

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 Trépiéd, 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



aborigène
indigène
sauvage
tribu
tribe
savage
indígena
indio
peuples premiers
originaires



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 Rousseleau 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 Sílvia Lopez da Silva Macedo	75
---	----

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

YVES-MARIE DAVENEL

**Des *inorodcy* aux *korennye narody*:
modalités de la reconnaissance des peuples
« autochtones » en Fédération de Russie**

En février 2009, une ordonnance du gouvernement de la Fédération de Russie portant sur les *peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie* rappelait en préambule le caractère multinational du pays. Celui-ci énonçait que parmi les 160 peuples (*narody*) qui le composaient, la très grande majorité s'étaient constitués en communautés ethniques sur le territoire de la Russie et avaient participé à la formation de l'État russe¹. Cette ancienneté d'implantation et le rôle joué dans la constitution d'un État moderne en faisaient donc des peuples autochtones (*korennye narody*).

Dans les textes officiels russes, le terme autochtone (*korennoj*, de *koren'* la racine) n'est utilisé qu'à l'égard d'un nombre restreint de groupes. Cette situation est en partie le résultat de l'héritage de la conception soviétique de la nation et du territoire. La coïncidence entre un groupe ethnique et

1. Rasporâzhenie Pravitel'stva RF ot 04.02.2009 N 132-p «O koncepcii ustojcivogo razvitiâ korennyh malocislennyh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii». [Ordonnance du Gouvernement de la Fédération de Russie N 132-r «Sur la conception d'un développement stable des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie», 4 février 2009].

un territoire réputé être le berceau historique de son ethnogenèse² a été à la base de la construction administrativo-territoriale de l'Union soviétique, dont la Fédération de Russie a hérité dans une très large mesure. Ainsi, des nations titulaires se sont-elles vues accorder des territoires (républiques, districts autonomes) auxquels elles ont donné leur nom et sur lesquels elles se voyaient reconnaître des droits spécifiques (dont l'étendue variait en fonction de leur statut)³. Il résulte de cet héritage que l'autochtonie ne constitue pas à elle seule un principe politique déterminant en matière de revendications ou de lutte pour la reconnaissance, comme cela semble être le cas dans d'autres régions du monde. La Russie nourrit depuis très longtemps une réflexion sur la gestion de la diversité ethnoculturelle et a proposé et expérimenté au cours de son histoire, sur l'impulsion de l'État et des scientifiques, plusieurs modalités d'interaction avec des groupes ethniques compris comme figurant une altérité radicale. La perception contemporaine des groupes reconnus en Fédération de Russie comme *peuples autochtones numériquement faibles* s'inscrit dans la continuité de ces processus.

Cette catégorie particulière de citoyens de la Fédération de Russie apparaît pour la première fois officiellement dans l'Article 69 de la nouvelle Constitution de 1993. Ce n'est cependant qu'en 1999 qu'elle est définie explicitement. L'Article 1 de la Loi fédérale de Fédération de Russie « Sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie » stipule que :

Les peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie (plus loin désignés comme *peuples numériquement faibles*) sont des peuples (*narody*) vivant sur les territoires d'occupation traditionnelle de leurs ancêtres, ayant conservé un mode de vie, un mode de subsistance et

2. L'ethnogenèse renvoie au processus historique de constitution d'un peuple. En Union Soviétique, la recherche ethnogénétique, élaborée dans une perspective marxiste (c'est-à-dire une vision évolutionniste et stadiale des communautés humaines) suscita de nombreuses recherches, en particulier dans le contexte de construction et de distinction des différents groupes nationaux. Depuis 1991, les recherches sur l'ethnogenèse ont connu un fort regain au sein de l'espace postsoviétique, notamment dans le cadre de la réécriture des histoires nationales.

3. La Fédération de Russie est composée de 83 entités de différents statuts qui correspondent à des degrés d'autonomie différents [21 républiques, 9 territoires administratifs (*kraj*), 46 régions administratives (*oblast*), 2 villes fédérales, 1 région autonome, 4 districts autonomes (*okroug* autonomes)]. La république correspond en règle générale au territoire d'un groupe ethnique spécifique. C'est l'entité la plus autonome de la Fédération de Russie. Les républiques ont leurs propres organes de gouvernement (constitution, président et législature) et décident de leur langue officielle. Les districts autonomes sont également définis sur une base ethnique, mais ils jouissent de droits restreints. Ils sont en réalité sous l'autorité effective des entités administratives (régions et territoires) auxquels ils sont rattachés. Roger Brunet, 2001, *La Russie. Dictionnaire géographique*, Paris, CNRS-GDR Libergéo et la Documentation française, p. 10.

un artisanat traditionnels, comptant moins de 50 000 personnes en Fédération de Russie et ayant pleinement conscience de constituer une communauté ethnique indépendante⁴.

En 2010, cette catégorie comptait officiellement 47 groupes ethniques représentant environ 316 000 personnes, soit 0,2 % de la population du pays (environ 143 millions de personnes) et résidant majoritairement dans les régions économiques du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient (257 900)⁵. Seuls 7 groupes résident en dehors de ces territoires⁶.

Ce sont les processus historiques et intellectuels de la construction de cette catégorie qui font l'objet du présent chapitre.

EXPANSION TERRITORIALE ET CONSTRUCTION DE L'ALTÉRITÉ

La Fédération de Russie est l'héritière d'un immense territoire dont la constitution commence au xvi^e siècle avec l'expansion territoriale de la principauté de Moscou vers l'est. Ces conquêtes sont d'abord conçues par le tsar Ivan IV (1533-1584) comme le recouvrement des terres russes soumises par les Mongols au xiii^e siècle et administrées par la Horde d'Or (xiii^e-xvi^e siècles) et ses États successeurs (Khanats de Kazan et d'Astrakhan). Après la prise de ces deux royaumes (en 1552 et 1556), la route vers la Sibérie est ouverte. La conquête de la Sibérie, immense territoire (13,1 millions de km²) peu peuplé (moins de 230 000 personnes au xvii^e siècle⁷), a résulté d'une alternance d'initiatives privées et étatiques. Débutée en 1581-1582 par la prise de la capitale du khanat de Sibérie occidentale, l'expansion russe atteint l'océan Pacifique dès la fin du xvii^e siècle⁸. La Sibérie est conquise par les fleuves, ce qui dessine pour longtemps les zones de peu-

4. Rossijskaâ Federaciâ federal'nyj zakon N 82 F3 ot 30.04.1999 g. «O garantiâh prav korenyh malocislennyh narodov Rossijskoj Federacii». [Loi fédérale de la Fédération de Russie N 82 F3 du 30 avril 1999 «Sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie»].

5. À côté de subdivisions administratives et territoriales qui regroupent les 83 entités de différents statuts, la Fédération de Russie est divisée en douze régions économiques, à des fins statistiques.

6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 24 marta 2000 g. N 255 «O Edinom perečne korenyh malocislennyh narodov Rossijskoj Federacii». [Ordonnance du Gouvernement de la FR du 24 mars 2000, N 255 «Liste unifiée des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie» (modifiée le 13 octobre 2008, les 18 mai, 17 juin et 2 septembre 2010, le 26 décembre 2011)].

7. Lennard Sillanpää (ed.), 2008, *Awakening Siberia. From Marginalization to Self-Determination: The Small Indigenous Nation of Northern Russia on the Eve of the Millennium*, Acta Politica n° 33, Helsinki, p. 24.

8. Andreas Kappeler, 1994, *La Russie empire multiethnique*, Paris, Institut d'Études slaves, p. 44-46.

plements russes. La conquête fut essentiellement motivée au départ par la recherche de fourrures, et notamment de la zibeline qui, entre 1585 et 1680, représentait 10 % des revenus totaux de l'État⁹.

Cette expansion rapide, menée par de petits contingents de Cosaques¹⁰ fondant des forteresses au fur et à mesure de leur progression, marque la rencontre des Russes avec d'autres groupes humains, essentiellement composés de chasseurs-cueilleurs et d'éleveurs de rennes. Les fourrures étaient collectées soit directement par des trappeurs et des marchands russes, soit sous forme de tribut versé au tsar par les populations sibériennes. Cet impôt, le *yasak*, hérité du tribut imposé par les Mongols aux peuples soumis, constitua, aux XVI^e-XVIII^e siècles, la pierre de touche sur laquelle s'établirent les relations entre les populations sibériennes et le nouveau pouvoir. Pour certaines d'entre elles habituées à payer un tribut auprès de groupes plus puissants, le versement du *yasak* à la couronne russe ne représenta bien souvent qu'un changement d'allégeance. Le recrutement des collecteurs du *yasak*, désignés par le pouvoir russe, fut variable et s'effectua notamment parmi les membres de l'aristocratie autochtone locale ou des hommes de confiance¹¹.

Le partage d'une commune humanité

La politique impériale à l'égard des populations sibériennes a connu différentes phases jusqu'à la Révolution d'Octobre. Elle a, schématiquement, oscillé entre deux tendances : l'instauration de dispositifs de protection des peuples sibériens vis-à-vis des colons russes, d'une part ; une volonté de russification de ces peuples, par le biais notamment de campagnes de christianisation, d'autre part. Ces deux politiques, dont les résultats ont varié selon les périodes, avaient pour cadre un État central se voulant omnipotent mais qui, dans la pratique, du fait de la conjonction d'un immense territoire et d'une faiblesse chronique de moyens humains, matériels et financiers, avait beaucoup de mal à exercer un contrôle réel et efficient en Sibérie. Les tentatives de régulation par l'État des relations entre les colons et les peuples sibériens, qui apparaissent dès le XVII^e siècle, ont donc

9. Lennard Sillanpää (ed.), 2008, *op. cit.*, p. 20.

10. Durant la période tsariste, le terme cosaque désignait une catégorie de personnes aux origines ethniques variées (turciques, slaves), remplissant la fonction de soldats et de gardes frontières au service de l'État russe. Les Cosaques formaient une organisation militaro-démocratique.

11. Yuri Slezkine, 1994, *Arctic Mirrors. Russia and the small peoples of the North*, Ithaca, Cornell University Press, p. 17 et suivantes.

connu des destinées très diverses. La volonté de protéger les tributaires du *yasak* est alors davantage liée à la nécessité de garantir la rentrée de l'impôt qu'à une vision humaniste. Ces politiques s'inscrivent dans un contexte de dégradation continue des conditions de vie des peuples sibériens, due aux conquêtes militaires et aux exactions des colons, aux maladies, à l'exploitation des territoires de chasse, de pêche ou d'élevage et aux déplacements de populations qui en ont résulté.

Malgré cette situation, et bien qu'ils demeurent des «étrangers» non reconnus comme des sujets du tsar jusqu'au début du XVIII^e siècle, les peuples sibériens étaient perçus par les Cosaques et les premiers colons comme membres d'une commune humanité. Cela se traduisait notamment par une non-ingérence dans les institutions politiques, sociales et religieuses de ces populations, la conservation des appellations locales (à la différence de ce qui a été observé dans le Nouveau Monde, par exemple), l'existence d'intermariages et, dans certains cas, le partage des modes de vie (la demande de protection à des esprits locaux par les Cosaques, par exemple)¹².

Cette conception de «l'étranger» s'exprimait dans la terminologie employée à l'endroit des populations conquises. Celles-ci ont ainsi été qualifiées de *tuzemcy* (littéralement «de ces terres») ou *inozemcy* (littéralement «d'une autre terre») par opposition aux Russes. Elles paraissaient également dans les documents officiels sous l'appellation *àsatchnye* (littéralement «ceux qui paient le *yasak*»). Ces appellations, utilisées de façon concomitante, renvoient donc l'une à une étrangeté liée à l'éloignement territorial vis-à-vis de la Russie européenne, l'autre au statut de contribuable, tout en les maintenant hors d'une «citoyenneté» russe. Néanmoins, la perception de l'autre et du territoire a sensiblement évolué au cours des siècles.

Le devoir de civilisation

Dès le XVIII^e siècle, les colons russes sont plus nombreux que les populations sibériennes, mais le territoire demeure gouverné selon le principe de l'*indirect rule*. L'administration russe se repose sur les collecteurs du *yasak* et les anciens des clans sans intervenir, du moment que l'impôt rentre dans les caisses du fisc de l'Empire.

Toutefois, à partir du règne de Pierre le Grand (1689-1725), la conception de l'étranger change. Celui-ci est désormais appréhendé dans le cadre

12. Slezkine, *op. cit.*, p. 39-41.

d'une conception biblique de l'histoire de l'humanité, sur une échelle de civilisation, l'étalon de référence étant la civilisation russe. Le changement de perception donnera lieu à plusieurs politiques en fonction des séquences politiques, durant les siècles suivants : soit la nécessité de civiliser « de force » les peuples sibériens, soit la nécessité de les protéger. Ce souci de civilisation passe notamment par des campagnes de christianisation qui restent largement infructueuses. Parallèlement, l'état de « sauvagerie » qui caractérisait selon le pouvoir russe les peuples sibériens, fut interprété de façon positive, d'abord par le courant sentimentaliste au milieu du XVIII^e siècle, puis par les romantiques du début du XIX^e siècle, comme un « état de nature »¹³ nécessitant une protection particulière, sans que soit remise en cause leur altérité radicale.

Dès le début du XIX^e siècle, ce changement de perception est entériné par un changement de statut des populations sibériennes. Les *inozemcy* sont désormais qualifiés *d'inorodcy* (litt. « des personnes d'une autre filiation », i.e. qui ne sont pas des enfants de Moïse)¹⁴, et sont donc perçus comme étant d'une autre essence. Ce changement intervient alors que la Sibérie est de plus en plus intégrée à l'État russe. À cette époque, les autorités, sous l'impulsion de Speranskii (gouverneur général de la Sibérie de 1820 à 1823) affirment la différence entre Russes européens et sibériens d'une part, et entre Russes et peuples sibériens d'autre part, et, partant, la nécessité de les gouverner différemment¹⁵.

En 1822, la Charte « Sur le gouvernement des *inorodcy* », initiée par Speranskii, instaurera pour un siècle une classification des populations de l'Empire. Ce document, qui divisait la population de toute la Russie entre les peuples slaves (Russes, Ukrainiens et Biélorusses) et les *inorodcy*, s'inscrivait dans une volonté de protection de ces derniers, sans chercher ni à les intégrer, ni à les assimiler. Les *inorodcy* étaient divisés en trois catégories : sédentaire, nomade, chasseur-cueilleur. Les sédentaires avaient le même statut légal que les Russes du même état (*soslovie*) – principalement des marchands et des paysans d'État – et possédaient les mêmes droits et obligations, à l'exception du service militaire. Les nomades se voyaient reconnaître des territoires définis interdits aux Russes et étaient soumis au *yasak*, ainsi qu'à d'autres taxes locales. Les chasseurs-cueilleurs étaient exemptés de toute obligation à l'exception du paiement du *yasak*, conser-

13. Slezkine, *op. cit.*, p. 65-75.

14. *Ibid.*, p. 47-48.

15. *Ibid.*, p. 82-83.

vaient leurs terres de manière indivise et avaient le droit de se déplacer sans restriction d'un district ou d'une province à un autre. La Charte ne donnait cependant aucune définition claire du contenu de ces catégories, laissant finalement à la discrétion des fonctionnaires le choix de classer les personnes selon les groupes¹⁶. Dans leur rapport au pouvoir russe, les *inorodcy* étaient divisés en unités claniques de plus de quinze familles et reconnus par leur nom de clan¹⁷.

L'idéologie évolutionniste sous-jacente à ce texte était que les groupes sibériens passeraient du statut d'*inorodcy* chasseurs-cueilleurs à celui d'*inorodcy* sédentarisés. Cependant, cette évolution dans la hiérarchie des statuts signifiait des droits et surtout des obligations plus conséquents (fin de l'exemption d'impôt, notamment). De fait, la majorité des peuples sibériens, classés dans la catégorie *inorodcy* chasseurs-cueilleurs, conservèrent ce statut et les droits inhérents jusqu'à l'avènement des Bolcheviks¹⁸. Le terme *inorodcy* lui-même fut utilisé jusqu'à l'arrivée au pouvoir des Bolcheviks, ancrant ainsi une perception particulière des peuples sibériens dans la culture russe¹⁹.

LA CONSTRUCTION DES NATIONALITÉS : UN CHANGEMENT DE PARADIGME

La première décennie du pouvoir des Bolcheviks (1920-1930) est marquée par une volonté de rupture d'avec la période tsariste et notamment avec le chauvinisme grand russe. Cela se traduit par une politique de *korenizatsiâ* (littéralement « enracinement »), c'est-à-dire de formation et de promotion des cadres des groupes ethniques locaux, et le développement des cultures et des langues des peuples du pays²⁰. Les peuples sibériens désignés dans les sources russes par des exonymes, souvent péjoratifs, sont désormais nommés par leurs appellations propres²¹. Celles-ci sont progres-

16. Les critères de définition étaient divers et vagues. Ils pouvaient reposer sur l'activité économique principale, le mode de vie, la spécificité des coutumes, mais aussi la capacité à communiquer, à posséder de l'argent ou encore le lieu de résidence, Slezkine, *op. cit.*, p. 84.

17. *Ibid.*, p. 85.

18. Sillanpää, *op. cit.*, p. 27-28.

19. Le terme *inorodcy* était également utilisé pour désigner les populations non-russes des territoires de colonisation ancienne (Khanats de Kazan et d'Astrakhan) et des steppes méridionales de l'Empire.

20. On assiste ainsi à la création d'une langue écrite et d'un alphabet pour de nombreux groupes ethniques qui en étaient jusqu'alors dépourvus.

21. Les Samoyèdes recouvrent ainsi leur ethnonyme Nénètse.

sivement figées dans le cadre de la fixation de la liste des nationalités soviétiques à la fin des années 1930, qui n'évoluera quasiment plus entre 1959 et 1989²².

Cette période est marquée par de vifs débats sur la gestion des peuples sibériens. Les plus grands ethnographes, notamment Vladimir Germanovich Bogoraz, proposent en 1922 la création de réserves sur le modèle états-unien du *Bureau of Indian Affairs* afin de protéger les *inorodcy* sibériens des influences russes, jugées néfastes. La réflexion est poursuivie par les scientifiques du Comité pour l'assistance aux peuples du Nord, connu sous le nom de Comité du Nord, créé par le Présidium du Comité central exécutif du Parti communiste le 20 juin 1924. Institution unique dans l'histoire de l'URSS et éphémère (1924-1935), ce comité a pour mission de collecter des données sur les conditions d'existence des peuples du Nord, dans la continuité des travaux menés depuis le XIX^e siècle par les ethnographes. Il doit aussi formuler des propositions pour la création d'un système juridique et administratif spécifique et l'amélioration des conditions de vie des peuples du Nord.

Durant cette décennie, des dispositions légales spécifiques sont prises pour les peuples sibériens. Le 25 octobre 1926, l'adoption de « Statuts temporaires sur la gestion des nationalités et des tribus indigènes des régions septentrionales excentrées de la RSFSR (République socialiste fédérative soviétique de Russie) » établit une liste officielle de 26 *malye narody Severa* (petits peuples du Nord) définis sur les critères du nombre (moins de 50 000 individus), des activités traditionnelles (chasse, pêche, cueillette) et du mode de vie (nomadisme, pastoralisme). Ces dispositions reconnaissent également des droits d'exploitation des ressources naturelles sur des territoires délimités, dont certains deviennent des *okrug* (district) ou des *rajon* (arrondissement) nationaux, c'est-à-dire des autonomies nationales-territoriales²³.

Parallèlement, cette période voit la tentative d'une refonte terminologique. Les termes *inorodcy*, *inovercy* (littéralement « d'une autre croyance ») et *àsatchnyj* cessent d'être utilisés dans les documents officiels, tandis que les termes *tuzemcy* et *plemâ* (tribu) demeurent. Ils servent de base à de

22. Entre 1959 et 1989, le nombre de nationalités reconnues par les recensements varie très peu (126 en 1959, 122 en 1970, 123 en 1979, 128 en 1989). Sur la construction des nationalités en URSS, voir notamment Juliette Cadiot, 2007, *Le laboratoire impérial. Russie-URSS 1860-1940*, Paris, CNRS Éditions.

23. Sillanpää, *op. cit.*, p. 42.

nombreuses combinaisons, notamment avec le terme *narodnost'*²⁴. Comme le souligne l'anthropologue Sergej Sokolovskij :

La période 1924-1932 marqua l'apogée de la fabrication de termes. Au cours de celle-ci parurent plus de 50 documents normatifs, contenant environ 20 termes différents pour désigner les peuples autochtones. Le terme « autochtone » (*korennoj*) lui-même ne fut utilisé qu'une seule fois dans un arrêté du Comité Exécutif de l'Union soviétique, du 21 décembre 1931, dans lequel, à côté des expressions « *narodnost'* autochtone du Nord » et « population autochtone du Nord lointain, de Sakhaline et du Kamtchatka » fut également utilisée la combinaison de mots *tuzemnye narodnosti Severa* et « minorités nationales »²⁵.

Malgré cette forte activité terminologique, trois caractéristiques demeurent constantes dans l'appréhension des peuples sibériens : leur faiblesse numérique, reflétée par l'emploi du qualificatif « petit » (*malyj, malost'*), alors même que d'autres populations de Russie européenne, elles aussi peu nombreuses, ne sont pas définies sur ce critère ; leur éloignement du centre exprimé par l'emploi des termes *krajnij* (littéralement « extrême », « au bout de ») et *okraina* (littéralement « périphérie », « confins ») ; une perception exotisante qui, si elle est absente des documents officiels, est largement présente dans les rapports scientifiques²⁶.

Ces changements terminologiques sont le reflet d'une appréhension nouvelle des peuples sibériens. La révolution culturelle de la seconde moitié des années 1920 impose le paradigme de la lutte des classes à tous les peuples d'Union soviétique. Alors que les scientifiques du Comité du Nord avaient insisté sur la spécificité des sociétés sibériennes comme des sociétés de communisme primitif et sans classes, la nouvelle génération d'ethnographes révolutionnaires soviétiques réussit à imposer le paradigme de la lutte des classes malgré des débats houleux²⁷. Le particularisme de ces sociétés est nié : elles sont toujours considérées comme arriérées matériel-

24. Ce terme, difficilement traduisible en français, est proche de la conception du *Volk* allemand. Alain Blum, Catherine Gousseff, 1997, « Nationalités, groupes ethniques, peuples : la représentation des nationalités en Russie », in Jean-Louis Rallu, Youssef Courbage, Victor Piche, *Old and New Minorities*, Paris, INED – John Libbey, pp. 49-71.

Dans le contexte soviétique, il renvoie à un stade de développement sociopolitique dans une vision évolutionniste et désigne un groupe n'ayant pas encore acquis le statut de nation.

25. Sergej Valer'evitch Sokolovskij 1999, « Kategoriya « Korennye narody » v Rossijskoj politike, zakonodatel'stve i nauke » [« La catégorie de peuples autochtones dans la politique, la législation et la science russes »]. <http://www.prof.msu.ru/publ/book3/sok.htm>

26. *Ibid.*

27. Slezkine, *op. cit.*, p. 187 et suivantes.

lement et culturellement, et ce retard doit être surmonté à marche forcée dans le cadre du socialisme. Le corollaire de ce changement de paradigme est que désormais ces groupes sont inclus dans le schéma d'intégration du peuple soviétique en devenir. Il signifie leur mise sur un pied d'égalité avec les autres nationalités d'Union soviétique, mais aussi la fin d'une politique particulière de protection à leur endroit.

Cette égalité restera pourtant largement théorique pour deux raisons. La première est que si ces groupes se voient dotés de républiques, districts et arrondissements autonomes dans les années 1930 devant permettre de les faire exister au sein de la structure fédérale, dès la fin de la décennie l'autonomie de ces territoires est remise en cause et ils sont transformés en simples unités administrativo-territoriales. Le premier plan quinquennal (1928-1933) lance l'industrialisation de la Sibérie (bois et or, puis plus tard pétrole et gaz) sur les territoires d'utilisation traditionnelle des peuples autochtones. Il s'accompagne de campagnes de collectivisation et de sédentarisation dans les kolkhozes en Sibérie. Frappés de plein fouet par ces transformations radicales de leurs modes de vie, les peuples sibériens ne sont pas pour autant associés au processus de développement industriel. À la même époque, l'administration économique de la Sibérie est confiée à une agence étatique dont les priorités font peu de cas des demandes et des considérations des peuples sibériens. Durant toute la période soviétique, l'exploitation des ressources de la Sibérie (mines, barrages, hydrocarbures, agriculture), qui s'intensifie après 1945, prévaudra sur les droits des peuples sibériens, et sera marquée par des déplacements forcés et la pollution des territoires d'exploitation traditionnelle. La seconde raison est que leur statut de nationalité est remis en cause par l'utilisation du terme *narodnost'* en lieu et place de *nacional'nost'* (nationalité), qui les place en bas du schéma évolutionniste de développement politico-national. Durant toute la période soviétique, les populations sibériennes sont ainsi désignées par l'expression *malye narodnosti Severa* (petites *narodnosti* du Nord). Cette situation perdurera quasiment inchangée jusqu'au début des années 1980.

Selon Sergej Sokolovskij, la période 1920-1930 constitue une période charnière en ce qu'elle fixe pour les décennies à venir les termes entraînant une perception des peuples sibériens comme des peuples différents (d'un point de vue culturel, linguistique, économique, voire racial) nécessitant des politiques publiques spécifiques. Selon lui, cette perception est encore sensible aujourd'hui²⁸.

28. Sokolovskij, *op. cit.*

RENOUVEAU CULTUREL ET AFFIRMATION DES KORENNYE NARODY

La politique d'ouverture engagée par la glasnost' et la perestroïka au milieu des années 1980 entraîne l'expression d'un renouveau culturel et linguistique à l'échelle de l'Union soviétique. Les « petits peuples du Nord » (*malye narody Severa*) s'inscrivent dans ce processus par le biais de leurs élites russifiées, notamment les écrivains, qui ont bénéficié à partir des années 1960 d'une politique de *korenizatsiâ* des cadres (« enracinement local »). Ce mouvement favorise la constitution d'organisations des peuples sibériens comme l'Association des peuples du Nord de l'URSS, créée en mars 1990 suite au premier congrès des peuples du Nord qui se tient à Moscou. Celle-ci regroupe alors les 26 peuples du Nord définis en 1926 dans les « Statuts temporaires sur la gestion des nationalités et des tribus indigènes des régions septentrionales excentrées de la RSFSR », ainsi que plusieurs autres. Lors de son enregistrement auprès des autorités de la Russie indépendante, en novembre 1993, elle change de nom et devient l'Association des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de Sibérie et d'Extrême Orient de la Fédération de Russie (RAIPON en anglais). Ce changement d'intitulé s'inscrit dans la volonté de rupture en cours depuis le milieu des années 1980 qui s'exprime notamment par un renouvellement terminologique : le mot *narodnost'* disparaît du vocabulaire officiel, de même que le mot « petit » (*malye*), compris comme discriminant (« synonyme » de primitif). La perestroïka voit l'abandon de l'expression *malye narody Severa* au profit de *malocislennye narody Severa* (peuples numériquement faibles du Nord).

Le terme « autochtone » (*korennoj*) se diffuse seulement à partir de 1993. Son apparition tardive dans le vocabulaire scientifique et politique russe résulte de processus différents, l'un lié à l'héritage idéologique soviétique, l'autre au développement de cette question sur la scène internationale. Durant la période soviétique, l'expression « peuple autochtone » était comprise par le Parti communiste comme le reflet d'une domination coloniale et ne pouvait donc s'appliquer en Union Soviétique. L'URSS ne se définissant pas comme un empire, ne résidaient en son sein que des nations et des minorités. Cette position fut exprimée ouvertement lors de la session du groupe de travail de l'ONU sur les populations autochtones en 1985 par l'ambassadeur soviétique Sofinsky qui déclara : « *“indigenous” situations only arise in the Americas and Australasia where there are “imported” popula-*

tions of Europeans»²⁹. Le terme apparaît pour la première fois officiellement dans deux décrets présidentiels de février et avril 1992, sous l'impulsion, semble-t-il, des négociations autour de la ratification par la Fédération de Russie de la Convention 169 de l'OIT (qui n'aboutiront pas). Le terme est repris dans la Constitution de 1993, mais n'est défini explicitement qu'en 1999 dans la Loi fédérale « Sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie ».

Largement utilisée aujourd'hui par les représentants des peuples sibériens, et notamment par RAIPON qui regroupe 35 associations régionales, l'appellation *korennye narody* (peuples autochtones) demeure problématique pour plusieurs raisons qui tiennent à la fois à l'ambiguïté de sa définition et à son caractère non discriminant. Dans la législation sur les populations sibériennes, le critère démographique prévaut sur celui de l'autochtonie³⁰. Cette situation peut être expliquée par le fait que l'autochtonie en tant que telle n'est pas discutée, ni disputée et qu'elle renvoie à des entités ethno-territoriales déjà reconnues en URSS lors du découpage des frontières des républiques.

Pour Sergej Sokolovskij, les deux principaux critères de définition, à savoir le nombre (inférieur à 50 000) et l'activité traditionnelle, posent problème et entretiennent une certaine ambiguïté³¹. Ainsi, des groupes de Sibérie numériquement importants, tels que les Sakhas (432 290 en 2002), ayant une activité économique traditionnelle similaire à celle des Nénètes (éleveurs de rennes comptant 41 000 individus) ne sont pas reconnus comme « peuples autochtones numériquement faibles » mais bénéficient néanmoins de la loi sur les *obshchina* (structure territoriale dotée d'une autonomie culturelle et économique autour d'une famille ou d'un clan)³². À l'inverse, des groupes comptant moins de 50 000 représentants, ce qui est le cas pour une vingtaine de groupes ethniques du Nord Caucase, n'ont pas été retenus, alors même que ce statut confère un certain nombre de droits particuliers. Le critère de l'exercice d'une activité traditionnelle

29. Russel Lawrence Barsh, 1986, « Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law », *American Journal of International Law*, vol. 80, p. 375.

30. Cela se traduit notamment par l'utilisation de l'expression « peuples numériquement faibles » dans le corps du texte, comme renvoi à la catégorie « peuples autochtones numériquement faibles » mentionnée en intégralité uniquement en première occurrence. Ce procédé rhétorique souligne que l'autochtonie n'est pas le facteur prévalant dans la définition de ces groupes.

31. Sokolovskij, *op. cit.*

32. La république de Sakha a anticipé les lois fédérales en instaurant des *obshchina* dès 1992, alors qu'ailleurs des gouvernements régionaux et des administrations locales ont refusé, en évoquant l'absence de loi fédérale.

(sous-entendu halieutique, cynégétique, d'élevage et/ou artisanale) est en réalité problématique dans la mesure où l'appréhension de ce qui fait tradition est sujet à débat. En outre, moins d'un quart de la population des groupes ainsi définis tire sa subsistance exclusivement de l'élevage ou de la pêche³³.

Aujourd'hui encore, les termes de la définition de la catégorie « peuples autochtones numériquement faibles » ne font consensus ni dans les cercles académiques, ni dans les cercles politiques. Cette absence de consensus, bien qu'elle ait été temporairement dépassée par la fixation de critères dans la loi de 1999, ne va pas sans poser problème, puisqu'elle détermine les catégories de personnes ayant accès à des droits spécifiques. La loi de 1999 octroie en effet des droits individuels et collectifs aux *peuples autochtones numériquement faibles de Fédération de Russie*, dont le droit à l'autogestion économique et politique, une politique de discrimination positive dans l'administration, des exemptions du service dans les forces armées (remplacé par un service civil)³⁴, une protection sanitaire gratuite. La loi ouvre également le droit à la justice dans sa langue en tenant compte de la coutume du peuple en question, à la consultation, à des subventions par l'État et l'administration locale.

Le droit à l'autogestion économique et politique reprend une demande formulée par les organisations autochtones pour la reconnaissance de l'*obshchina*³⁵, reconnu d'abord dans un décret de 1992³⁶ puis par la promulgation d'une loi fédérale en juillet 2000³⁷. Les peuples sibériens utilisent la

33. Sokolovskij, *op. cit.*

34. En raison des fréquentes violences commises sur les jeunes recrues lors du service militaire dans le cadre de la *dedovshchina* (bizutage) provoquant chaque année des dizaines de morts et de suicides, l'exemption du service militaire pour les jeunes hommes des peuples autochtones constituent un avantage très significatif.

35. Pour des exemples de mise en place de l'*obshchina*, voir Florain Stammier, 2005, « The Obshchina Movement in Yamal: Defending Territories to Build Identities? », in Erich Kasten (ed.), *Rebuilding Identities. Pathways to Reform in Post-Soviet Siberia*, Berlin, Dietrich Reimer Verlag, pp. 109-134. Electronic edition for www.siberian-studies.org; et Patty Gray, 2001, « The Obshchina in Chukotka: Land, Property and Local Autonomy ». Max Planck Institute for Social Anthropology working paper 29.

36. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii N 397 ot 22 aprilâ 1992 g. « O neotložnyh merah po zaščite mest proživaniâ i hozâjstvennoj deâtel'nosti malocislennyh narodov Severa ». [Décret N 397 du 22 avril 1992 « Sur les mesures urgentes à entreprendre pour défendre les lieux d'habitation et les activités économiques des peuples numériquement faibles du Nord »].

37. Rossijskaâ Federaciâ federal'nyj zakon N 104-F3 ot 20.07.2000 g. « Ob obščih principah organizacii obščin korennnyh malocislennyh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii ». [Loi fédérale N 104-F3 du 20 juillet 2000 « Sur les principes généraux de l'organisation des *obshchina* des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie » (révisée plusieurs fois jusqu'en 2006)].

législation pour faire valoir des droits collectifs, ce qui passe notamment par la demande d'inclusion dans la « Liste unifiée des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie ». Certains groupes ethniques, apparus ou réapparus à la faveur du recensement de 2002, comme les Kamtchadaly, les Telengity, les Tubalary, les Tchelkancy et les Tchulymcy, ont ainsi été reconnus comme « peuples autochtones numériquement faibles ».

Cependant, comme le souligne le juriste Vladimir Alekseevitch Krâzhkov, au fort activisme des organisations autochtones du début des années 1990, puis à la traduction dans la législation de nombreuses revendications, a succédé depuis 2001 une stagnation, voire un recul d'un certain nombre d'avancées législatives, et une mise au second plan de la question des *peuples autochtones numériquement faibles* dans l'agenda politique russe³⁸. Cela a concerné notamment la reconnaissance du statut de membre d'un *peuple autochtone numériquement faible*. Ainsi, alors que la Constitution de 1993 reconnaissait l'appartenance à un peuple autochtone sur la base d'une simple auto-déclaration, un décret de la Cour suprême du 23 novembre 2010 oblige dorénavant les membres des peuples autochtones à fournir la preuve de leur appartenance ethnique, en particulier lors de la revendication de droits liés à ce statut devant les tribunaux. Celle-ci passe par la nécessité d'avoir une connaissance et une compréhension de la langue, de la culture nationale, du mode de vie et de l'activité économique traditionnels du groupe ethnique correspondant, à défaut de quoi l'appartenance ethnique de la personne n'est pas reconnue³⁹. Selon Krâzhkov, « cette mesure est très discutable et préjudiciable dans la mesure où une partie importante des personnes des peuples numériquement faibles du Nord considère le russe comme étant leur langue maternelle »⁴⁰. La conséquence directe de ce décret est la perte, pour les personnes concernées, des droits inhérents à la condition de membre d'un peuple autochtone, et notamment des droits sur l'usage des ressources naturelles.

38. Vladimir Alekseevitch Krâzhkov, 2012, « Rossijskoe zakonodatel'stvo o severnyh narodah i pravoprimenitel'naâ praktika: sostoânie i perspektivy » [La législation russe sur les peuples du Nord et sa mise en œuvre : état des lieux et perspectives], *Gosudarstvo i Pravo*, n° 5, pp. 27-35. Voir aussi, du même auteur, 1996, « Land Rights of the Small peoples in Russian Federation Legislation », *Polar Geography*, vol. 20, n° 2, pp. 85-98.

39. Krâzhkov, *op. cit.*, p. 31.

40. *Ibid.*

CONCLUSION

Au terme des quatre siècles d'interaction entre l'État russe et les peuples sibériens, deux constats s'imposent. Le premier est que, jusqu'à aujourd'hui, ces peuples représentent pour la Russie européenne un modèle d'altérité. Le second est que, malgré des bouleversements sociétaux radicaux au cours du xx^e siècle, les politiques menées à leur endroit ont toujours oscillé entre une volonté d'intégration (forcée ou non) et une volonté de protection, voire de non-ingérence. Celles-ci, à leur tour, ont montré les limites d'un imaginaire politique dans un pays qui n'a connu jusqu'à aujourd'hui, en dépit des changements de régimes, qu'un État central dirigiste, sinon autoritaire. En témoignent les solutions prônées après 1991 par des leaders autochtones pour préserver les peuples sibériens des effets négatifs du monde extérieur, qui reprennent des propositions déjà formulées à l'époque tsariste puis soviétique, comme par exemple le modèle des réserves⁴¹.

Au-delà des ambiguïtés terminologiques, l'élaboration de la catégorie *peuples autochtones numériquement faibles* marque néanmoins une étape nouvelle. Bien que la Fédération de Russie n'ait pas ratifié la Convention 169 de l'OIT, ni voté la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007⁴², la législation qu'elle a mise en place depuis le début des années 1990 introduit des avancées dans la reconnaissance de ces peuples. Elle incorpore et traduit en droit national les principaux éléments de protection des peuples autochtones définis par les instances internationales⁴³. Cependant, comme à l'époque tsariste puis soviétique, la question fondamentale est celle des modalités de la reconnaissance, de la mise en œuvre et de l'effectivité de ces droits. Cela est très variable selon les entités territoriales. Le fait est que, s'ils sont reconnus au niveau fédéral,

41. James Forsyth, 1992, *A history of the peoples of Siberia. Russia's North Asian colony, 1581-1990*, Cambridge, New York, Port Chester, Cambridge University Press, p. 416.

42. Lors de l'explication du vote des États portant sur l'adoption du projet de résolution intitulée « Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones », M. Rogachev, représentant de la Fédération de Russie, a expliqué les raisons de l'abstention de son pays : « Nous ne pouvons pas approuver les dispositions du document qui concernent en particulier les droits des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles, ainsi qu'à l'exercice des droits à l'indemnisation et à la réparation ». Rapport du Conseil des droits de l'homme. Point 68 de l'ordre du jour. Projet de résolution (A/61/L.67). 61^e Assemblée générale des Nations unies, 107^e réunion plénière, 13 septembre 2007, document A/61/PV.107.

43. Natalya Novikova, 2012, « Le statut des peuples autochtones du Grand Nord de la Russie dans le cadre du pluralisme légal », in GITPA, *Développement et droit coutumier*, Paris, L'Harmattan, p. 154.

un certain nombre de droits et de protections légales demeurent largement sans effet ou sont outrepassés au niveau local par les gouvernements régionaux. Ils peuvent être également remis en cause par des amendements fédéraux⁴⁴ et pèsent généralement peu face aux impératifs du développement industriel.

44. Cela concerne notamment les dispositions relatives à l'usage des terres et aux quotas de chasse et de pêche. En 2008, plusieurs décrets fédéraux ont modifié les droits de chasse et de pêche, en autorisant des compagnies privées à en acquérir l'usage exclusif pour des périodes de 20 ans, y compris sur des territoires traditionnels d'habitats des peuples autochtones.