

PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE

Les enjeux de la reconnaissance

COLLECTION
«HORIZONS AUTOCHTONES»

Collection du GITPA dirigée
par Irène Bellier et Patrick
Kulesza avec Joëlle Chassin

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.

Le 13 septembre 2007, l'Assemblée générale des Nations unies adopte la Déclaration des droits des peuples autochtones. Après plus de 20 ans de négociations compliquées, les peuples indigènes qui partagent une histoire de domination, de marginalisation et d'exclusion dans la construction des États sont reconnus comme sujets de droit, jouissant du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette reconnaissance internationale ouvre toute une série de questions sur la place des peuples autochtones dans le monde aujourd'hui, sur les luttes menées pour les respecter comme êtres humains, comme citoyens, comme peuples, égaux et différents.

Ce livre a été conçu à partir d'un atelier international, financé par le Conseil européen de la recherche, organisé par l'équipe SOGIP (ERC 249236) qui travaille sur les échelles de la gouvernance reliant les Nations unies, les États et les peuples autochtones, et sur les sens de l'auto-détermination à l'heure de la globalisation. La première partie porte sur le legs colonial et les enjeux politiques et sociaux des processus de catégorisation, la seconde aborde les évolutions du champ juridique et des constitutions. En mettant en évidence les héritages de l'histoire et les spécificités régionales de différents processus, les chapitres évoquent la diversité des situations dans le monde, en faisant ressortir les points communs et les lignes de transformation.

Les contributions d'anthropologues, de sociologues, de juristes et d'acteurs autochtones montrent les articulations entre les domaines du social, du politique et du juridique qui témoignent des mécanismes – et des résistances – à l'œuvre dans le processus d'ouverture d'un espace de reconnaissance des peuples autochtones.

Les contributeurs, par ordre d'apparition

Rodolfo Stavenhagen, Irène Bellier, Leslie Cloud, Verónica González, Laurent Lacroix, Silvia Lopez da Silva Macedo, Stéphanie Guyon, Benoît Trépied, Martin Préaud, Virginius Xaxa, Scott Simon, Ahwa Mona, Yves-Marie Davenel, Nigel Crawhall, Raquel Yrigoyen, Marco Aparicio Wilhelmi, Jean Leclair, Clive Baldwin, Cynthia Morel, Lesle Jansen, Mick Gooda.

Prix : 37,50 euros

ISBN : 978-2-343-01120-2



9 782343 011202



COLLECTION HORIZONS AUTOCHTONES



COLLECTION HORIZONS AUTOCHTONES

PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE – Les enjeux de la reconnaissance

Sous la direction de
IRÈNE BELLIER

PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE

Les enjeux de la reconnaissance



PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE

Les enjeux de la reconnaissance

Sous la direction de
Irène Bellier

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 possible 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 PARU DANS LA COLLECTION

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

PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE MONDE

Les enjeux de la reconnaissance

Sous la direction de

Irène Bellier

Avec la collaboration de

Yves-Marie Davenel

Préface de

Rodolfo Stavenhagen

Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation
des droits de l'homme et des libertés fondamentales
des populations autochtones (2001-2008)

Cet ouvrage coordonné par Irène Bellier, directrice de recherches au CNRS et responsable scientifique de l'équipe SOGIP (ERC 249236), résulte d'un atelier international organisé à Paris en juin 2011 sur le thème « Peuples autochtones, avancées internationales, gouvernance et questions juridiques ». L'organisation de cette rencontre et une partie des recherches conduisant à ces résultats ont été subventionnées 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).

Je tiens à remercier tous les membres de l'équipe SOGIP pour leur implication dans l'organisation et l'animation de cette rencontre, Yves-Marie Davenel qui a collaboré à la réalisation de ce livre, Marion Dupuis, Leslie Cloud, Jennifer Hays, Laurent Lacroix, Martin Préaud, Raphaël Rousseau pour leurs traductions des chapitres initialement rédigés en anglais et en espagnol, dont les noms sont signalés en début de chapitre. Je ne saurais oublier Rowena Dickins-Morrison, Verónica González, Stéphanie Guyon et Benoît Trépiéd pour leurs commentaires avisés.

Mes remerciements s'adressent aussi à Carole Levesque (directrice du Réseau DIALOG, <http://www.reseaudialog.ca>) pour son actif soutien aux travaux de SOGIP, à Joëlle Chassin, Josette Isidore et Patrick Kulesza (secrétaire général du GITPA, www.gitpa.org) pour leur relecture du manuscrit.

COUVERTURE

Œuvre d'Arnaldo Pomodoro intitulée *Sphere within sphere* devant le siège des Nations unies à New York.

Nous remercions Arnaldo Pomodoro et sa Fondation pour l'autorisation gracieuse de reproduire son œuvre sur la couverture.

Site d'Arnaldo Pomodoro : www.arnaldopomodoro.it

Site de la Fondation Arnaldo Pomodoro : www.fondazionearnaldopomodoro.it

PHOTO : Irène Bellier - 2005

RÉALISATION : La Souris - 2013

© L'Harmattan, 2013

57, rue de l'École polytechnique, 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>

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

ISBN : 978-2-343-01120-2

Sommaire

PRÉFACE

La protection des droits autochtones : le défi de la mise en œuvre Rodolfo Stavenhagen	7
--	---

INTRODUCTION

La reconnaissance internationale des peuples autochtones Irène Bellier	13
--	----

PREMIÈRE PARTIE

LES ENJEUX POLITIQUES DES CATÉGORIES

Catégories, nominations et droits liés à l'autochtonie en Amérique latine. Variations historiques et enjeux actuels Leslie Cloud, Verónica González, Laurent Lacroix	41
--	----

Pourquoi nous appelez-vous Indiens ? La catégorie d'Indien et son appropriation par les populations autochtones au Brésil Silvia Lopez da Silva Macedo	75
--	----

Les autochtones de la République. Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français Stéphanie Guyon, Benoît Trépied	93
--	----

Peuples autochtones dans le Pacifique. Héritages coloniaux et gouvernance autochtone Martin Préaud	113
--	-----

La conscience adivasi (<i>indigenous peoples</i>) en Inde Virginius Xaxa	131
--	-----

L'autonomie autochtone à Taiwan. Un cadre légal en construction Scott Simon, Awi Mona	147
---	-----

Des <i>inorodcy</i> aux <i>korennye narody</i> : modalités de la reconnaissance des peuples « autochtones » en fédération de Russie Yves-Marie Davenel	165
--	-----

L'Afrique et les droits des peuples autochtones : un bilan des réactions à la Déclaration des Nations unies Nigel Crawhall	181
--	-----

L'appréhension du concept « peuples autochtones » dans le contexte africain	205
--	-----

SECONDE PARTIE

CE QUE LE DROIT FAIT AU POLITIQUE

Constitutionnalisme pluraliste et peuples autochtones en Amérique latine. Du multiculturalisme à la décolonisation

Raquel Yrigoyen Fajardo 209

La (re)construction de l'autonomie autochtone comme composante du projet de décolonisation en Bolivie : le cas de Jésus de Machaca

Marco Aparicio Wilhelmi 229

Institutions autochtones et traditions juridiques nationales. Articulations et contradictions : le cas canadien

Jean Leclair 247

Recourir à la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dans des actions en justice

Clive Baldwin, Cynthia Morel 265

Les peuples autochtones dans le droit international : le cas des San de Namibie

Lesle Jansen 291

Établir une relation entre le gouvernement et les peuples autochtones d'Australie

Entretien de Martin Préaud avec Mick Gooda, Commissaire à la justice sociale 307

ANNEXES

La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones

321

Estimation des peuples autochtones dans le monde

335

BIBLIOGRAPHIE

351

LISTE DES CONTRIBUTEURS

365

INTRODUCTION

IRÈNE BELLIER

La reconnaissance internationale des peuples autochtones

Depuis les années 1970, la dénomination « autochtone » dotée d'un sens général commun (« originaire du lieu en question »), a été remobilisée à des fins identitaires et surtout politiques par de nombreuses organisations et mouvements sociaux. Nous nous intéressons ici au phénomène qui a donné lieu à l'élaboration sur la scène internationale de la catégorie légale – *peuples autochtones* –, consacrée par l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DDPA, ci-après la Déclaration), le 13 septembre 2007 par l'Assemblée générale.

La Déclaration n'a plus d'opposition déclarée, suite au ralliement en 2009 et 2010 des quatre pays – Canada, Australie, Nouvelle-Zélande et États-Unis d'Amérique – qui s'étaient distingués par leurs hésitations durant les 25 ans que dura la négociation. Elle a une portée universelle. Cependant les manières de nommer les entités auxquelles s'appliquent ses dispositions varient selon les langues. De la même façon, les cadres constitutionnels et juridiques varient selon quelques grandes traditions du droit. Dès lors, l'histoire des États et des rapports entre société dominante et *peuples autochtones* constitue une dimension incontournable de la réflexion

sur les enjeux de la reconnaissance. Comment cette catégorie, agréée internationalement, fonctionne-t-elle dans les différents États où vivent les dits peuples? De quelles façons les États sont-ils menés à réviser leurs politiques et cadres juridiques? Cela nous a conduit à organiser ce livre autour de deux parties rassemblant la première, des contributions relatives aux enjeux politiques et sociaux des processus de catégorisation, la seconde, des contributions témoignant des effets que le droit induit dans les conduites politiques. Pour éclairer ces deux parties, nous ferons une brève incursion dans l'espace international auquel les représentants des peuples autochtones ont recours aujourd'hui pour défendre leurs droits.

La Déclaration reconnaît, dans son Préambule, le « droit de tous les peuples d'être différents, de s'estimer différents et d'être respectés en tant que tels ». Elle inscrit, dans son dispositif, le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes. C'est une immense avancée du droit pour les collectivités dites indigènes, tribales, autochtones, premières nations ou premiers habitants. Mais, de même qu'aucun texte en droit international ne définit « un peuple », la Déclaration laisse ouverte la définition de *peuples autochtones*. Cela a pour conséquence directe de donner aux tribunaux, nationaux et internationaux, un rôle très important et d'obliger à réfléchir concrètement à des situations, des contextes ou des approches. En reconnaissant le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, la communauté internationale déplace le curseur de l'identification des dits peuples, du point défini par les États – qui ont historiquement construit les catégories nominales s'imposant aux groupes concernés – vers l'espace défini par les mobilisations d'entités jusqu'à présent administrées par d'autres qu'elles-mêmes et dont les représentants sollicitent le droit international, pour être inclus dans le concert des peuples et des nations. Il s'agit de penser simultanément le droit à l'égalité et le droit à la différence.

L'indéfinition juridique de la catégorie bouscule le système des définitions existantes, qui varient selon les États qui les produisent et les langues qui les expriment. Aussi pour comprendre les enjeux de l'usage d'une nouvelle catégorie légale, les chercheurs de l'équipe SOGIP¹ ont-ils organisé, en juin 2011, un atelier international dans le but de réfléchir à cette problématique. Comment un dispositif articulé autour de la reconnaissance des

1. L'équipe SOGIP, composée d'anthropologues, de juristes, de politistes et de sociologues, est financée par le Conseil européen de la recherche (ERC 24 92 36) dans le cadre du 7^e PCRD. Elle travaille sur les échelles de la gouvernance des peuples autochtones à partir d'une approche mettant en relation les scènes globales de discussion des questions autochtones et une dizaine de pays sur quatre continents. Voir www.sogip.ehess.fr

droits des peuples autochtones, de portée universelle, peut-il s'appliquer dans les États qui ont organisé le traitement politique de ces populations et formé les catégories sémantiques qui placent celles-ci dans une situation de dépendance, de marginalisation, voire d'exclusion de la communauté nationale? La plupart des contributions de ce livre sont issues de cet atelier qui rassembla le Rapporteur Spécial sur les droits et libertés fondamentales des peuples autochtones, des chercheurs en anthropologie, en sociologie et en droit, des leaders autochtones, venus présenter leurs réflexions sur l'horizon ouvert par la Déclaration et sur les situations juridiques et politiques en Afrique (continent, Botswana et Namibie), Australie, Amérique latine (Bolivie, Colombie, Panama, Pérou, Suriname), Canada, Inde et la France d'Outre-mer. De nouvelles contributions sont venues enrichir le dossier, sur le Brésil, la Russie et Taïwan.

Déclinée dans toutes les langues de travail onusiennes (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe), la catégorie *peuples autochtones* / *indigenous peoples* / *pueblos indígenas* (etc.) est plus ou moins acceptée dans les États où vivent les dits peuples, reconnue ou contestée dans les langues officielles et de communication, par les autorités, les médias, l'université, les citoyens. En comparant les régions du monde contemporain, on observe que des représentations culturelles sont projetées sur des peuples globalement considérés dans leur différence vis-à-vis du reste de la société, et souvent jugés comme «attardés», à «moderniser», à «développer». Elles émanent d'une histoire de colonisation. La matrice de la distinction entre *peuples autochtones* et société dominante se retrouve dans le modèle du colonialisme dit «externe», lié à l'expansion européenne et connu sous le nom de «théorie de l'eau salée» (*blue water theory*) et dans le modèle du colonialisme «interne» lié, lui, à des structures locales de domination. Les trajectoires nationales ainsi que la configuration spécifique des rapports de domination internes brouillent l'identification et la distinction des «premiers occupants». Partant de ce constat, nous avons exploré, à partir d'exemples concrets, les catégories en usage dans les constitutions, dans les politiques publiques, dans les libellés des services qui administrent les peuples indigènes/autochtones/tribaux. Cela nous a conduit à réfléchir à l'instrumentalisation de la catégorie et à l'impact que les manières de nommer ou de reconnaître ont sur les expériences autochtones².

2. Marisol de la Cadena, Orin Starn (eds.), 2007, *Indigenous Experience Today*, Oxford, New York, Berg.

LES ENJEUX DES PROCESSUS DE CATÉGORISATION

Parce qu'il est difficile de répondre de manière universelle à la question de savoir *qui* sont les peuples autochtones, les principaux acteurs de la Déclaration n'ont souhaité ni inscrire une définition précise ni adjoindre une liste nominale. Celle-ci était sollicitée par certains diplomates, ou par des juristes d'État s'inquiétant des impacts que de nouvelles normes internationales pourraient avoir au niveau national, à l'heure d'énoncer des politiques publiques, d'engager des programmes dits « de développement », et de résoudre différents types de conflits. Cet ouvrage n'entend pas donner une définition des peuples autochtones mais revient sur ce point qui n'a pas été l'objet direct du débat juridique, ou seulement par réfraction. L'expression *peuples autochtones* agite la communauté scientifique, des querelles identitaires et des usages politiques brouillent la donne. Alors que l'humanité se caractérise par ses déplacements, qui peut prétendre relever de cette identité? S'agit-il d'ailleurs d'une identité?

La volonté explicite des organismes internationaux de ne pas préciser qui sont les peuples autochtones ne signifie pas une absence de critères, justement définis pour mettre en place le système de protection requis du droit international. Mais, à mesure que les demandeurs de droits ont exprimé la nature des problèmes auxquels ils étaient confrontés, les critères de l'approche internationale sont devenus plus complexes. Sur ce plan, les contributions des représentants autochtones au travail réalisé par les experts de la Commission des droits de l'homme ont été essentielles. Le mouvement mis en place à partir des années 1980 a permis de dégager la réflexion – requise par l'élaboration de normes universelles – de la gangue essentialiste qui pèse sur le sujet ethnique, l'indigène³.

Émergence de la catégorie peuples autochtones

Sans refaire l'histoire des mobilisations qui ont conduit à la saisine des Nations unies⁴, rappelons qu'il y a une quarantaine d'années des représen-

3. Irène Bellier, 2011, « L'anthropologie, l'indigène et les peuples autochtones », conférence prononcée à l'occasion de la 19^e Conférence Robert Hertz, à l'invitation de l'Association pour la Recherche en Anthropologie Sociale (APRAS), Paris, France.
http://halshs.archivesouvertes.fr/view_by_stamp.php?&halsid=m9d5fhgsm711lm4birdjc7d685&label=SOGIP&langue=fr&action_todo=view&id=halshs-00702527&version=1

4. Françoise Morin, 2012, « La déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones à l'épreuve du temps (2007-2012) », *Cahiers Dialog*, 2012-05, <http://www.reseaudialog.ca/docs/CahiersDIALOG-201205.pdf>

tants autochtones parvenaient à prendre pied à l'ONU. L'historien chilien, José Bengoa, utilise l'expression *emergencia indígena*⁵ à propos du retour de l'Indien sur la scène publique sud-américaine. Cette expression peut s'étendre aux Nations unies, et à d'autres parties du globe, bien que l'entrée des autochtones dans le politique n'induisse pas partout les changements que l'on observe dans les Amériques⁶. Les autochtones firent irruption de deux façons dans ce monde international qui leur était inconnu en raison de leur distance tant sociale que spatiale au sein des États qui les englobent : par le biais des études consacrées à leurs situations, principalement vues dans l'orbite des Nations unies sous l'angle du droit, et par la possibilité de s'exprimer directement, acquise à la fin du xx^e siècle.

La première marque de visibilité résulta de l'étude que le Conseil économique et social commanda, en 1972, à José Martínez Cobo, membre de la Sous-Commission des droits de l'homme pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, nommé Rapporteur Spécial sur la situation des populations autochtones. De cette étude découle une longue réflexion sur la question des critères d'identification des peuples autochtones et sur l'approche recommandée par des rapports internationaux qui, depuis lors, se sont multipliés. La seconde marque de visibilité, sans doute la plus importante aujourd'hui, tient à ce que les représentants autochtones sont devenus des acteurs politiques, membres d'organisations reconnues, qui produisent aujourd'hui leurs propres rapports et définissent de nouvelles catégories.

Cette transformation de « victimes » en « acteurs » s'inscrit dans une histoire qui nourrit l'imaginaire des acteurs sociaux. Après l'épisode du chef iroquois, Deskaheh, et du chef spirituel maaori qui tentèrent en vain d'approcher la Société des Nations, en 1923 et 1926, un petit nombre de leaders put finalement accéder au Palais Wilson à Genève, pour organiser avec le soutien des ONG et du Conseil mondial des Églises, trois conférences internationales : la première sur « la discrimination dans les Amériques » (1977), la deuxième sur « le racisme et la discrimination raciale » (1978), et la troisième sur « les rapports à la terre » (1981). Les thématiques signalent la nature des problèmes qu'il s'agissait de traiter à l'époque. À la suite de ces trois conférences, les Nations unies décidaient de mettre en place plusieurs organes dédiés aux

5. José Bengoa, 2000, *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

6. Rodolfo Stavenhagen, 2013, *The Emergence of Indigenous Peoples*, Heidelberg – New York, Springer-Verlag, Collection Springer Briefs on Pioneers in Science and Practice, vol. 3, Subseries with Texts and Protocols, vol. 1.

« questions autochtones »⁷, que nous verrons plus loin. Elles acceptaient surtout que les délégués autochtones participent aux débats⁸. Cela a eu plusieurs conséquences, au-delà de la dimension symbolique que l'on prête souvent aux activités onusiennes. Les représentants autochtones ont contribué à la rédaction de la Déclaration et exigé que celle-ci ne soit finalisée qu'en tenant compte de leur consensus, ce qui dans le monde onusien où la décision appartient aux États membres, est tout à fait remarquable. L'émergence sur la scène internationale témoignait de l'actualité des luttes et de sujets brûlants. Elle donnera lieu à un phénomène unique, comme Nigel Crawhall en fait récit : « C'était la première fois que les Nations unies autorisaient la société civile (acteurs non étatiques) directement affectée par la décision politique à venir à la table négocier l'instrument lui-même »⁹. Cela peut être considéré comme un premier signe d'autodétermination.

Les critères

José Martinez Cobo, professeur de sociologie équatorien, rédigea, à partir de données recueillies auprès de 35 États, principalement latino-américains, et avec le diplomate guatémaltèque Augusto Willemsen-Díaz¹⁰, à l'époque fonctionnaire au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, un rapport conséquent dont les éléments nourrirent les travaux du premier groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA). Le rapport Martinez Cobo (1986) laissa à la postérité le principe d'un examen sérieux des conditions de discrimination de populations promises à l'assimilation et paupérisées si ce n'est toujours violentées, ainsi qu'une série de critères, considérés comme utiles à une « définition de travail ».

7. Le traitement onusien a donné naissance à l'expression « questions autochtones » que l'on retrouve dans l'intitulé de l'un des principaux organes mis en place à l'aube du ^{xxi}e siècle, l'Instance permanente sur les questions autochtones, dans celui d'une ONG internationale très active (IWGIA – *International Workgroup for Indigenous Affairs*) et dans une série de publications. *Indigenous issues* ou *affairs*, cette expression est proche d'une autre expression, très connotée aux États-Unis qui en ont exporté le modèle, celle du *Bureau of Indian Affairs*. Commode pour ne pas employer toujours l'expression *peuples autochtones*, elle est surtout poussée par quelques États influents pour éviter précisément la référence au terme *peuple*. À l'encontre de cette démarche, un certain nombre de leaders poussent à l'adoption de l'expression *peuples autochtones* dans tous les organes qui leur sont dédiés, à commencer par l'Instance permanente.

8. Erica-Irene A. Daes, 2008, *Indigenous Peoples. Keepers of our Past-Custodians of our Future*, Copenhague, IWGIA.

9. Nigel Crawhall, 2011, « Africa and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples », *The International Journal of Human Rights*, 15 (1), p. 16 (nous traduisons).

10. Lire le récit de Augusto Willemsen-Díaz in Claire Charters, Rodolfo Stavenhagen (eds), 2010, *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhague, IWGIA, pp. 16-33.

Les communautés, peuples et nations autochtones [*indigenes*] sont ceux 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 dominant aujourd'hui ces territoires, totalement ou partiellement. Constituant des secteurs non dominants des sociétés, ils 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 sociales¹¹.

Quelques années plus tard, l'Organisation internationale du travail produisait, en 1989, l'unique instrument juridique contraignant qu'est la Convention 169 sur les peuples indigènes et tribaux, négociée sans la participation des délégués autochtones. En faisant réserve sur le sens du mot «peuple»¹², l'OIT proposait une double série de critères pour «décrire les peuples qu'elle vise à protéger», à défaut de préciser qui ils sont¹³. Pour cette organisation,

les éléments relatifs aux peuples tribaux incluent des modes de vie traditionnels, des cultures et modes de vie différents des autres segments de la population nationale, par exemple de par leur façon de gagner leur vie, leur langue, leurs coutumes, etc.; une organisation sociale propre avec coutumes et lois traditionnelles.

Les éléments relatifs aux peuples indigènes ajoutent aux éléments précédents: «les données relatives à l'habitat historique dans une région donnée, ou avant que des tiers ne «l'envahissent» ou ne viennent dans la région».

11. José Martínez Cobo, 1987, *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, E/CN.4/sub 2/1986/87 add 1-4, ONU. Vol. 5, Conclusions, Proposals, Recommendations, para 379, p. 22 publié par les Nations unies et accessible <http://www.docip.org/Online-Documentation.32.0.html> [consulté le 13 avril 2013]. Notre traduction.

12. Article 1, al. 3: 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.

13. L'OIT indique sur son site web que la Convention 169 ne définit pas qui sont les peuples indigènes et tribaux. Elle fournit uniquement des critères pour décrire les peuples qu'elle vise à protéger. L'auto-identification est considérée comme un critère fondamental pour l'identification des peuples indigènes et tribaux. <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--fr/index.htm> [consulté le 4 avril 2013]. L'OIT a par ailleurs adopté un guide des droits des peuples autochtones et tribaux, reprenant l'adjectif autochtone ce qui témoigne de son alignement sur la terminologie internationale.

Ces critères délimitent en partie la manière dont les sujets autochtones sont appréhendés par les organisations internationales et saisis par le droit, puisqu'une convention présente un caractère juridiquement contraignant (voir le chapitre sur l'Amérique latine où cette Convention a été massivement signée). Si chacun des éléments mentionnés peut donner matière à discussion du point de vue de l'anthropologie, on observe aussi que « les questions autochtones » mobilisent d'autres éléments que ceux relatifs à l'antériorité d'occupation territoriale, à la différenciation culturelle et à l'habitat historique. 50 % des autochtones vivent dans des contextes urbains, on commence à voir parmi eux la formation d'une classe moyenne, la jeunesse ne pense pas dans les mêmes termes que ses aînés, les objectifs (et les politiques) du développement sont remis en question. Cela vient compliquer la compréhension de qui sont les peuples autochtones. Cela permet aussi de voir que les « questions autochtones » ne sont ni figées ni réduites aux critères mentionnés plus haut. De fait, les changements sociaux locaux se répercutent sur la scène internationale d'autant plus rapidement aujourd'hui que les acteurs autochtones participent aux débats sur la scène internationale, et restituent localement ce qu'ils y apprennent.

C'est pourquoi on ne peut s'appuyer sur ces seuls critères pour comprendre les dynamiques autochtones aujourd'hui. La combinaison des critères avec le travail des experts onusiens et les mobilisations des acteurs autochtones pour l'extension du domaine des droits fondamentaux sont les ingrédients de dynamiques, à la fois globales et locales, qui se traduisent par la récupération d'identités propres et par des transformations constitutionnelles, juridiques et politiques qui offrent un nouvel espace d'affirmation des droits des peuples autochtones et de renégociation du rapport avec les sociétés dominantes.

Tensions vis-à-vis des catégories nationales existantes

Les peuples autochtones n'ont pas seulement gagné une place dans le système onusien, comme un certain nombre d'anthropologues l'ont décrit à partir des années 1990¹⁴. Les contributions des délégués autochtones,

14. Françoise Morin, 1994, « De l'ethnie à l'Autochtonie. Stratégies politiques », *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, n° 63, pp. 161-174; Andrea Muehlebach, 2001, « "Making place" at the United Nations: Indigenous Cultural Politics at the UN. Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, vol. 16, (3), pp. 415-448; Françoise Morin, 2006, « Les Nations unies à l'épreuve des peuples autochtones », in Christian Gros, Marie-Claude Strigler, *Être indien dans les Amériques - Spoliations et résistance. Mobilisations ethniques et politiques du multiculturalisme*, Paris, Éditions de l'Institut des Amériques, 2006, pp. 43-54; Irène Bellier, 2007, « Partenariat et participation des Peuples Autochtones aux Nations unies : intérêt et limites d'une présence institutionnelle », in Catherine Neveu, *Démocratie participative, cultures et pratiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 175-192.

archivées depuis 1978 par une ONG technique (DoCip - Centre de documentation, de recherche et d'information des peuples autochtones), ont permis d'affiner l'identification des peuples – ni tous les groupes ethniques du monde, ni tous les peuples du monde – et celle des problématiques, d'abord appréhendées sous l'angle des rapports au territoire et des menaces sur les modes de vie et les économies de subsistance, puis élargies aux questions de la représentation, de la participation et de la citoyenneté. C'est ainsi que l'ONU compte environ 400 millions de personnes appartenant à des centaines de peuples, différemment nommés et réglementés, dans 90 États (Voir la carte n° 1 et, en annexe, la ventilation des données qui ont permis de la construire).

Si l'ONU se préoccupe seulement de connaître ceux qui se définissent comme peuples autochtones (principe de l'auto-identification), de multiples dimensions du social et du politique éclairent la condition de ceux qui s'en réclament. Leur examen, sur un mode comparatif, nous permet de considérer que l'expression *peuples autochtones* (qui n'est donc l'objet d'aucune définition simple) constitue une *catégorie politique relationnelle*. En tant que telle, elle est susceptible d'opérer différemment selon les configurations socio-politiques.

Attardons-nous sur cet aspect car, dans le sens commun, le mot « autochtone » (issu du grec) désigne le rapport à la terre (*autòkhtônos*, « de la terre même »). Son sens se confond avec celui d'« indigène », construit sur les éléments latins *gena* et *indu*, « né, issu (gène) de l'intérieur », pour désigner étymologiquement celui qui est du pays. Ce vocable distingue, dans la Rome antique puis dans les systèmes coloniaux, les personnes « nées dans un lieu » de celles qui viennent d'ailleurs (*advenae*)¹⁵. À partir de la scène internationale et de la réflexion sur l'extension du domaine des droits de l'homme, se dégage un autre sens que celui hérité de la Grèce antique, lequel réservait les droits et la citoyenneté aux seuls autochtones¹⁶. En effet, les luttes des peuples autochtones se caractérisent par la demande d'*inclusion* dans les systèmes de droit dont la création de l'État-nation les a tenus à l'écart. Dans cette configuration, si le rapport au territoire compte pour les peuples qui en tirent leur subsistance et considèrent celui-ci comme la source de leurs cultures, il n'est pas exclusif. Le rapport à l'État joue un rôle surdéterminant, car c'est l'État qui nomme et reconnaît, qui organise et

15. Nicole Loraux, 1996, *Né de la terre, Mythe et politique* à Athènes, Paris, Seuil ; Marcel Détienné, 2003, *Comment être autochtone ? Du pur Athénien au Français raciné*, Paris, Seuil.

16. Irène Bellier, 2009, « Autochtone », *EspaceTemps.net*, <http://www.espacetemps.net/articles/autochtone/>

administre le territoire, qui définit les droits d'exploitation des ressources du sol et du sous-sol, qui fixe les conditions de l'état civil, qui élabore les lois et peut les conformer aux normes internationales émergentes. Ce sont toutes ces politiques que les organisations des peuples autochtones cherchent à faire évoluer, en s'imposant comme des interlocuteurs légitimes.

La manière de nommer le sujet « autochtone » ou « indigène » a un poids certain, selon que l'accent est mis sur l'ancrage territorial, sur l'antériorité d'occupation ou sur le statut des personnes, lequel relève de l'héritage politique et juridique des États (indépendants et coloniaux) comme en témoignent les articles de Leslie Cloud, Verónica González, Laurent Lacroix pour l'Amérique du sud, et celui de Stéphanie Guyon et Benoît Trépied pour la France de l'Outre-mer. Cependant ce qui est en jeu aujourd'hui, ce n'est pas cette distinction qui, d'ailleurs, n'opère pas de la même manière dans toutes les langues. L'attribut « autochtone » a été retenu par les Nations unies, en français, pour révoquer le sens de « indigène » accroché à un sujet colonial, défini par la privation de sa souveraineté et régi dans certains cas par un statut personnel. En espagnol, le terme *autóctono* existe sans être employé, en Australie, le terme « aborigène » (*aboriginal people*) sera préféré, ce dernier étant aussi employé au Canada qui reconnaît les *Premières Nations* (Amérindiens), ainsi que les Inuit (qui préfèrent être considérés comme un peuple) et les Métis (descendants d'Européens et d'Amérindiens). Dans ces deux pays, l'expression *indigenous peoples* est usitée pour rassembler des entités distinguées par de précédents modes de classification (aborigènes et insulaires du détroit de Torres, pour l'Australie, Amérindiens, Inuit et Métis pour le Canada). En anglais et en espagnol, les expressions *pueblos indígenas* et *indigenous peoples* sont totalement acceptées, et usitées par la communauté scientifique, ce qui n'est pas le cas en français pour diverses raisons, tenant pour partie à la construction républicaine du peuple et du citoyen, et pour partie à l'usage des termes « autochtone » ou « indigène » sur l'ancienne scène coloniale, principalement l'Afrique¹⁷.

La circulation dans les espaces politiques locaux d'un concept agréé au plan international ne relève pas d'une simple affirmation linguistique, ni de la seule adoption de la Déclaration. En témoigne la situation en Inde, examinée par Virginius Xaxa, à propos des tensions sémantiques entre les termes hindi et anglais, *adivasi* et *indigenous peoples*, à l'intérieur d'un cadre

17. Jean-François Bayart, Peter Geschiere et Francis Nyamnjoh, 2001, « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critique internationale*, 10, pp. 177-194 ; Peter Geschiere, 2009, *The Perils of Belonging, Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*, Chicago, the University of Chicago Press.

juridique défini d'un côté par l'identification constitutionnelle des « tribus répertoriées » (*scheduled tribes*), et de l'autre par l'existence d'un contexte géopolitique hérité du colonisateur britannique. On observe une forme de divorce entre l'État qui a signé la Déclaration mais qui ne reprend pas dans ses usages politiques l'expression peuples autochtones / *indigenous peoples*, et les organisations locales qui y ont recours avec des implications distinctes selon qu'elles se positionnent en Inde centrale ou dans les Territoires du nord-est. En témoigne aussi la manière dont la question autochtone se développe en Russie, Yves-Marie Davenel montrant qu'elle s'inscrit dans une longue histoire de conquête qui éclaire le passage de l'usage, par les Russes, de la catégorie *inozemcy* « d'une autre terre » pour désigner les peuples soumis à celle de *inorodcy* (qui évoque « une autre filiation ») puis de *korennyye narody* (renvoyant à l'idée d'enracinement) qui désigne les peuples dits « numériquement faibles », lesquels se sont groupés dans une association pour défendre leurs droits.

Les dits peuples sont souvent perçus comme des « minorités ». Mais de quelle minorité s'agit-il ? Si la situation de minorité démographique n'est pas toujours constatée, la situation de minorité linguistique se vérifie souvent, seuls quelques États élevant certaines langues au rang de langue nationale ou officielle, comme par exemple le quechua au Pérou depuis 1975, parmi cent autres langues parlées par les Indiens. En Bolivie et au Guatemala, les peuples ou nationalités autochtones sont majoritaires par rapport à ceux qui se définissent comme métis ou créoles, les langues aymara et quechua, d'une part, maya, garifuna et xinka, d'autre part, sont reconnues et promues depuis quelques années. Dans la plupart des pays, les populations autochtones peuvent être extrêmement minoritaires au plan national et se retrouver majoritaires dans certaines zones d'occupation territoriale, voire disposer de régions ou de provinces autonomes, comme au Nicaragua, au Canada. Elles peuvent être reconnues comme constituant des « minorités nationales » ou des « nationalités minoritaires », comme en Chine, au Bangladesh ou au Vietnam. Dans tous les cas de figure, les experts impliqués dans l'élaboration de la Déclaration sont partis du point de vue que le traitement national et international des minorités – qui s'appuie sur la lutte contre les discriminations et sur le cadre des droits individuels de l'homme – s'avérerait insuffisant et inapproprié, suscitant précisément la réflexion sur la reconnaissance de droits fondamentaux à caractère collectif, centrés sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Hors le Comité spécial de la décolonisation devant lequel certains cas sont posés, comme celui de la Nouvelle-Calédonie l'a été par le mouve-

ment politique kanak, les peuples autochtones dont s'occupent les Nations unies ne sont pas saisis simplement sous l'angle de leur antériorité relative par rapport à un lieu, mais sous l'angle de leur position dans un système de droit et dans une échelle économique. Tous ces aspects sont toutefois présents au moment de régler des contentieux territoriaux et de reconnaître des autorités politiques, comme en fait état l'article de Lesle Jansen à propos des San de Namibie, classifiés aujourd'hui comme des « groupes vulnérables ». L'approche internationale converge aujourd'hui vers une appréciation de la marginalité des peuples autochtones dans les structures sociales, économiques et politiques, dont la source principale est le déni de droit par la société dominante et la perte de la base territoriale nécessaire aux économies de subsistance et aux productions matérielles et spirituelles des cultures.

En se mobilisant pour la reconnaissance de la catégorie politique *peuples autochtones*, les militants que l'on croise sur la scène internationale ne cherchent pas seulement à démontrer qu'ils constituent des ensembles organiques et organisés selon des systèmes qui leur sont propres. Ils militent pour l'égalité de droits entre les peuples, dans la communauté internationale, et pour l'application de ces droits dans les régimes qui les concernent. Ils cherchent ce faisant à redéfinir leur position en regard des forces qui organisent l'État, qui décident de la conduite des affaires publiques et des règles qui régissent les interactions sociales de (et avec des) collectivités qui ont été historiquement marginalisées et encadrées comme cela ressort des articles regroupés dans la première partie de ce livre.

Les usages contemporains

L'expression *peuples autochtones*, utilisée massivement depuis l'adoption de la Déclaration, rassemble sous une même catégorie juridique un ensemble de sujets qui sont l'objet de désignations spécifiques, hétérogènes, incluant les catégories politiques nationales et les ethnonymes que chacun des peuples se donne. Elle est généralement usitée au pluriel, sur insistance des organisations autochtones qui, à la Conférence de Vienne sur les droits humains, en 1993, ont manifesté pancartes à l'appui pour ce [S] qui fait, en anglais, la différence entre « population », *people*, et « peuple », *peoples*¹⁸. La première peut être l'objet de politiques publiques qui s'adressent à des individus quelles que soient leurs formes d'organisation, le second désigne le détenteur de la souveraineté en régime démocratique. Ce [S] est usité

18. Erica-Irene Daes, 2008, *op. cit*

aussi en espagnol et en français, ce qui ajoute un sens supplémentaire à la distinction d'avec l'ensemble populationnel¹⁹ que nous avons entrevue, celui d'un collectif *pluriel* dont la nature ressortit moins de l'interprétation du droit que de la manière dont les militants en font usage pour affirmer, par-delà les différences de langue, de statut, de nombre, de religion et de mode de vie, l'existence d'un ensemble partageant des caractéristiques communes. L'expression vise aussi à manifester la fraternité d'une « communauté de reconnaissance » entre tous les peuples autochtones du monde qui participent de la construction d'un nouvel imaginaire. Dans le sillage des travaux de Michel Foucault sur les sciences de l'État et les dispositifs de gouvernementalité, on comprend l'enjeu de ce [S] qui ne fait guère sens en français. Ce qui est en jeu ici c'est la notion de personnalité juridique, dont le peuple dispose en droit international et qui donne accès à l'état de droit.

INSTITUTIONNALISATION ET INTERNATIONALISATION DES QUESTIONS AUTOCHTONES

La question indigène n'est pas une nouveauté. Mais son traitement actuel par les Nations unies présente des caractéristiques originales que l'on rassemble autour de trois points : la reconnaissance internationale du droit des organisations et des représentants autochtones à participer aux discussions les concernant ; la mise en place d'organes dédiés dans lesquels ces personnes s'expriment et forment des compétences ; l'ancrage dans le droit international et les évolutions de celui-ci dans le domaine des droits de l'homme comme dans la formation de droits émergents (droit de l'environnement, droit de la propriété intellectuelle, etc.).

Sur le premier point, on observe que c'est la mobilisation des représentants de groupes sociaux – diversement connus par des noms péjoratifs tendant à les naturaliser (« les sauvages ») ou à les éloigner (les « barbares ») mais aussi identifiés comme des groupes ethniques et incités à former des institutions agréées par les bureaucraties nationales, par exemple des « communautés » dotées d'un président ou d'un bureau, sans être considérés comme des « peuples » au sens juridique du terme – qui a permis de créer l'espace propre à l'élaboration de la catégorie *peuples autochtones*.

19. Voir Pierre Bouvier, 1997, « Vers de nouvelles cohésions », *Socio-Anthropologie*, n° 2, *Communauté et/ou ensemble populationnel*. Mis en ligne le 15 janvier 2003, Consulté le 06 avril 2013. URL : <http://socio-anthropologie.revues.org/index33.html>

Héritiers des luttes pour les droits civils et politiques qui se déploient dans le monde occidental puis ailleurs²⁰, avec le soutien d'ONG de défense des droits de l'homme²¹, les premiers leaders autochtones éduqués dans les systèmes nationaux ont créé leurs propres organisations à partir du dernier quart du xx^e siècle. Celles-ci ont envoyé aux Nations unies des délégués dénoncer les atteintes aux droits de l'homme et exposer leurs situations dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'économie. Composant à partir des années 1980 le mouvement international des peuples autochtones, ces personnes d'origines très diverses ont contribué par des processus innovants à la fabrique d'un cadre global destiné à traiter la variété de problèmes auxquels sont confrontés les communautés et les individus, aux niveaux locaux et nationaux. Une fois admis sur la scène internationale, ils ont développé d'autres formes d'organisation²², notamment des assemblées globales, régionales, et thématiques, dénommées en anglais *caucus*, pour construire une voix collective susceptible de leur donner du poids dans les négociations internationales, et aussi nationales.

Sur le second point, en accompagnant l'adoption des peuples autochtones par la communauté internationale et en reconnaissant leur pleine capacité à participer aux processus normatifs, l'Organisation des Nations unies a, à la fois, encadré les demandes qui lui étaient faites depuis plusieurs dizaines d'années, et répondu en mettant en place deux groupes de travail, le premier sur «les populations autochtones» (1982-2006) et le second sur le projet de la Déclaration (1995-2006), tous deux sous les auspices de la Commission des droits de l'homme et du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Au tournant du siècle, le Conseil économique et social adoptait une résolution portant création de l'Instance permanente sur les questions autochtones (2001) et quelques années plus tard, dans le cadre de la réforme suscitant la création du Conseil des droits de l'homme, était mis en place le Mécanisme expert sur les droits des peuples autochtones (2008). Enfin, l'ONU a créé la fonction de Rapporteur Spécial sur les droits et les libertés fondamentales des peuples autochtones (2001).

20. Deborah Yashar, 2005, *Contesting Citizenship in Latin America : The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge, Cambridge University Press.

21. À partir de 1969, plusieurs organisations se sont créées pour prendre la défense de ces populations, telles Survival international, Cultural Survival, ou International WorkGroup for Indigenous Affairs, tandis que d'autres organisations comme les Quakers, Amnesty international ou Human Rights Watch ont inclus un volet «peuples autochtones» dans leurs suivis des atteintes aux droits de l'homme.

22. Irène Bellier, 2012, «Les peuples autochtones aux Nations unies : la construction d'un sujet de droits / acteur collectif et la fabrique de normes internationales», *Critique internationale*, 54, pp. 61-80.

Le premier titulaire du poste, Rodolfo Stavenhagen, un professeur de socio-anthropologie mexicain engagé dans les droits de l'homme, nous a fait l'honneur de participer à la rencontre internationale dont ce livre est issu et de préfacier cette édition. Après deux mandats, il fut remplacé par James Anaya, un professeur américain de droit international, d'origine purepecha, très engagé dans la négociation de la Déclaration. En tant qu'institution, sensible à la dimension humaine des questions autochtones, les rapporteurs spéciaux jouent un rôle clé dans le dispositif onusien des droits de l'homme.

Avec la déclaration par l'Assemblée générale des Nations unies, du Jour des peuples autochtones (le 9 août), de l'Année des populations autochtones (1993) et de deux Décennies pour les populations autochtones (1995-2005, 2005-2015) dont la devise est « Partenariat pour l'action et la dignité », on mesure l'importance de l'investissement international dans ce champ. Les organes onusiens dotés chacun d'un mandat, de compétences et de moyens propres, fonctionnent sur la base de rencontres annuelles auxquelles participent les représentants autochtones par centaines²³. Ils se complètent d'une myriade de dispositifs de différentes nature et ampleur visant à associer des interlocuteurs autochtones aux activités des agences spécialisées, à coordonner les programmes de ces agences entre elles (*Inter-Agency Support Group*) et sur le terrain. Nous renvoyons le lecteur à nos travaux sur la place et le rôle des autochtones aux Nations unies, qui montrent comment s'est progressivement diversifié et pérennisé le traitement des questions autochtones.

Sur le troisième point, on observe que c'est par la voie du droit international que les questions relatives aux peuples autochtones, indigènes ou tribaux ont été saisies, d'abord dans le domaine des droits de l'homme puis en poursuivant cette « approche droit de l'homme » (*a human rights based approach*) dans une série de droits émergents (droit de l'environnement, droit de la propriété intellectuelle, droit au développement, etc.). Les articulations entre les différents domaines du droit, et entre les différents espaces dans lesquels ils se discutent à l'international, sont dues en large partie à la mobilisation des délégués autochtones et des juristes qui les accompagnent, dans les forums où se présentent ces questions et où ils portent la voix autochtone. On voit ainsi que l'émergence d'un sujet de droit, identifié par la catégorie sémantique *peuples autochtones*, n'est plus simplement une affaire catégorielle mais devient le moyen d'articuler dif-

23. *Ibid.*

férents domaines juridiques et politiques. Ce point est important car en matière de politiques publiques, il existe de nombreuses contradictions comme celle qu'une organisation philippine s'est attachée à démontrer, entre une loi considérée comme une « avancée » parce qu'elle reconnaît localement les droits des peuples autochtones, et un code minier qui vient contrarier les dispositions de celle-ci. Le cas est loin d'être unique.

Ces trois caractéristiques éclairent la manière dont sont saisies les questions autochtones à l'international. Elles s'articulent autour du concept de marginalisation – fondée sur l'exclusion sociale, la pauvreté économique, la non-représentation dans les dispositifs citoyens –, des notions qui semblent directement dériver de la doctrine du développement, élaborée durant la même période où les représentants des peuples autochtones négociaient la Déclaration, et des réflexions sur la « bonne gouvernance et l'état de droit »²⁴. En faisant le lien entre droits fondamentaux et développement, face aux grands projets étatiques et à de nouvelles formes de colonisation des terres, les représentants des peuples autochtones ont montré que ni le discours de l'aide internationale ni le déploiement de programmes, de fonds, d'indicateurs et d'agents – qui ont tous des effets localement – ne permettent de répondre à la problématique centrale que constitue le droit à décider de son destin.

En accumulant un capital symbolique sur le double front de la diversité culturelle, de la lutte contre la discrimination et la marginalisation – entre autres discours témoignant d'une vraie détermination quant aux moyens de penser leur survie dans une perspective humaine et écologique – les acteurs indigènes/autochtones ont commencé à défendre la valeur de leurs systèmes de savoir, de droit, de justice ou d'organisation politique et leurs conceptions du monde, par exemple leur vision du *Buen vivir* (« Vivre bien ») qu'ils opposent au « Vivre mieux » promu par la pensée du développement. Leurs propositions circulent entre les niveaux internationaux, régionaux et locaux.

Si la production du régime international des droits des peuples autochtones peut induire une série de transformations, d'alignements régionaux ou de normalisation, cela tient autant à la manière dont les États réagissent à la fabrique internationale des normes, pour s'y plier ou les ignorer, qu'aux mobilisations des acteurs sociaux qui, à travers les organisations

24. Irène Bellier, 2008, « Le développement et les peuples autochtones : conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Bellier Irène, Gabas Jean-Jacques, Geronimi Vincent, Vernières Michel, Viltard Yves, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Karthala, pp. 119-139.

dont ils se sont dotés depuis une quarantaine d'années, entendent faire respecter ces droits et jouir de la personnalité juridique que la reconnaissance de peuple autochtone induit en droit international. À l'instar des États, les agences spécialisées, telles que l'UNESCO, la FAO, l'OIT, des programmes comme le PNUD ou le PNUE, les Fonds comme le FIDA, sont maintenant tenus par l'article 42²⁵ de la Déclaration, de la mettre en œuvre. Dans leurs domaines de compétence respectifs, les fonctionnaires de ces agences, fonds et programmes, assument des formes de médiation politiques et techniques qui contribuent à banaliser la catégorie *peuples autochtones*, et à préciser les critères évoqués plus haut.

LES ENJEUX DE LA RECONNAISSANCE

Les États qui ont adopté la Déclaration, en l'assortissant parfois de considérations précises sur leurs manières de traiter la question, sont confrontés à un nouveau régime de gouvernance qui oscille entre la construction d'un imaginaire global autour de ce que *peuples autochtones* veut dire et l'élaboration de dispositions qui heurtent les cadres constitutionnels et juridiques existants.

Le succès de l'expression *peuples autochtones* tient au fait que, au-delà de la distinction terminologique entre « autochtone », « indigène » ou « aborigène », les travaux onusiens traitent de la problématique de la reconnaissance des ensembles autochtones comme *peuple*, jouissant du droit international des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce droit est précisé à l'article 3 de la Déclaration qui établit que « les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

Le droit à l'autodétermination a fait l'objet de nombreuses interprétations en regard des deux piliers du droit international que sont l'intégrité territoriale et le respect de la souveraineté politique des États. Durant les 25 ans que dura la négociation de la Déclaration fut débattue la question de savoir si les peuples autochtones pouvaient disposer d'une autodétermination dite « externe », c'est-à-dire susceptible d'entamer la souveraineté

25. Article 42 : L'Organisation des Nations unies, ses organes, en particulier l'Instance permanente sur les questions autochtones, les institutions spécialisées, notamment au niveau des pays, et les États favorisent le respect et la pleine application des dispositions de la présente Déclaration et veillent à en assurer l'efficacité.

politique de l'État, ou seulement « interne » sous la forme d'une autonomie concédée par les gouvernements en place. La discussion avait pour objet de contenir le potentiel, fort problématique pour les États-colons, du dispositif sur les terres, territoires et ressources. Pour finir le droit à l'autodétermination a été reconnu aux peuples autochtones dans la forme qui s'applique à tous les peuples, notamment exprimée au premier article du Pacte international sur les droits civils et politiques et du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels. Cet ouvrage ne reprend pas ces questions en détail, mais la situation examinée par Martin Préaud, à l'échelle du Pacifique, permettra au lecteur d'apprécier les héritages spécifiques des « colonies de peuplement » dans les États modernes, de comprendre ce que représente aujourd'hui pour les peuples autochtones un traité signé avec la puissance coloniale, ainsi que les ajustements délicats que motivent les enjeux souverainistes.

La reconnaissance du droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes, a un autre effet : celui de déplacer la réflexion du champ culturaliste vers le champ juridique pour envisager d'autres modes de catégorisation que ceux d'ethnie, de groupe ethnique, de communauté native, de minorité et autres vocables qui sont tous marqués au plan épistémologique. D'ailleurs ces termes, contestés par nombre de représentants autochtones aujourd'hui, apparaissent comme de véritables objets de controverses. À la question posée par Santos Baniwa à Silvia Macedo qui en fait récit dans cet ouvrage « Pourquoi nous appelez-vous tous Indiens ? » fait écho la réflexion d'un *machi* mapuche (autorité traditionnelle) me disant « peu importe que l'on dise « autochtone » ou « indigène », nous ne sommes pas des ethnies mais un peuple ».

Depuis l'adoption de la Déclaration, l'expression *populations* autochtones semble progressivement abandonnée pour retenir celle de *peuples* autochtones, notamment dans les documents des Nations unies. Sur la scène onusienne que nous fréquentons depuis 2001, on entend fort peu les termes d'« ethnie » ou de « communauté ». Cela confirme le point énoncé précédemment, à savoir que les instruments internationaux – Déclaration ou Convention – ne disent pas qui sont les peuples autochtones mais définissent l'horizon permettant de traiter des problématiques que la communauté internationale reconnaît comme spécifiques.

La reconnaissance internationale qui constitue le point de départ de cet ouvrage est le dernier moment d'une longue histoire, jalonnée par quelques grands noms – à commencer par Bartolomé de las Casas (1484-1566) –, visant à ancrer les peuples autochtones dans une humanité commune dont

ils avaient été exclus par les Lois des Indes (Amérique du xvi^e siècle). Cette histoire dont plusieurs chapitres montrent combien elle s'enracine dans la colonisation, a été marquée par les politiques d'assimilation et de contrôle racial aux xix^e et xx^e siècles (notamment en Amérique et en Océanie) qui visaient l'éradication des différences (au nom de la civilisation ou de la modernisation) par des formes de contraintes qui ont été jusqu'au génocide, un aspect mentionné à l'article 7 de la Déclaration²⁶. Cette histoire est marquée par des politiques spécifiques en direction de populations tribales reléguées dans les montagnes par les plans de colonisation des plaines (Asie) ou en direction des peuples en petit nombre (Russie), avec des politiques oscillant entre volonté d'intégration (volontaire ou forcée) et protection spéciale. En Afrique, ce sont moins des politiques de ce type qui sont dénoncées par les organisations pro-autochtones que la manière dont certains peuples sont marginalisés par des processus de développement qui privilégient la sédentarité sur le nomadisme, ou le développement touristique et la conservation de la nature.

Nous avons mentionné plus haut que les organisations autochtones – plutôt que les partis politiques qui peinent à les représenter – s'efforcent de mettre en évidence certaines réalités ignorées des gouvernements pour faire bouger les cadres constitutionnels, juridiques et politiques. C'est que l'histoire d'une domination inscrite dans les structures politiques (et dans les consciences) éclaire la réflexion actuelle sur l'importance pour les membres de peuples autochtones de participer à la définition des lois qui les concernent, pour s'opposer à un traitement injuste et pour résister aux nouveaux fronts de colonisation, parmi lesquels figurent les entreprises qui poursuivent une logique d'exploitation non durable des ressources naturelles qui se trouvent sur les territoires qu'ils ont occupés historiquement.

Ce livre ne traite pas précisément des formes d'interaction entre populations locales et autochtones et forces économiques, de nature variée, mais à partir de la scène internationale à laquelle les délégués autochtones font appel, nous constatons qu'en demandant à être reconnus par le droit, les peuples autochtones ont aussi changé d'échelle. Depuis les multiples localités où ils ressentent les effets de la globalisation, en s'assemblant dans un mouvement international qui s'appuie sur des organisations locales, régio-

26. Article 7 : 1. Les autochtones ont droit à la vie, à l'intégrité physique et mentale, à la liberté et à la sécurité de la personne. 2. Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts et ne font (sic) l'objet d'aucun acte de génocide ou autre acte de violence, y compris le transfert forcé d'enfants autochtones d'un groupe à un autre.

nales, nationales et transnationales, en faisant alliance avec d'autres mouvements sociaux, ils prennent position vis-à-vis d'autres acteurs politiques que les États pour développer une critique, par exemple à l'encontre des firmes transnationales. Ce qui est en jeu ici ce sont les manières dont ces entreprises obtiennent de la part des gouvernements, centraux ou locaux, des droits d'usage et des concessions qui viennent directement menacer la survie des peuples autochtones et des communautés locales.

Comme Rodolfo Stavenhagen en fait récit dans la Préface à cet ouvrage, maintenant que la Déclaration a été adoptée, le défi le plus manifeste est celui de sa mise en œuvre. De nombreuses études ont été publiées sur cette question, auxquelles nous renvoyons le lecteur qui y trouvera notamment les contributions des acteurs internationaux, principalement juristes, autochtones ou non, dont le récit ouvre une fenêtre sur la fabrique du droit international et ses rapports avec le droit coutumier²⁷. Dans ce volume, des juristes se sont penchés sur les manières dont le droit est mobilisé par les peuples autochtones pour stimuler l'évolution des cadres constitutionnels comme en témoigne Raquel Yirigoyen qui montre comment, en Amérique du Sud, les États républicains ont incorporé les principes du multiculturalisme, pour évoluer en Bolivie et en Équateur vers la mise en place de l'État plurinational. Ils explorent la refonte de l'État qui en résulte au quotidien, dans son organisation administrative, notamment pour la Bolivie à travers la difficile mise en place des autonomies, dont Marco Aparicio Wilhelmi montre l'ancrage organisationnel dans la cosmologie andine.

Dans différents pays, et le cas de Taïwan présenté par Scott Simon et Awi Mona en est l'une des illustrations, le cadre de la Déclaration – que ce pays non membre des Nations unies n'a pas eu à voter – configure un nouvel espace d'opportunité pour réexaminer à l'aune des normes internationales agréées les dispositifs légaux propres à chaque pays. La logique de la reconnaissance internationale a pour premier effet de conforter les militants dans leurs revendications, pour mettre en place des dispositifs nouveaux. Elle a aussi pour effet de permettre aux Cours, chargées de dire le droit, de prononcer des jugements susceptibles de régler les contentieux concernant les peuples autochtones.

27. Stephen Allen, Alexandra Xanthaki (eds), 2011, *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford, Hart Publishing; Claire Charters, Rodolfo Stavenhagen (eds), 2010, *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs); Jackie Hartley, Paul Joffe, Jennifer Preston, (eds), 2010, *Realizing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: Triumph, Hope, and Action*, Saskatoon, Purish Publishing (ltd).

Ce n'est pas qu'il ait fallu attendre 2007, date d'adoption de la Déclaration, pour que les tribunaux se saisissent de questions très épineuses, comme l'écrit Jean Leclair qui, pour le Canada, met en évidence un aspect problématique du rapport triangulaire que nous discernons entre peuple autochtone, État et système de justice. Une « preuve d'authenticité » est nécessaire pour justifier au Canada l'existence d'un titre ancestral légitimant une gouvernance autochtone sur le territoire. Quelle est la nature de cette preuve? Leclair ouvre la discussion à propos de droits ancestraux reconnus, présentant un « caractère "hollywoodien" autochtone ».

Le droit, s'il repose sur une interprétation, a besoin de règles et de principes que les magistrats pourront mobiliser et qui auront pour effet dans un certain nombre de cas d'accentuer un biais culturaliste et, dans d'autres, celui d'ouvrir un espace pour d'autres revendications et pour une jurisprudence qui contribue à faire évoluer les cadres de la reconnaissance. En témoignent les cas jugés par la Cour interaméricaine des droits de l'homme et cités dans cet ouvrage par Clive Baldwin et Cynthia Morel. Avocats spécialisés dans les droits de l'homme, Baldwin et Morel abordent les effets transformationnels que peut générer la Déclaration des droits des peuples autochtones, sur un plan régional et comparatif mais aussi localisé. Ils mentionnent l'impact de précédents établis par la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) dans le cas des Endorois à qui la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a reconnu le droit de recouvrer un territoire dont l'État kenyan les avait chassés. On pourrait aussi citer l'Affaire *Peuple saramaka contre État du Suriname*, jugé en 2007 par la CIDH et qui condamne l'État pour violation des droits des Saramaka, peuple Noir-Marron menacé dans son existence par des projets de développement hydroélectrique, d'extraction aurifère et d'exploitation forestière²⁸.

Les juges ne se saisissent pas automatiquement de la Déclaration, laquelle est réputée n'avoir pas les mêmes effets juridiquement contraignants qu'une convention pour les États qui la ratifient. Mais cet outil qui renvoie au droit coutumier international et qui rassemble dans un seul document (ciblé « peuples autochtones ») les droits fondamentaux existants et ratifiés par la plupart des États, permet d'enclencher de nouveaux modes de raisonnement, pour voir par exemple ce qui dans les dispositifs légaux existant, au niveau national ou régional, permet de traiter le cas. Cet aspect

28. Voir à ce sujet Richard Price, 2012, *Peuple Saramaka contre État du Suriname. Combat pour la forêt et les droits de l'homme*, Paris, IRD-Karthala-CIRESC.

est mis en évidence au plan politique par Nigel Crawhall, à propos des hésitations du Groupe des pays africains aux Nations unies au moment d'adopter la Déclaration. Alors que la position de ces États menaçait de faire dérailler le processus d'adoption, si attendue après 25 ans de négociation, le lobbying des organisations autochtones africaines et mondiales permit d'œuvrer à une véritable pédagogie pour calmer les inquiétudes sur les risques de séparatisme et de conflit. L'approche consista à rassurer sur le fait que les normes de droit international relatives aux peuples autochtones étaient déjà incorporées dans les dispositifs de l'Union africaine et des États qui en sont membres, conformes aux objectifs de la Déclaration ou permettant de les mettre en œuvre. La reconnaissance de ces dispositifs existants devait permettre l'adoption de la Déclaration. La question de leur mise en œuvre conduit à penser ultérieurement la nécessité de lois spécifiques.

Cet aspect est évoqué, en d'autres termes et pour l'Australie, par Mick Gooda, Commissaire aborigène à la justice sociale, qui témoigne dans l'entretien figurant à la fin de ce livre, de l'importance de nouer une *relation* entre les représentants de l'État (personnel politique, bureaucrates, magistrats, éducateurs, agents de santé, etc.) et les représentants des peuples autochtones, pour résoudre de manière pragmatique toute une série de problèmes. Cette même perspective est ouverte, au niveau international, comme y invitent les deux décennies internationales des peuples autochtones dont la devise est d'établir un « partenariat » entre les États et les peuples autochtones. Mais elle peine à se traduire dans des actes concrets. Les deux exemples de l'Afrique et de l'Australie permettent de jeter un regard critique sur un autre principe des relations internationales qu'est la notion de « bonne foi » que les États et les partenaires engagés dans une négociation, sont censés respecter.

CONCLUSION

Le discours onusien, la rhétorique du droit, la circulation des experts internationaux et autochtones établissent une série de relations : relations entre des scènes distantes comme peuvent l'être les organes spécialisés des Nations unies, à Genève ou New York, la Banque mondiale et les banques régionales de développement ; relations entre des organisations autochtones et des ONG « droits de l'homme », environnementalistes ou développementalistes ; relations entre les Commissions nationales et internationales

de droits de l'homme et les Cours de droits de l'homme (Commissions et Cours africaine, américaine et européenne). À partir de ce tissu très dense, on comprend que les communautés locales des peuples autochtones sont prises dans un ensemble de dispositifs que l'on rattache aux régimes de gouvernance internationale²⁹. C'est dans ce contexte qu'il devient nécessaire de regarder précisément comment se déplacent les figures de discours, comment se produisent les changements constitutionnels, et comment les tribunaux énoncent des sentences qui seront source de jurisprudence.

Nous avons souhaité dans le cadre de cet ouvrage rassembler ces perspectives – qui pourraient être chacune l'objet de plusieurs volumes – pour évoquer à partir de quelques exemples les articulations qui nous semblent caractériser les dynamiques politiques et juridiques aujourd'hui.

Cet ouvrage ne traite pas des mobilisations autochtones ni des grandes thématiques qui constituent l'agenda international des peuples autochtones. Il s'intéresse au fait que le droit international mobilise la catégorie *peuples autochtones* et que cela induit plusieurs conséquences que l'on peine à saisir si l'on ne prend pas la mesure des contextes épistémologiques et des configurations politiques et juridiques qui, au fil de l'histoire, ont défini les contours du sujet autochtone. Il invite à comprendre comment se reformulent les questions autochtones aujourd'hui en changeant d'échelle, dans la circulation continue des idées et des personnes entre les niveaux globaux, nationaux, et locaux. Il invite à réfléchir à ce que « reconnaissance » veut dire pour les peuples autochtones, et les États qui les englobent.

Tous les continents sont concernés par les « questions autochtones » ainsi qu'elles sont nommées sur la scène onusienne qui découpe le monde selon sept régions socioculturelles, pour organiser leur représentation à l'Instance permanente. Ce sont l'Afrique, l'Amérique du Nord, l'Amérique du Sud et Caraïbes, l'Arctique, l'Asie, l'Océanie et l'Europe centrale et orientale - Asie Centrale - Transcaucasie-Russie. Ces régions du monde autochtone ne correspondent pas à la politique des « blocs » (ou groupes d'États) qui organise les rapports entre les États sur la scène onusienne. Elles mettent en évidence d'autres réalités, comme on le devine sans peine avec la région « Arctique », concernée par le changement climatique, et avec la « septième région » qui couvre l'espace de l'ancien monde soviétique. Au-delà des découpages géopolitiques anciens qui se reproduisent dans le secteur des droits de l'homme avec l'énoncé de cinq Groupes d'États – Afrique, Asie, Amérique du Sud

29. Voir le dossier coordonné par Birgit Müller, 2012, « L'anthropologie des organisations internationales » *Critique internationale*, 54.

et Caraïbes, Europe occidentale et reste du monde, Europe orientale et ancienne Union soviétique – la construction onusienne des mondes autochtones redessine les frontières de l'altérité qui distingua « Nous et les Autres » selon les termes de Tsvetan Todorov³⁰. À travers les grandes régions, sont identifiées des problématiques communes à des peuples marginalisés par la construction des États modernes, affectés aujourd'hui par différents vecteurs de la globalisation et tous concernés par les questions environnementales et de développement.

Ce livre, qui rassemble des contributions d'anthropologues et de politistes, de juristes et d'activistes engagés dans la défense des droits fondamentaux, vise à donner au lecteur un aperçu de l'extrême complexité du sujet, et une ouverture sur l'intérêt de réarticuler des approches qu'une seule discipline ne parviendra jamais à éclairer³¹. Faisant ressortir dans les études de cas, l'intérêt de la comparaison régionale, il prolonge une ligne de réflexion amorcée par les travaux sur « la nouvelle question indigène »³², s'appuie sur les travaux des juristes relatifs à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et reconnaît l'importance de réunir les collectifs scientifiques, tel que celui porté par le Programme de recherche SOGIP, financé par le Conseil européen de la recherche, pour travailler avec les chercheurs et les acteurs autochtones engagés dans l'université, dans les cabinets d'avocats ou dans les structures « droits de l'homme ».

À la suite d'Oscar Vega Camacho on comprendra que la question des peuples autochtones n'est pas un sujet de recherche mais un moyen de penser le monde et son devenir.

Penser l'Amérique du Sud, c'est penser l'Indigène – l'Indigène comme une boussole des changements, qui permet d'ouvrir de nouveaux fronts et de nouveaux défis politiques, un horizon possible pour constituer un bloc régional de peuples sud-américains à la recherche d'alternatives, une complémentarité et une solidarité qui nous permettent peut-être, face aux crises globales, d'apercevoir d'autres chemins de civilisation³³.

30. Tsvetan Todorov, 1989, *Nous et les autres*, Paris, Seuil.

31. Voir à cet égard l'ouvrage bâti sur des contributions pluridisciplinaires, coordonné par un professeur de droit, Stéphane Pessina-Dassonville (dir.), 2012, *Le statut des peuples autochtones. À la croisée des savoirs*, Paris, Karthala.

32. Isabelle Schulte-Tenckhoff, 1997, *La question des peuples autochtones*, Bruxelles, Bruylant; Jean-Claude Fritz, Frédéric Deroche, Gérard Fritz et Raphaël Porteilla (dir.), 2006, *La nouvelle question indigène. Peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan.

33. Oscar Vega Camacho, « Penser l'Amérique du Sud », *Multitudes*, 2008/4 n° 35, p. 71.

