est le fruit d'une recherche collaborative de l'équipe Sogip dont Irène Bellier, directrice de recherches au CNRS, fut responsable scientifique de 2010 à 2015. La recherche portait sur la vie pratique d'une norme – depuis l'adoption par les Nations unies de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones – dans une dizaine de pays, sur quatre continents. Elle a été subventionnée par le Conseil européen de la recherche dans le cadre du 7^e programme-cadre de la Communauté européenne (FP7/2007-2013 *Grant Agreement* n° 249236, www.sogip.ehess.fr). Les données, rassemblées par l'ensemble des chercheurs membres de Sogip, ont été analysées et mises en forme par Irène Bellier, Leslie Cloud et Laurent Lacroix. Nous remercions Rowena Dickins Morrison, Marion Dupuis, Jennifer Hays, Verónica González González, Stéphanie Guyon, Martin Préaud, Raphaël Rousseleau et Benoît Trépiéd pour leur implication tout au long de ce projet d'écriture qui a suscité plusieurs révisions, notamment pour saisir les derniers changements importants à mentionner. Nous tenons à remercier M. Jean Leclair, professeur de droit à l'Université de Montréal (Québec), et M^{me} Geneviève Motard, professeure de droit à l'Université Laval (Québec), pour leurs relectures très fines d'une première version et leurs commentaires avisés. Ce travail est le fruit de multiples collaborations, et de nombreux aspects ont été discutés lors du séminaire mensuel « Perspectives comparatives sur les droits des peuples autochtones » qui se tient à l'EHESS depuis 2011. Les auteurs du présent livre se sont efforcés d'être le plus rigoureux possible mais, des erreurs pouvant s'y être glissées, sans décliner notre responsabilité nous invitons les lecteurs à nous communiquer leurs observations (ibellier@ehess.fr).

COUVERTURE

Œuvre de Miguel Ángel Biazzi, 2003 : *Lo que queda / Ce qu'il reste*. « Ce n'est pas seulement ce qui se voit, mais aussi ce que personne ne voit. L'effort, les échecs, l'apprentissage, tout cela se retrouve dans les branches peintes. Mais le regard porte vers le haut, sur les rameaux qui ne sont pas peints. »

Nous remercions Miguel Ángel Biazzi de nous avoir autorisé gracieusement à reproduire son œuvre. <http://www.biazzi.com.ar/>

Artiste engagé et sensible à la cause des peuples autochtones, sa principale préoccupation était de sauvegarder les cultures préhispaniques. Ayant enquêté sur les racines des cultures autochtones, l'artiste recrée certaines de leurs images avec un nouveau regard, en assumant la responsabilité de restaurer tout un héritage grâce à des techniques contemporaines. Il a participé à de nombreuses expositions individuelles et collectives, à Buenos Aires, en Argentine, à l'étranger, et a reçu de nombreux prix.

CONCEPTION : Évelyne Chotard - 2017

© L'Harmattan, 2017

5-7, rue de l'École polytechnique, 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>

diffusion.harmattan@wanadoo.fr – harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-343-11908-3

EAN : 9782343119083

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE L'ÉMERGENCE D'UN CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL	19
chapitre 1 Un document <i>sui generis</i> : la Déclaration sur les droits des peuples autochtones	25
chapitre 2 Le droit international des droits de l'homme	53
chapitre 3 Les systèmes régionaux de droits de l'homme	67
DEUXIÈME PARTIE DYNAMIQUES POLITIQUES ET SITUATIONS DES PEUPLES AUTOCHTONES	85
chapitre 4 Un cadre global organisé et évolutif	89
chapitre 5 Les États face aux questions autochtones	133
chapitre 6 Situations des peuples autochtones dans les États étudiés	155
TROISIÈME PARTIE LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LES DISPOSITIFS ÉTATIQUES	219
chapitre 7 Espace du politique : autodétermination, institutions, participation, accès à la justice	225
chapitre 8 Le rapport au territoire : « terres, territoires, ressources naturelles »	299
chapitre 9 Questions de société : culture, identité, éducation, santé	359
CONCLUSION	411
BIBLIOGRAPHIE	431

INTRODUCTION¹

Les « peuples premiers », les « premières nations », les populations « aborigènes » ou « indigènes », également connues comme constituant des minorités « ethniques » ou « nationales », ont acquis une grande visibilité dans le monde avec la négociation puis l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones (ci-après, la DDPA²), en 2007. La revendication puis la reconnaissance de la qualité de « peuple » a accompagné l'identification de ces collectifs par les expressions « peuples autochtones » en français, *indigenous peoples* en anglais, *pueblos indígenas* en espagnol, et leurs variantes en russe, chinois et arabe, soit dans les six langues officielles des Nations unies. L'expression a fait couler beaucoup d'encre, et un précédent livre rappelle les enjeux politiques des processus de nomination et de catégorisation (Bellier, 2013b). Le présent ouvrage s'appuie sur ces discussions antérieures pour examiner les cadres constitutionnels, législatifs et réglementaires qui encadrent les politiques susceptibles d'affecter aujourd'hui les collectifs qui, quels que soient les termes que l'on emploie pour les nommer, se caractérisent par les formes de leur effacement et de leur subordination dans la construction politique des États-nations, et par leur réémergence dans le champ du social.

Le temps consacré à la négociation d'un texte à vocation universelle, plus de vingt ans, coïncide avec la construction d'un mouvement international qui, en poussant à la participation toujours plus active de délégués autochtones aux

1. Nous exprimons toute notre reconnaissance à M. Jean Leclair, professeur de droit à l'Université de Montréal (Québec), et à M^{me} Geneviève Motard, professeur de droit à l'Université Laval (Québec), pour leur relecture attentive de l'ensemble du livre. Leur ouverture interdisciplinaire, leur connaissance des questions autochtones, leur sensibilité linguistique et leurs commentaires avisés nous ont permis de préciser les analyses proposées. Nous les remercions très chaleureusement.

2. L'acronyme DNUOPA est parfois utilisé.

activités des Nations unies, a obtenu au moins deux gains : la consécration de la catégorie « peuples autochtones » pour distinguer certaines populations dans l'ensemble colonial (et postcolonial) ; la reconnaissance de droits collectifs qui viennent compléter l'arsenal des droits humains protecteurs des individus. Le droit international distingue dorénavant le droit des minorités et les droits des peuples autochtones, ces derniers étant mieux protégés en droit que les premières. Ce ne sont pas des succès mineurs si l'on songe que les groupes concernés sont considérés, selon les indicateurs du développement humain, comme les plus pauvres, les plus vulnérables, les moins éduqués des laissés pour compte du développement, si ce n'est durement affectés par des processus qui viennent bouleverser les économies de subsistance, l'équilibre écologique du territoire ainsi que les systèmes de transmission culturelle (Bellier, 2008 ; 2014). Cette nouvelle visibilité d'une catégorie de sujets promis à la disparition du fait de la construction de l'État-nation et de sa modernisation est à mettre en relation avec leur émergence dans le champ du politique (Bengoa, 2000). Loin d'être les sujets passifs de politiques publiques supposées les intégrer dans l'économie (à défaut de les assimiler par la réduction de leur différence culturelle), ils montrent par leurs luttes et leurs prises de parole qu'ils sont acteurs de leurs destins, reconnus dans leur capacité de former des choix et de nommer des représentants, y compris dans les centres de la gouvernance mondiale où ils prononcent des paroles fortes.

L'adoption de la DDPA, en 2007, par l'Assemblée générale des Nations unies (143 États sur 193 se sont prononcés en sa faveur), ainsi que le ralliement, en 2009 et 2010, des quatre seuls opposants déclarés (Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande) marquent une étape de la reconfiguration souhaitée des relations entre les États et les sociétés indigènes/autochtones. En posant leur droit à l'autodétermination (article 3), la Déclaration scelle le principe de la reconnaissance des peuples autochtones en droit et ouvre la voie à la redéfinition de leur place dans la communauté internationale (Anaya, 2000). Les juristes se penchent sur l'« ambiguïté constructive » de ce document, examinent la possibilité de mettre en œuvre ses dispositions et analysent la portée des droits collectifs énoncés, dont la plupart figurent dans le droit international³. Nous soulignons l'influence du processus de la DDPA sur la formation d'un imaginaire d'inclusion et sur

3. Nous pensons en particulier aux deux pactes internationaux sur les droits civils et politiques (PIDCP) et sur les droits économiques, sociaux et culturels (Pidesc), adoptés en 1966, dont l'article 1 (commun) a inspiré l'article 3 de la Déclaration. Il indique que : « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. » Ce droit collectif bénéficie de l'interprétation libérale d'un autre article du PIDCP (article 27) qui dispose que « dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ». L'interprétation de cet article revêt une importance singulière pour les peuples autochtones. Les autres textes les plus importants du droit international sont : la Convention 169 de l'OIT (1989) ; les conventions sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD, 1969), sur l'élimination des discriminations à l'égard des femmes (Cedef, 1979), sur les droits de l'enfant (Cide, 1989) et sur la diversité biologique (CDB, 1992).

l'évocation d'une possible réparation pour les dommages subis par ces populations du fait de la colonisation. Nous prêtons attention à la manière dont ceux qui l'ont négociée aux Nations unies poursuivent le travail sur les scènes continentales (dites aussi « régionales »), comme dans les espaces nationaux et locaux. Cela nous a invités à comprendre les situations juridiques tout comme les cadres législatifs et réglementaires qui s'appliquent aux sociétés et aux personnes autochtones, dans une perspective comparative et historique.

L'importance symbolique de la DDPa est considérable. Elle invite les États du XXI^e siècle à considérer *autrement* les populations sur la colonisation desquelles s'appuie la fabrique du « sentiment national », à les reconnaître comme des peuples en droit international, c'est-à-dire comme des sujets dotés d'une personnalité juridique. La dimension politique de l'adoption doit être aussi soulignée, puisque les organes et les institutions spécialisées du système des Nations unies ainsi que d'autres organisations intergouvernementales, les États-membres, la communauté internationale, s'engagent à mettre en œuvre les dispositions de cette déclaration (articles 41 et 42). Les deux dimensions du symbolique et du politique se renforcent du fait de la participation des représentants autochtones à la négociation de l'instrument, et de leur volonté persistante de le voir mis en œuvre.

Pour analyser les transformations liées à cet événement, un programme de recherche a été mis en place sur les Échelles de la gouvernance⁴ dont le questionnaire initial visait à comprendre la manière dont des normes internationales destinées à changer le statut de groupes dominés pouvaient s'appliquer dans les contextes étatiques qui ont organisé leur mise à l'écart. Les premiers travaux ont porté sur les catégories politiques et l'identification des populations et peuples autochtones dans les dix pays que nous avons retenus⁵, et aussi ailleurs (Bellier, 2013b; Cloud, González González et Lacroix, 2013; Davenel, 2013; Simon et Mona, 2013; Guyon et Trépid, 2013; Préaud, 2013). Ils ont permis de poser l'état des enjeux liés à leur reconnaissance à l'échelle mondiale et régionale. Mais, qu'en est-il au niveau des États? Pour cela, il fallait entrer dans la fabrique de l'histoire, de la loi et de la différence, et se placer dans une position telle que l'on puisse d'abord poser, puis

4. Ce livre s'appuie sur une recherche dirigée par Irène Bellier et financée, de juin 2010 à novembre 2015, par le Conseil européen de la recherche, dans le cadre du 7^e programme-cadre (FP7/2007-2013 Grant Agreement ERC n° 249236). Le programme Sogip, selon l'acronyme anglais pour *Scales of governance, the UN and Indigenous peoples*, abrégant un titre bien plus long en français, « Échelles de gouvernance: les Nations unies, les États et les peuples autochtones: l'autodétermination à l'heure de la globalisation », examina sur une dizaine de pays les transformations induites par la DDPa dans la gouvernabilité des autochtones (www.sogip.ehess.fr). Les données présidant à l'écriture de ce livre ont été recueillies par l'ensemble des chercheurs associés à ce projet jusqu'en 2013, et actualisées par les auteurs de ce volume.

5. En Amérique latine – Mexique, Guyane française, Bolivie, Argentine et Chili; en Asie – Inde; en Afrique – Botswana et Namibie; en Océanie – Nouvelle-Calédonie et Australie. Les enquêtes de terrain nationales ont été complétées et nourries par les études réalisées sur le terrain onusien, à New York, à Genève et dans plusieurs sommets de la planète organisés par les Nations unies avec la participation du Groupe majeur « Peuples autochtones ». Ce dispositif collaboratif permet de saisir les relations entre les échelles, les circulations entre les niveaux « global » et « local ». Des ateliers de travail internationaux nous ont permis d'élargir le dispositif comparatif à d'autres pays tels que Aotearoa-Nouvelle-Zélande, Brésil, Canada, Colombie, Guatemala, Kenya, pays du bassin du Congo, Pérou, Russie, Suriname.

analyser les enjeux que l'émergence d'un droit international des peuples autochtones introduit dans une situation définie par une sorte de face-à-face historique entre les pouvoirs de l'État (exécutif, juridique, législatif) et les demandes de ces collectifs en quête de reconnaissance, d'autonomie et de respect. Ces perspectives engagent toutes sortes de réflexions sur la mise à distance de ces populations par d'autres groupes sociaux, sur leur place dans la diversité culturelle du monde, sur l'importance de la construction des liens transnationaux, aussi bien que sur la transformation de l'État, sur les formes néolibérales de régulation ou sur la diplomatie des droits de l'homme⁶. Mais, dans le cadre de cette recherche, nous nous sommes surtout attachés à un travail, assez compliqué, d'évaluation de l'état du droit concernant les populations autochtones, ou minoritaires.

Sachant qu'en principe tout le droit leur est applicable en tant que leurs membres ressortissent d'un État quelconque, mais que très souvent la loi ou les dispositifs qu'elle sert à construire (politiques publiques, décrets, règlements, circulaires administratives) ne sont pas en adéquation avec les normes qui émanent de la communauté internationale et que d'aucuns réprouvent, comment procéder? Nous avons choisi comme méthode de repérer les points de connexion ou de divergence entre, d'une part, le document international, à savoir la DDPA qui est destinée à porter le changement « ambitieux » (dit *aspirational*, selon la langue anglaise qui a présidé à sa négociation) et, d'autre part, les corpus juridiques et réglementaires qui se rapprochent le plus des dispositions qu'elle contient. L'entreprise est sans doute imparfaite, notamment parce qu'elle est entreprise par une équipe composée d'une seule juriste et de plusieurs anthropologues et sociologues, mais le dialogue entre les chercheurs a permis de mettre en relation des approches différentes du droit et du politique et des analyses socio-historiques, donnant ainsi un éclairage plus complet aux questions dont traite cet ouvrage.

LES ÉTATS ÉTUDIÉS PAR LE PROGRAMME SOGIP ET LA DÉCLARATION

Quatre continents et dix pays ont été retenus pour la recherche sur les échelles de la gouvernance des peuples autochtones. En Amérique latine, et du nord au sud, il s'agit du Mexique, de la Guyane française, de la Bolivie, de l'Argentine et du Chili; en Afrique, du Botswana et de la Namibie; en Océanie, de l'Australie et de la Nouvelle-Calédonie; et de l'Inde, en Asie.

Tous les États considérés dans cette étude ont voté en faveur de la DDPA ou l'ont adoptée plus tardivement (Australie). Mais ils ont tenu des positions

6. L'expression « droits de l'homme » ou « droits de l'Homme » est sujette à discussion: sur la capitalisation du [H] pour référer au genre humain ou sur le remplacement de « l'homme » par l'adjectif « humains » pour s'aligner sur les usages anglophone *human rights* ou hispanophone *derechos humanos*. Au Canada, l'usage « droits de la personne » est plus commun. S'il est vrai que les droits humains sont principalement des droits individuels, la locution « droits de l'homme » nous semble renvoyer à une dimension collective plus que l'expression « droits de la personne ». Dans cet ouvrage, nous emploierons les termes: « droits de l'homme » au sens générique mais en suivant la règle éditoriale du [h]; « droits humains », plus appropriés au regard des raisonnements émanant des langues anglaise et espagnole; et occasionnellement « droits de la personne ».

bien distinctes au cours des phases de négociation et d'adoption tant pour ce qui concerne la portée de ce document, que son contenu ou sa force normative. Certains, comme la Bolivie et le Mexique, l'ont soutenue depuis le début des négociations jusqu'à son adoption. D'autres, comme l'Australie, se sont distingués par la variabilité de leur soutien politique, leur opposition finale et pour finir leur ralliement, en 2010. En position intermédiaire, le Groupe africain dirigé par la Namibie et le Botswana a retardé, en 2006, l'adoption de la Déclaration par l'Assemblée générale des Nations unies en invoquant sept préoccupations majeures (Barume, 2013 ; Crawhall, 2013). L'Inde, qui s'est longtemps opposée à la catégorie *indigenous peoples*, l'a, elle aussi, adoptée, tout comme le Chili et l'Argentine qui ont activement participé aux débats et à la négociation. La France, longtemps réticente à l'adoption d'un tel instrument, a finalement fait partie des États européens les plus impliqués, avec le Royaume-Uni et l'Espagne, ou encore les pays scandinaves, mais sur des positions totalement distinctes de ces derniers. Les raisons pour lesquelles les États ont adopté la Déclaration sont extrêmement variables, et si l'on sait qu'une déclaration des Nations unies a une valeur morale et symbolique plus qu'elle ne contraint juridiquement les États à l'appliquer, il n'en reste pas moins qu'il s'agit de comprendre comment les dispositions de cet outil international peuvent être mises en œuvre. Le premier rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones évoque à cet égard les défis de la mise en œuvre, en soulignant différents domaines de l'administration de l'État, de la justice, ou des territoires et les difficultés politiques qui limitent la participation démocratique des peuples autochtones (Stavenhagen, 2013). En 2014, la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies, connue sous le nom de Conférence mondiale des peuples autochtones, a adopté une autre déclaration destinée à permettre la mise en œuvre de la DDPA. Le paragraphe 31 prie le Secrétaire général, agissant en concertation et en coopération avec les peuples autochtones, le Groupe d'appui inter-organisations sur les questions concernant les peuples autochtones et les États Membres, de commencer à élaborer, dans les limites des ressources existantes, un plan d'action à l'échelle de l'ensemble du système en vue de garantir la cohérence de l'action menée pour réaliser les objectifs définis dans la Déclaration, et de rendre compte à l'Assemblée générale à sa soixante-dixième session, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, des progrès accomplis.

En 2016, l'Instance permanente sur les questions autochtones discutait des débuts de mise en œuvre de ce plan à l'échelle du système (dit en anglais *system wide action plan* – Swap) et de ses effets sur la mise en place de plans d'action nationaux, élaborés pour certains sur la base de recommandations précises et d'implications directes de personnalités autochtones ayant acquis renommée et visibilité dans le système onusien⁷. De notre côté, en nous fondant sur les grands paramètres qui se dégagent de la lecture de la DDPA, nous nous sommes efforcés

7. Notes de terrain de I. Bellier, 20 mai 2016, Instance permanente sur les questions autochtones, New York.

d'identifier les bornes juridiques et politiques qui, dans les États que nous avons étudiés, marquent le potentiel respect de l'engagement de la communauté internationale et des pays concernés par les questions autochtones sur leur territoire.

Premiers éléments de variations

Le rapport démographique entre la population autochtone et la population non autochtone constitue un facteur déterminant de la place accordée aux communautés autochtones au sein des politiques publiques étatiques, des législations. Il détermine leurs chances de participer à la vie politique du pays. Cette relation varie considérablement selon les États même si, dans la majorité des cas, les peuples autochtones sont minoritaires. Les données démographiques que nous introduisons ci-dessous revêtent un caractère indicatif et n'ont qu'une valeur relative puisqu'elles dépendent des méthodes de recensement utilisées.

En Argentine, l'enquête complémentaire sur les populations autochtones publiée par l'Institut national de la statistique et des recensements en 2010 indique que 600 329 personnes se reconnaissent comme descendant de, ou appartenant à, un peuple autochtone sur 40 millions d'habitants. Trente-cinq noms de peuples sont inscrits au registre officiel des peuples autochtones, qui est établi sur la base de l'auto-identification des personnes.

L'Australie recense, en 2010, une population autochtone d'environ 517 000 personnes, soit 2,5 % de la population nationale. Elle se distribue en deux grandes collectivités, les Aborigènes (90 %) et les Insulaires du détroit de Torres (6 % ; 4 % d'ascendance mixte entre ces deux peuples), qui regroupent chacune une multiplicité d'identités régionales (Koori, Murri, Nyoongah, etc.) et locales (Ngarrinjeri, Nyikina, Warlpiri, etc.).

Au Botswana, la population concernée par le sens international de la catégorie peuples autochtones (Bellier, 2013c) correspond à 2,5 % ou 3 % de la population, avec une estimation de 46 000 à 60 000 San/Basarwa⁸. Le reste de la population nationale, environ deux millions de personnes, se compose d'une variété de groupes parlant une langue de la famille Bantu, parmi lesquels figurent les Bahe-
rero, Wayei, Hambukushu et Bakgalagadi qui résident dans les régions rurales, souvent à proximité des communautés San/Basarwa.

En Bolivie, le recensement de 2012 indique que 48 % de la population déclarent appartenir à une nation ou peuple autochtones, ce qui est inférieur à la proportion souvent avancée de 60 %. Les plus nombreux sont les Quechua (36,41 %), et les Aymara (31,67 %) qui vivent dans les Andes occidentales. Les Chiquitano (2,9 %), Guarani (1,92 %) et Moxeno (0,84 %) forment trois des principaux peuples des Basses Terres couvrant le nord et l'est du pays.

Au Chili, selon le recensement de 2009, 1 188 340 personnes se reconnaissent comme autochtones, soit 6 % de la population totale, réparties en neuf peuples

8. La langue setswana identifie les San comme Mosarwa/Basarwa (singulier/pluriel).

reconnus par la loi n° 19253 en tant qu'ethnies : Aymara, Atacameño, Kollas, Diaguita, Queshua, Rapa Nui, Mapuche, Kawashkar et Yamana.

En Guyane française, située en Amérique du Sud, la population totale était de 237 550 habitants au 1^{er} janvier 2011. La France ne réalisant pas de statistiques ethniques, il n'existe pas de recensement des populations amérindiennes et noires-marrons, que les chercheurs estiment à environ 10 000 Amérindiens (Kali'na, Wayana, Lokono, Teko, Palik'wene et Wayampi) et 60 000 Noirs-Marrons (dits aussi Bushinenge)⁹.

En Inde, les 461 groupes ethniques reconnus comme « tribus répertoriées » (*Scheduled Tribes, ST*), également nommés *adivasi* en hindi¹⁰, sont considérés comme peuples autochtones, au sens international de l'expression. Avec une population estimée à 84,3 millions, les Adivasi représentent 8,2 % de la population totale. Plusieurs groupes ethniques pourraient être qualifiés au sein du statut de *Scheduled Tribes* mais, non officiellement reconnus, ils ne figurent pas sur la liste qui indique 705 noms à la suite du recensement 2011. La principale concentration des peuples autochtones se trouve dans sept États du Nord-Est indien et dans la dite « ceinture tribale centrale » qui s'étend du Rajasthan au Bengale.

Sur une population totale de 112 336 538 habitants que compte le Mexique, selon le recensement de 2010, la Commission nationale de la population estime que la population autochtone dépasserait quatorze millions de personnes, soit 12,6 % de la population totale. Elles se distribuent en 68 peuples parlant autant de langues distinctes, qui relèvent de onze familles linguistiques et 364 variantes de celles-ci.

En Namibie, la population concernée – au sens du droit international des peuples autochtones et selon les termes de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples – représente environ 8 % de la population nationale, soit de 27 000 à 44 000 San (anciennement Bushmen, aujourd'hui identifiés comme Ju|'hoansi, ǀX'ao||'aesi, !Xun, Hai||om, Khwe, Naro, et !Xoon), 25 000 Himba, 70 000 Nama et les Damara, un peu plus nombreux.

En Nouvelle-Calédonie, territoire du Pacifique relevant de l'État français, le recensement de 2014 indique une population totale de 268 767 personnes dont on ne connaît pas la ventilation précise mais, en 2009, la population kanak s'élevait à 99 078 personnes, soit 44,3 % de la population totale de ce territoire d'outre-mer. Notable exception à la règle républicaine, l'existence du peuple kanak, « peuple d'origine » de la Nouvelle-Calédonie, est reconnue par la République française depuis la signature de l'Accord de Nouméa (5 mai 1998), lequel a été intégré à la Constitution française (titre XIII, articles 76 et 77) lors de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 (loi constitutionnelle 98-610).

Les données démographiques permettent d'évaluer l'importance relative des ensembles autochtones d'un pays comparativement à d'autres. Mais le fait que les communautés autochtones soient en minorité en regard de la population

9. <http://www.Sogip.ehess.fr/spip.php?rubrique43>.

10. Le terme [*ādivāsi*], communément usité aujourd'hui en Inde provient du sanskrit आदिविषी, des racines ādi, « origine », et vās « habiter », « résider ».

nationale ne signifie pas que les personnes qui relèvent de ces entités, quel que soit le régime juridique de reconnaissance dont bénéficient leurs organisations, sont toujours minoritaires au plan territorial. L'histoire de leur localisation compte dans la compréhension des revendications que certaines d'entre elles portent jusqu'aux Nations unies – une perspective qui exige dès lors de s'intéresser à leur environnement économique, écologique et social.

LE CADRE COMPARATIF

Si les États entrent en négociation internationale sur la base d'une histoire et pour des objectifs qui leur sont propres, en matière de reconnaissance des droits des peuples autochtones on observe des cheminements partagés, des points de forte divergence et des espaces de convergence. Par la comparaison, et en systématisant la saisie des données sur plusieurs échelles, on peut mettre en évidence des éléments qui, ensemble, contribuent à définir le champ de l'autochtonie politique et, séparément, éclairent les évolutions nationales du traitement des populations concernées. Sur le plan théorique, cette approche, que l'équipe Sogip a suivie depuis le début de sa constitution en 2010, nous a incités à dégager quelques grands facteurs permettant d'expliquer les distinctions que l'on notait entre, par exemple, l'Amérique latine et l'Afrique, ou entre l'Inde et l'Australie. Sur le plan pratique, cela nous a conduits, à partir d'un regard combinant les interprétations du droit et la connaissance des dynamiques sociales et politiques, à sérier les effets que la fabrique internationale des droits de l'homme peut avoir localement.

Toute entreprise comparative comporte une part d'arbitraire, relative notamment aux éléments pris en considération pour la comparaison. Elle comporte aussi une part aléatoire, au sens où les hypothèses retenues dans la sélection des éléments comparés peuvent s'avérer insuffisantes et requérir l'identification d'autres facteurs explicatifs des phénomènes observés. C'est cette démarche expérimentale que nous essayons de retracer ici et dont il s'agit maintenant de clarifier les linéaments.

De prime abord, les pays que l'on étudie varient par leur taille (de l'échelle d'une île, la Nouvelle-Calédonie, à celle d'un continent, l'Australie), par leur densité démographique (l'Inde compte à elle seule plus d'habitants et plus d'autochtones que tous les autres réunis), par leurs langues officielles (anglais, espagnol, français), par leurs structures politiques (État unitaire comme le Chili, ou État fédéral comme l'Argentine, le Mexique, l'Inde ou l'Australie), par leur mode d'intégration en droit interne du droit international (système dualiste *versus* système moniste), par la solidité de leur tissu démocratique et du respect de tous envers le principe de primauté du droit (*rule of law*) ou encore par leurs régimes de gouvernance territoriale: la France a établi des régimes distincts dans ses collectivités d'outre-mer; la Namibie gère les héritages de l'apartheid contre lequel le Botswana a lutté; la Bolivie propose l'instauration d'un État plurinational. Le fait qu'ils aient tous des dispositifs publics concernant les populations autochtones d'une part, et qu'ils aient tous ratifié la DDPA d'autre part, établit une première base de comparaison. Une seconde base est ressortie, à l'analyse, des expériences

coloniales qui permettent de différencier les États résultant de la colonisation de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Espagne, de l'Allemagne ou de l'Afrique du Sud. Une troisième base a émergé du type de droit qui est mis en œuvre, *common law* ou droit romano-germanique. Puis l'on s'est aperçu que des évolutions se produisaient, qui tiennent à des héritages plus récents, issus de l'affirmation des organisations onusiennes dans la gouvernance (normative ou morale) des affaires du monde.

Ces affaires étant très générales, et les agences onusiennes très nombreuses, afin de comparer les dispositifs juridiques et publics nous avons retenu une série de thèmes sous trois rubriques principales, au croisement des dispositifs de la DDPA et des préoccupations qui traversent le mouvement international des peuples autochtones et que portent les organisations locales. Ainsi que le montrent les tableaux présentés dans la troisième partie, nous avons identifié trois grands blocs de droits autour des questions de la gouvernance et de la citoyenneté (GC), des questions d'accès à et de gestion des terres, des territoires et des ressources (TTR), ainsi que des questions de culture, d'identité, d'éducation et de santé (CIES). Ces regroupements demandent à être explicités.

Si le concept de «gouvernance» n'est pas dénué d'ambiguïté au regard des analyses portant sur la gouvernementalité des questions autochtones comme nous le verrons plus loin, précisons que la rubrique «gouvernance» rassemble des éléments certes hétérogènes mais qui éclairent la notion d'autodétermination qui est au cœur de la DDPA. Ils concernent les aspects relatifs aux institutions, aux garanties procédurales, à l'organisation de la participation politique, aux régimes d'autonomie, aux droits économiques. Le deuxième bloc, dénommé TTR, abréviation de «terres, territoires et ressources» (Bellier, 2014), reprend, selon cette terminologie héritée des négociateurs de la Déclaration, un ensemble de dispositions qui sont source de contentieux entre les peuples autochtones et les États, mais qui sont aussi des moyens de penser la terre comme autre chose qu'une matière d'appropriation et d'exploitation, engageant dès lors un ensemble de représentations et d'interprétations jurisprudentielles susceptibles d'aider aux règlements des litiges. Le troisième bloc, intitulé CIES, regroupe les éléments qui donnent sens à l'identité autochtone en général, et à son devenir en particulier, à travers des dimensions que les autochtones ont l'habitude de mettre en relation mais qui sont disjointes dans les dispositifs des politiques éducatives, ou culturelles, ou de santé. Le découpage que l'on retrouve dans la plupart des formes gouvernementales étudiées ne permet pas de penser la manière dont ces domaines sont en relation systémique avec les usages économiques, sociaux et politiques des territoires. Nous explorons ces aspects dans la troisième partie de cet ouvrage.

STRUCTURE DU LIVRE

Le livre s'agence en trois parties, les deux premières ayant vocation à définir tous les éléments utiles à la lecture des dispositions du droit international et des tableaux qui sont présentés et commentés dans la dernière. La première partie précise l'émergence du cadre juridique international, en revenant sur le

processus de rédaction de la DDPA qui, outre le fait qu'elle est le premier instrument international à être négocié par les représentants des États *avec* les délégués desdits peuples, suit un style original. Elle éclaire le droit international des droits de l'homme et le potentiel qu'il représente compte tenu des interprétations dynamiques favorables auxquelles il donne lieu, ce qui en fait un outil mieux adapté globalement à la résolution des problèmes posés et vécus par les groupes sociaux concernés que le droit de la propriété ou le droit des affaires. Il présente à cet égard les systèmes régionaux des droits humains existant dans les Amériques, en Afrique et en Europe. La deuxième partie présente les échelles spatio-temporelles dans lesquelles évoluent les droits des peuples autochtones, échelles qui, sur le plan spatial, permettent de comprendre les figures de l'internationalisation et de la transnationalisation des questions autochtones. Sur le plan temporel, elles témoignent des évolutions des représentations du monde et des divisions de celui-ci. La mise en évidence de ces échelles permet d'expliquer comment un sujet de droit international, ainsi que sont désormais reconnus les peuples autochtones du fait de l'adoption de la DDPA, est saisi de manières distinctes aux niveaux global, régionaux et étatiques. Cette « chaîne de traitement » a bien évidemment un effet sur les collectifs autochtones qui souhaitent voir leurs droits respectés. Cette partie témoigne des étapes de la reconnaissance normative, à travers un chronogramme dont nous pressentons la pertinence mais dont la valeur ne nous est apparue qu'une fois la collecte et l'analyse des données organisées, l'échelle du temps permettant de réfléchir à la vie sociale et politique des normes et à leur environnement (tableau 24).

La troisième partie présente les états de la reconnaissance pour les pays cibles de l'étude, à travers des lectures commentées des blocs de droits mentionnés plus haut, qui se réfèrent d'une part à l'espace du politique, d'autre part aux dimensions de la territorialité, et enfin aux questions de société. Une synthèse finale des types et catégories de droits s'efforce de donner une vue d'ensemble que l'on ne peut proposer au regard qu'après avoir posé clairement les éléments d'interprétation qui y sont résumés (tableau 25).

Ce livre, agencé et rédigé par trois personnes, est le fruit d'un travail collectif organisé de 2010 à 2015 dans le cadre de l'équipe Sogip¹¹ qui a réfléchi aux manières dont les normes internationales, et en particulier la DDPA, étaient perçues, comprises, et instrumentalisées dans une série de pays caractérisés par leurs différents positionnements vis-à-vis des questions autochtones. Il est nourri des contributions factuelles, des apports analytiques et des commentaires des membres de cette équipe que nous citons régulièrement: Verónica González González, sociologue, spécialiste du Mexique et de la construction internationale de l'« indigène/autochtone »; Stéphanie Guyon, politiste, spécialiste de la

11. Hébergée à l'EHESS, à Paris, l'équipe Sogip composée de dix chercheurs, d'une documentaliste, d'un gestionnaire de projet à laquelle se sont agrégés plusieurs étudiants en master et doctorat, post-doctorants et jeunes chercheurs de visite, a collecté durant plus de cinq ans les données présentées ici et testé son approche comparative dans le cadre du séminaire de recherche mensuel « Perspectives comparatives sur les droits des peuples autochtones ». Voir www.sogip.ehess.fr.

Guyane française; Jennifer Hays, anthropologue, spécialiste de l'Afrique australe; Rowena Dickins Morrison, juriste, et Benoît Trépied, anthropologue, tous deux spécialistes de la Nouvelle-Calédonie; Martin Préaud, anthropologue, spécialiste de l'Australie; Raphaël Rousseleau, spécialiste de l'Inde. Les artisans de la synthèse sont Laurent Lacroix, sociologue, spécialiste de la Bolivie et de l'État plurinational, Leslie Cloud, juriste, spécialisée en droits de l'homme et des peuples autochtones, avec une connaissance très précise du cône sud de l'Amérique, et Irène Bellier, anthropologue, spécialiste du mouvement international des peuples autochtones et des espaces dédiés au traitement des questions autochtones, aux Nations unies notamment.