

# LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA MAISON DES NATIONS UNIES



IRÈNE BELLIER \*

*You have a home at the United Nations...  
We begin a new chapter in the history of indigenous peoples at the United Nations.  
Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU, 2002*

Comme en témoigne l'épigraphie, l'institution du monde dont la charte commence par les mots « Nous, peuples des Nations unies... », a accueilli les représentants des peuples autochtones pour entendre leurs revendications et y porter réponse (Daes, 2008 ; Muehlebach, 2001 ; Niezen, 2003). Kofi Annan verbalise la nature symbolique du lien qui rattache les peuples autochtones au système international : la notion de « maison » au sens d'un foyer accueillant (*a home*) en est la première marque. Il évoque aussi l'ouverture d'un « nouveau chapitre de l'histoire ». Celui-ci inclut dorénavant des peuples longtemps considérés comme « sans histoire »<sup>1</sup>. Il nomme le sujet de cette histoire – *indigenous peoples*, ou peuples autochtones dans la traduction française agréée<sup>2</sup>. Il s'agit d'un sujet collectif auquel est reconnu le droit des peuples à disposer

---

\* DIRECTRICE DE RECHERCHES AU CNRS, ANTHROPOLOGUE RESPONSABLE DU LAIOS, LABORATOIRE D'ANTHROPOLOGIE DES INSTITUTIONS ET DES ORGANISATIONS SOCIALES.

<sup>1</sup> Les peuples à tradition orale, pourvus ou non de restes archéologiques, dépourvus d'archives propres et sans élites reconnues, étaient considérés comme « sans histoire ». L'ethnohistoire permet aujourd'hui de connaître le passé de ces sociétés, dont l'inscription dans les récits nationaux est le plus souvent minimale et problématique : l'invisibilité herméneutique est la raison première de cette considération privative.

<sup>2</sup> L'expression « peuples autochtones » a été retenue en français comme équivalent des expressions *indigenous peoples* et *pueblos indigenas*, pour échapper notamment aux stigmates coloniaux du statut de l'indigénat : voir Bellier 2009a et b.

d'eux-mêmes, acté à l'article 3 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones :

« 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 des peuples autochtones a été longuement négocié, des divergences d'interprétation opposent les États membres et il n'est de fait que très partiellement réalisé. Mais il est reconnu depuis 2007 grâce à l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).

La puissance symbolique du collectif « peuples autochtones » (Bellier, 2012 ; Dahl, 2009) se niche dans le « s » final qui établit en anglais, la langue onusienne dominante, une différence entre « population » (*people*) et « peuple » (*peoples*). Seul le peuple est susceptible de recevoir la personnalité juridique en droit international. Le processus politique, ancré dans des luttes juridiques, s'est accompagné de la production de symboles s'appuyant sur une narration historique, l'usage de nouveaux vocables, une rhétorique propre au langage international, un univers de signes (images et logos) qui établissent un pont entre les mondes autochtones et le monde onusien (Bellier et González-González, 2015). Cette symbolique correspond à la mise en visibilité d'une catégorie générique, politique et relationnelle (Bellier, 2012) – celle de « peuples autochtones ». Elle témoigne du rôle des représentants autochtones dans le scénario international, pour redéfinir la place des entités qu'ils représentent, à cette échelle et dans les systèmes juridiques et constitutionnels nationaux.

Les recherches que je conduis sur le mouvement international des peuples autochtones depuis une vingtaine d'années articulent deux lignes de réflexion autour, d'une part, de la globalisation qui produit une série d'effets sur les conditions de vie des communautés locales, qui expliquent pourquoi et comment les représentants autochtones ont saisi les Nations unies ; d'autre part, des questions portées par les peuples autochtones dont le traitement requiert une attention spéciale en raison de leur position marginale au sein des États. Ce présent article a pour objet de montrer combien l'action de ONU a été déterminante pour identifier les questions autochtones comme des atteintes aux droits humains, élargir le

domaine de ces droits en incluant des droits collectifs et donner une dimension universelle à l'expérience des autochtones. Il vise aussi à expliquer comment leur prise en charge au sein de cette institution a donné voix aux peuples autochtones qui s'adressent à la communauté internationale pour nous parler moins du passé que du futur de l'humanité.

## **L'ONU et l'adoption des peuples autochtones par la communauté internationale**

Les représentants autochtones sont arrivés aux Nations unies à la fin des années 1970. Si l'on considère que ces peuples sont extrêmement distants de tous les centres de pouvoir étatique, on peut s'interroger sur la conjoncture et sur la nature du réseau d'acteurs qui l'a rendu possible. L'histoire de ce mouvement s'inscrit dans une généalogie qui le rattache à l'ONU (Morin, 2006), notamment parce que cette institution entend régulièrement ses représentants depuis une cinquantaine d'années. La demande de reconnaissance en droit aboutit en 2007 à l'adoption de la DNUDPA, à une écrasante majorité des États membres de l'ONU<sup>3</sup>, et elle se poursuit dans la constellation onusienne (Bellier, 2006) en vue de les faire respecter tant par les États que par les agences, les fonds, les programmes, et de plus en plus aujourd'hui par les entreprises, dont les décisions et les activités peuvent affecter les communautés et les personnes concernées (Bellier 2013 ; Bellier, Cloud et Lacroix 2017).

Pour comprendre ce que représente l'énoncé des normes de droits humains concernant les peuples autochtones et l'évolution de leur traitement politique dans les États qui les incluent sur leur territoire national, il faut remonter aux années 1960. Le mouvement des indépendances avait commencé à transformer l'ordre du monde et les rapports entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie ont mis à l'ordre du jour la question de la décolonisation, un sujet au cœur des travaux des Nations unies. Le mouvement des droits civiques aux États-Unis a enclenché de nouvelles réflexions sur les relations interraciales, les modes de domination, la citoyenneté

---

<sup>3</sup> 143 États sur 191 votèrent en faveur de la DNUDPA, et seuls 4 votèrent contre : Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande. Ils se rallièrent en 2009 et en 2010 (sur le processus de négociation, voir Charters et Stavenhagen, 2009).

et la démocratie. En 1960, l'ONU adoptait la Déclaration 1514 (XV) sur l'octroi de l'indépendance aux pays coloniaux. Dès ce moment, l'examen du fait colonial commence à donner lieu à la notion de « colonialisme interne » (González Casanova, 1964). Mais comme l'observe Minde, selon la loi en vigueur aux États-Unis, les premières nations n'ont pas droit à la décolonisation, car elles ne sont pas séparées de la population des colons par de l'eau salée (2008 : 63, note 29). La « théorie de l'eau bleue » qui limite le fait colonial à l'emprise occidentale trouve toujours un écho, en Afrique et en Asie par exemple. En 1966, l'ONU adopte deux autres textes d'une grande importance : le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pidesc). L'article 1, commun aux deux documents, a servi de matrice à la rédaction de l'article 3 de la DNUDPA.

« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

140

Ce droit soutient les revendications des peuples autochtones à être reconnus comme tels, et pas comme des collections de sujets dénués de conscience collective, ou comme des populations en situation minoritaire. Avant de parvenir à formuler ce droit et de l'obtenir, des luttes étaient ouvertes sur plusieurs fronts : luttes agraires en Amérique latine, luttes politiques en Scandinavie, luttes raciales en Australie... La *North American Brotherhood* au Canada, fondée en 1969 et devenue plus tard l'Assemblée des premières nations, portera avec l'American Indian Movement (AIM), fondé en 1968 aux États-Unis, les revendications autochtones jusqu'à Genève. Ces luttes se centrèrent sur les questions de la reconnaissance au tournant du 21<sup>e</sup> siècle (Bellier, 2013) et elles se poursuivent aujourd'hui pour la défense des territoires, menacés par l'avancée des fronts de colonisation, par les industries extractives et agro-industrielles, par les conflits armés.

### **Une définition de travail efficace**

À partir de 1972, l'ONU amorce un travail d'instruction du dossier « autochtone ». La réflexion des rapporteurs spéciaux que nomme le Conseil économique et social aboutira à la mise en place d'un dispositif institutionnel. Le travail se prolonge toujours sous

l'influence des rapporteurs à laquelle s'ajoute celle des experts qui participent aux travaux des institutions que l'on précisera plus loin. Ils se prononcent sur une large panoplie d'études qui viennent soutenir les négociations de droits, orientent les débats en séance plénière et influencent les recommandations destinées aux États comme au système international. En rassemblant les données disponibles et en leur donnant un relief particulier, les rapporteurs spéciaux font état d'une réflexion ciblée sur les populations autochtones et de dynamiques qui interrogent le rôle des États, mais aussi la mission des Églises et le rôle de l'université<sup>4</sup>. Aujourd'hui, la responsabilité des entreprises est dorénavant à l'horizon des luttes ainsi que la manière dont le secteur privé (*business*) devrait respecter les droits humains et ceux des peuples autochtones.

Le plus connu de ces rapporteurs, José Ricardo Martínez Cobo, un sociologue équatorien, fut chargé en 1971 de l'étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones. Le rapport qu'il rédigea avec Augusto Willemsen-Díaz, un fonctionnaire guatémaltèque à l'ONU qui l'aida à identifier le problème, fut rendu public dans les années 1980, les cinq volumes le composant étant complétés en 1985. Il comprend une définition de travail qui reste d'actualité et indique que les populations autochtones, sont :

« des peuples et des nations qui présentent une continuité historique avec les sociétés précédant la conquête et la colonisation de leurs territoires, qui se considèrent comme distincts des autres secteurs de la société dominant ces territoires totalement ou partiellement [...] [et] sont déterminés à préserver, développer et transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, sur la base de leur existence continue en tant que peuple, en accord avec leurs propres systèmes culturels, leurs systèmes juridiques et leurs institutions sociales. »

D'autres éléments de définition sont disponibles par l'Organisation internationale du travail (OIT), qui a produit les seuls instruments juridiquement contraignants consacrés

---

<sup>4</sup> La critique du scientisme apparaît durant la première réunion de la Barbade, en 1971. Elle était organisée par des anthropologues s'adressant à leurs collègues de l'université, aux Églises missionnaires et aux gouvernements. La seconde réunion dite Barbade 2, en 1977, devint un lieu où « les Indiens s'adressent aux Indiens » : ils proclament, dans la déclaration finale, « Nous sommes maîtres de notre destin ».

spécifiquement à ces populations<sup>5</sup>, ou dans le manuel des procédures opérationnelles de la Banque mondiale (pour plus de détails, voir Bellier, Cloud et Lacroix, 2017). Il est important de savoir que la DNUDPA, qui constitue l'outil de référence, ne contient aucune définition substantielle, un silence indispensable à la prise en considération de l'extrême variété des peuples, nations, communautés ou sociétés autochtones. Aujourd'hui, la définition de travail opère dans l'identification des collectifs concernés par le droit : le droit à l'auto-identification qui dérive de la DNUDPA et permet à tout individu de s'identifier comme autochtone, en relation avec le collectif auquel il se rattache, et le droit de tout peuple de réclamer cette reconnaissance au regard des institutions dont il dispose, dites « coutumières » ou « traditionnelles »<sup>6</sup>.

Du point de vue étatique et des organisations intergouvernementales, le désir d'une définition des collectifs concernés par ces droits est régulièrement exprimé. De nombreux États nient la présence de peuples autochtones sur leur territoire, au motif notamment que les collectifs concernés relèvent d'une autre catégorie juridique. Mais les représentants autochtones s'opposent à toute définition substantielle, étatique, qui fixe les identités sur un axe temporel contestable. Ils ont refusé qu'une liste accompagne la DNUDPA, au motif qu'une telle liste serait limitée, rapidement obsolète et source d'innombrables contestations. En effet, les peuples autochtones réaffirment aujourd'hui leurs identités propres, après avoir été traités comme des « barbares » et des « sauvages » ou s'être vu attribuer des noms péjoratifs (« porteurs de hardes », c'est-à-dire les Lapons qui se nomment eux-mêmes Sami ; « mangeurs de viande crue », soit Esquimo, aujourd'hui Inuit, etc). On note l'intérêt d'une approche souple

142

<sup>5</sup> La Convention 107 relative aux populations autochtones et tribales, adoptée en 1957 (réformée par la suivante) ; la Convention 169 sur les droits des populations indigènes et tribales, adoptée en 1989. L'OIT, consciente des évolutions terminologiques liées à l'adoption de la DNUDPA, a publié un guide sur les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique destiné à interpréter la Convention 169 à la lumière du droit international actuel. <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_116077.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_116077.pdf)> [consulté le 20 janvier 2019].

<sup>6</sup> Notamment prévu à l'article 9 : les autochtones, peuples et individus, ont le droit d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone, conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée. Aucune discrimination quelle qu'elle soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit.

puisque entre le début de la saisine de l'ONU et aujourd'hui, le nombre de pays concernés par la présence de peuples autochtones sur leur territoire est passé de trente (en 1972) à soixante-dix au début des années 2000 et aujourd'hui quatre-vingt dix<sup>7</sup>.

### ***Une alliance nécessaire et efficace***

Hautement symbolique de la réalité de la conquête autrefois et de situations toujours actuelles, la violence à l'encontre des populations autochtones, leur élimination directe ou indirecte, leurs déplacements forcés sont des faits constatés dans de nombreux pays et dénoncés depuis longtemps. L'enjeu du mouvement des droits humains est de remédier à cette violence structurelle.

Au dernier quart du xx<sup>e</sup> siècle, une alliance du mouvement autochtone international naissant, des premières organisations de la société civile, d'une série d'anthropologues et de certains secteurs de l'église œcuménique porta à l'attention de la communauté internationale d'alors les thèmes du racisme, de la spoliation foncière et de la discrimination à l'encontre des peuples autochtones. En septembre 1977 se tint la première conférence sur la discrimination, organisée à Genève par le sous-comité des ONG sur le racisme et la discrimination raciale, l'apartheid et la décolonisation, en présence de représentants de soixante nations et peuples de seize pays d'Amérique (d'autres ayant été bloqués par leurs gouvernements) et avec la participation de près de cinquante ONG internationales (Morin, 2006). D'autres rencontres<sup>8</sup> suivirent d'où émana la demande d'un lieu de débat sur les questions autochtones au sein du système des droits de l'homme des Nations unies, pour y établir un point focal. Aujourd'hui, les organisations autochtones ont acquis plus de force que dans ces premiers temps. Les organisations de soutien, initialement porte-parole (comme International Work for Indigenous Affairs – IWGIA, Cultural Survival ou Survival international), continuent de travailler avec les organisations et les

143

---

<sup>7</sup> L'ONU estime qu'il existe 370 millions de personnes autochtones, mais ne dispose pas de recensements précis. Un calcul réalisé par des ONG, recoupant diverses données, permet d'estimer environ 500 millions de personnes. Voir sur le site de Sogip la carte et le document source des données, <[www.sogip.ehess.fr](http://www.sogip.ehess.fr)>.

<sup>8</sup> Elle fut suivie de la Conférence des Nations unies sur le racisme (1978), d'une session du tribunal Russel qui se tint à Rotterdam (1980), et de la conférence des Nations unies sur les peuples autochtones et la terre (1981).

peuples autochtones, mais ce sont les autochtones eux-mêmes qui prennent en charge une série de fonctions ou de charges : pour parler directement ou pour administrer le Fonds volontaire des Nations unies qui aide les représentants autochtones à participer aux discussions, leur permet de voyager et de résider sur les lieux des conférences onusiennes, principalement New York et Genève, mais non exclusivement. Aujourd'hui, le dialogue s'est établi entre les représentants des États et ceux des peuples autochtones, les grandes organisations de droits humains (comme Amnesty international, Human Rights Watch) ou écologistes (Forest peoples program, IUCN) ont à l'esprit le dossier autochtone et les universitaires sont également invités à participer au processus onusien. La force de cette alliance du mouvement autochtone avec les ONG de droits humains ou environnementalistes et le pôle « droits humains » de l'ONU se traduit aujourd'hui par une commune préoccupation quant au rôle des acteurs industriels transnationaux qui ne font pas du tout partie de l'espace de dialogue que nous décrivons brièvement par la suite. Cette première alliance a été relativement efficace pour que peu à peu les droits des peuples autochtones soient pris en considération dans la gouvernance mondiale des questions planétaires, comme la lutte contre le changement climatique ou les objectifs du développement durable.

En une quarantaine d'années, les représentants autochtones se sont professionnalisés et les fonctionnaires onusiens se sont acclimatés à eux, tandis que les militants des ONG (ou organisations de la société civile, OSC) continuent de jouer un rôle de médiation, de soutien financier et de préparation des autochtones à l'action publique. Au fil des ans, ce rôle a changé de nature : initialement porte-parole de causes emblématiques dans la défense des droits humains, parlant au nom de victimes qui ne pouvaient accéder ni aux tribunaux nationaux ni à la communication internationale, les ONG spécialisées s'effacent maintenant devant les acteurs autochtones qui parlent directement des questions qui les concernent, qui dirigent des publications, ou qui les commentent. Sans renoncer à ces causes, elles se concentrent sur d'autres segments d'activité : par exemple le lobbying auprès des instances nationales, régionales et internationales, la formation des capacités et le soutien à la création d'ONG autochtones. De son côté, l'organisation intergouvernementale s'est aussi plus largement ouverte à la participation des autochtones.

## ***Le travail des Nations unies et l'institutionnalisation des peuples autochtones***

Les premiers rapporteurs spéciaux, Hernan Santa Cruz et José Martínez Cobo, nommés par le Conseil économique et social dans les années 1970, ont documenté le problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones<sup>9</sup>. Deux rapporteurs présidents d'un groupe de travail (sur lequel on reviendra plus loin) Erica-Irene Daes et Miguel Alfonso Martínez, ont travaillé sur les questions liées à la souveraineté dans les années 1990<sup>10</sup>. À partir de 2001, les rapporteurs spéciaux sur les droits des peuples autochtones, Rodolfo Stavenhagen, James Anaya et actuellement Victoria Tauli Corpuz, enquêtent sur la situation des droits humains et des droits des peuples autochtones. Ils mettent en évidence les sources de leur violation et aident les gouvernements à réformer leurs politiques publiques. Ce sont quelques-unes des personnalités qui ont marqué l'ONU dans le domaine des questions autochtones. Et l'on observe ici aussi que les rapporteurs spécialisés sur les questions autochtones ne sont plus non autochtones comme c'était le cas jusqu'en 2007, mais autochtones eux-mêmes. Leur nomination montre que, au cours des cinquante dernières années, les autochtones sont passés du statut de victime de violation de droit humain et de déni de reconnaissance à celui d'experts, compétents en questions autochtones réunissant dans une même personne un ancrage culturel singulier (Pusrepecha dans le cas d'Anaya ; Igorot Kankaney pour Tauli Corpuz) et une connaissance universelle du droit et des situations planétaires.

145

---

<sup>9</sup> Santa Cruz, Hernan, 1970, Racial Discrimination, E/CN. 4/Sub 2/307/Rev., ONU, chap. IX, « Measures taken in connexion with the protection of indigenous peoples » et chap. XIII, §§ 1094-1102, « Problems of indigenous populations » ; Martínez Cobo, José, Étude du problème de la discrimination contre les populations autochtones : <[www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/](http://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/)> [consulté le 20 janvier 2019].

<sup>10</sup> Miguel Alfonso Martínez, membre, puis dernier président du GTPA, est l'auteur de *Étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones* (1999) ; Erica-Irene Daes, qui assumait la présidence du GTPA durant près de quinze ans est l'auteure d'une réflexion très riche sur le patrimoine (1995), d'une étude sur « *Indigenous Peoples and their Relationship to Land* » (2001), et d'un rapport final sur l'étude relative à la souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles (2004).

La montée en visibilité des problématiques autochtones qui a conduit à leur mise à l'agenda de l'ONU s'est appuyée sur une dynamique de participation et d'alliance avec la société civile et avec les secteurs onusiens comme nous l'avons vu. Cela a donné lieu à un processus d'institutionnalisation unique qui a débuté avec la création du groupe de travail sur les populations autochtones (GTPA, 1982-2006). Le GTPA servit de tribune aux autochtones du monde où, en exprimant des doléances relatives aux violations des droits de l'homme, ils expérimentèrent les formes du dialogue onusien et contribuèrent à l'élaboration du projet de DNUDPA. Le GTPA fut doublé, de 1995 à 2006, d'un autre groupe de travail destiné à négocier le langage de cette déclaration, dénommé groupe de travail sur le projet de déclaration (GTPD). Placé sous la houlette de la Commission des droits de l'homme, un organe subsidiaire dans le système onusien, le GTPD suivait un format différent du précédent en étant considéré comme un « groupe de travail intersessions, à composition non limitée » : il avait l'unique mandat de négocier le projet de la DNUDPA.

146

Accompagnant l'entrée des autochtones aux Nations unies, un dispositif d'« adoption internationale » (Bellier, 2012) se mit aussi en place. Dans le courant des années 1990, l'assemblée générale décréta un jour des Peuples autochtones (célébré chaque année le 9 août). Puis elle adopta une année des Populations autochtones, en 1993, et enfin deux décennies consacrées, la première au partenariat avec les peuples autochtones (de 1995 à 2005) et la seconde au partenariat dans l'action et la dignité (de 2005 à 2015). Trois autres institutions prirent corps au début des années 2000. L'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones (IPNUQA) et le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (RSPA) furent mis en place en 2001. Le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (MEDPA) viendra, à partir de 2008, positionner les problématiques de violation des droits des peuples autochtones dans le mandat du Conseil des droits de l'homme (CDH), en regard du dispositif nouveau de l'Examen périodique universel (EPU).

Les premières institutions (GTPA, GTPD) marquèrent « l'adoption » des peuples autochtones par la communauté internationale. Les suivantes (IPNUQA, RSPA, MEDPA) représentent une étape significative de la pérennisation de leur présence aux Nations unies. Chacune de ces institutions a été

l'objet d'une appropriation symbolique par les autochtones, mais les trois dernières représentent un véritable gain en termes de visibilité dans la hiérarchie des institutions onusiennes. Ces organes, intégralement reconnus dans leurs compétences respectives, sont en effet placés près du Conseil économique et social et près du Conseil des droits de l'homme, bien plus haut dans la structure onusienne que ne l'étaient les groupes de travail issus respectivement d'une sous-commission et d'une commission. Cet ancrage institutionnel se traduit par un changement, plus important encore, signalé par le fait que ce sont des représentants autochtones qui siègent à la tribune à titre d'experts et pas des non-autochtones qui parlent à propos des questions autochtones, comme c'était le cas pour le GTPA ou le GTPD.

L'IPNUQA est aussi dénommée familièrement « Forum permanent » par une expression dérivée des usages anglais et espagnol (*UN Permanent Forum/Foro permanente*). Organe paritaire, elle se réunit à New York, en présence de quelques dizaines de représentants étatiques et de plusieurs centaines de représentants autochtones (1 500 à 2 000 personnes enregistrées par session). Elle se compose de seize membres experts : huit d'entre eux sont proposés par les gouvernements, puis élus par le Conseil économique et social<sup>11</sup> ; huit autres sont nommés par le président de l'ECOSOC après la tenue de consultations formelles avec le bureau de l'IPNUQA et les coordonnateurs des sept groupes régionaux autochtones<sup>12</sup> (*caucus*) qui doivent avoir préalablement consulté les organisations autochtones. L'IPNUQA est chargé de : fournir des conseils spécialisés et des recommandations au Conseil économique et social, aux programmes, fonds et institutions des Nations unies ; encourager l'intégration et la coordination des

147

<sup>11</sup> Côté gouvernemental, les propositions émanent des cinq régions reconnues dans le secteur des droits de l'homme des Nations unies, à savoir « Afrique », « Amérique latine et Caraïbes », « Asie-Pacifique », « États occidentaux et autres », « États d'Europe de l'Est », avec une répartition variable selon les années.

<sup>12</sup> Les propositions pour les autochtones procèdent des sept groupes régionaux, avec une clé de répartition prévoyant un représentant par région – « Afrique » ; « Arctique » ; « Asie » ; « Amérique du Nord » ; « Amérique du Sud et des Caraïbes » ; « Europe de l'Est, Fédération de Russie, Asie centrale et Transcaucasie » ; « Pacifique ». Le huitième poste est occupé par une double représentation des régions de l'Afrique, ou de l'Amérique du Sud ou de l'Asie, selon une rotation triennale : cela, en raison du nombre de leurs populations autochtones.

activités relatives aux questions autochtones au sein du système des Nations unies : élaborer et diffuser des informations sur les aires mandatées (développement économique et social, culture, environnement, éducation, santé, droits humains). Ses travaux donnent lieu à la réalisation de rapports mis à disposition du public. L'IPNUQA est le point focal des questions autochtones aux Nations unies, où les agences de la famille onusienne font état de leurs programmes et bilans d'action en direction de ces populations et d'où émanent des séries de recommandations destinées aux États, aux agences.

Alors que, à l'exception de la Banque mondiale et de l'Unesco, ils ne se sentaient guère concernés en 2002, aujourd'hui plus d'une vingtaine d'agences, de programmes et d'organismes intergouvernementaux déposent un rapport portant sur des questions autochtones, tous disponibles en ligne et brièvement présentés en session lors de séances consacrées au dialogue avec les agences. Certaines agences organisent des réunions parallèles pour informer les délégués autochtones des avancées dans leurs secteurs, plusieurs d'entre elles ont mis sur pied des mécanismes pour les associer à leurs travaux. Un groupe de soutien interagences a été formé pour coordonner les efforts onusiens, mettre en œuvre les recommandations de l'IPNUQA et assurer des mécanismes de sensibilisation et de coordination aux échelons nationaux et régionaux. Le système onusien est tout entier concerné, comme le rappelle le plan d'action à l'échelle du système qui a été élaboré en 2015, mais les plus impliquées sont l'OIT, l'Unesco, le PNUD, la FAO, le FIDA et les banques de développement.

Le MEDPA a été établi pour doter le Conseil des droits humains (CDH) d'une compétence thématique en matière de droits des peuples autochtones. Cette compétence consultative se fonde sur des travaux de recherche réalisés par ses membres experts. Ceux-ci déterminent les études à réaliser en cherchant à obtenir l'aval des participants aux sessions annuelles et ils présentent leurs rapports en plénière pour discussion et amendement avant que le CDH ne reçoive la version finale. Le MEDPA se concentre sur les conditions d'exercice des droits<sup>13</sup>. Il vient d'être l'objet d'une

<sup>13</sup> Parmi ces études, citons : « Le droit de participer à la prise de décision » ; « Les langues et les cultures » ; « L'accès à la justice » ; « La réduction des risques et des désastres » ; « Le patrimoine culturel » ; « Le droit à la santé ».

récente réforme pour élargir le nombre des experts, passant de 5 à 7 pour inclure une représentation pour chacune des régions socioculturelles (voir note 12) et pour donner la possibilité à ces experts qui se réunissent à Genève de faire des visites *in situ* pour conseiller les États. La nécessité se faisait sentir, car, après l'adoption de la DNUDPA, le GTPA comme le GTPD furent dissous, considérés comme ayant achevé leurs mandats respectifs, et il ne restait aucun espace institutionnel pour poursuivre l'examen des situations de droits humains des autochtones (individus et collectifs). Or, dans le contexte issu de la réforme de tout le secteur des droits de l'homme, qui vit disparaître la Commission des droits de l'homme et émerger le mécanisme de l'Examen périodique universel (EPU) au sein du CDH, les États sont invités à établir des rapports sur leur respect des droits humains et les suites données aux recommandations qui leur ont été faites en la matière. Étant donné la marginalisation des collectifs autochtones dans la machine politique et administrative des États, le risque était majeur de n'avoir aucun moyen d'évoquer ces problématiques. Sachant que les représentants autochtones ne sont pas entendus directement au CDH, leur souhait était que, si leurs problématiques ne figuraient pas explicitement dans les rapports que les États produisent pour le dispositif de l'EPU, les experts du CDH soient cependant informés afin de pouvoir interroger les représentants gouvernementaux sur les points les plus préoccupants, de manière à dégager des solutions de remédiation. Il est toujours nécessaire d'élever la conscience des États quant à l'existence du droit international des droits des peuples autochtones, ainsi que la connaissance des experts (nommés par les États) qui siègent au CDH.

149

### **La voix des autochtones et les avancées du droit international**

Jointe aux mobilisations des autochtones et de certains secteurs de la société civile, l'approche onusienne a entraîné une remise en question du cadre juridique qui dominait le traitement politique des communautés autochtones, celui des « minorités nationales ». C'est pourquoi l'adoption de la DNUDPA par la majorité des États, y compris ceux qui ont toujours une réticence vis-à-vis du concept de peuples autochtones, a une telle valeur. Les cadres juridiques, des droits individuels de la personne d'une part et

des personnes appartenant à des minorités d'autre part, s'étendent en principe aux populations autochtones, mais, à l'évidence, ils ne sont respectés ni totalement ni dans tous les pays.

La lutte contre la discrimination et le racisme, point de départ de la raison d'agir de l'ONU en matières autochtones, a pour finalité de réinscrire pleinement ces sujets dans l'humanité, non au plan théorique, mais par un examen circonstancié des conditions et des origines de leur marginalisation. Elle prend sa source dans l'expérience vécue des porteurs de voix, ce qui rend d'autant plus nécessaire la possibilité de son expression. L'examen des situations et le travail analytique produisent des données et des moyens de remédiation à partir des rapports qui émanent des différents visages de l'institution. Cet enjeu est proprement subjectivé, comme en témoigne le chef Wilton Littlechild, au moment de l'adoption de la DNUDPA : « Maintenant je ne suis pas un objet, je ne suis pas un sujet, je suis un être humain ! » (2013 : 373). La lutte juridique pour la qualification de « peuple » a placé ces entités, généralement appréhendées comme des « ethnies » ou des « communautés », en situation d'égalité avec les « peuples souverains », alors qu'ils n'ont pas d'État pour les représenter. Mais le mouvement autochtone international doit continuellement lutter pour que les questions que portent ses représentants soient incluses dans les agendas onusiens et pour que ses délégués puissent s'exprimer partout où ils sont concernés.

150

### ***La voix collective des autochtones***

Le cadre « individuel » des droits humains ne permettait pas de résoudre les problèmes territoriaux ni les problèmes linguistiques et culturels dont souffrent les populations autochtones. Les problématiques collectives ont émergé des témoignages que les représentants autochtones portèrent devant le GTPA. Il servit de tribune, comme nous l'avons mentionné, et il eut une efficacité en raison de son double mandat. Le premier consistait en l'examen des faits nouveaux qui, aux niveaux nationaux, régionaux et mondial, étaient liés aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales des peuples autochtones. Le travail d'instruction visait à réfléchir aux moyens de faire progresser les droits humains de ces populations. Il fallait entendre directement les autochtones évoquer les violations dont leurs communautés ou leurs personnes ont été, ou sont

encore, l'objet dans les domaines du foncier, de la culture, du développement, de l'éducation ou de la santé. Pour ce faire Daes s'attacha à faire évoluer les règles onusiennes de participation pour faciliter l'entrée des autochtones qui ne bénéficiaient pas des services d'une ONG préalablement accréditée par le Comité des ONG<sup>14</sup>. C'est ainsi que se mit en place un régime spécial d'accréditation qui ouvrit largement la porte des Nations unies. Les modalités de la participation des autochtones au GTPA ont marqué la dynamique participative jusque dans les autres organes que nous avons évoqués ainsi que dans les sommets ou conférences planétaires sous auspices onusiennes.

Les représentants des peuples autochtones, qui participent aux discussions internationales se sont habitués à maîtriser les outils, le langage juridique et les techniques de communication. Cela a été rendu possible par la participation régulière aux réunions annuelles des groupes de travail, de l'IPNUQA et du MEDA, grâce aussi à la mise en place de relais avec, notamment, le Haut Commissariat aux droits humains qui offre une formation de six mois aux autochtones (anglophones, parfois francophones et surtout hispanophones du programme de boursiers) en collaboration avec des universités. La formation de « leaders » aux outils du droit international a contribué à structurer les activités du mouvement autochtone international et à lui permettre d'entrer en dialogue avec les États. Toutefois l'argument semble un peu formel, au regard de la distinction que l'on observe toujours entre le visage bienveillant de l'État à l'international et le visage répressif du contrôle exercé sur les collectifs autochtones sur le territoire national.

Pour faire face aux enjeux de ce dialogue international, compte tenu de l'extrême diversité des peuples autochtones, les représentants se sont organisés pour débattre entre eux et forger une position de négociation. Malgré la variété des déclarations de délégués s'exprimant avec plus ou moins de facilité dans les langues officielles, une voix collective se dégage, telle une musique dominée par la rhétorique des droits de l'homme et ponctuée d'analyses très techniques. Pour cela, ils ont formé des assemblées,

---

<sup>14</sup> Cette accréditation, très difficile à obtenir à l'époque, requérait la preuve d'activités internationales que toutes les organisations autochtones ne pouvaient fournir, alors même que leur situation dans leur pays méritait d'être dévoilée : elle supposait aussi que le pays ne bloque pas la demande.

dénommées *caucus*, le premier fut d'abord – global – puis se mirent en place les sept *caucus* régionaux pour que les délégués autochtones de différents pays d'un même continent échangent et enfin naquirent des *caucus* thématiques dont seuls deux restent fonctionnels à ce jour : le *caucus* des femmes autochtones et celui de la jeunesse autochtone. Ce dispositif permet de positionner l'ensemble autochtone par rapport à l'ensemble des États.

Les institutions onusiennes ont aussi évolué, en s'ouvrant aux experts autochtones à l'IPNUQA, au MEDPA et parmi les rapporteurs sur les droits humains. Par ce mécanisme de représentation instituée, est entériné le fait que les autochtones disposent d'une voie d'expression au sein de la communauté internationale<sup>15</sup>, une prouesse si l'on considère les enjeux de différenciation sociale et linguistique qu'il a fallu surmonter pour que le mouvement international des peuples autochtones façonne une voix collective à partir de la multiplicité culturelle de ses membres et de la subalternité de leurs positions. L'accomplissement de ce type d'expertise a des effets en retour, en requalifiant les titulaires du poste et en les dotant d'une « valeur » qui leur permet de circuler dans les sphères politico-juridiques, internationales et nationales et de participer possiblement à la prise de décisions concernant les questions autochtones.

### ***Les enjeux de la participation autochtone***

On ne peut détailler les options de chacune des agences onusiennes ni préciser les éléments communiqués par toutes celles qui produisent des rapports lors des sessions de l'Ipnuqa depuis 2001, c'est-à-dire aussi HCDH, OIT, FIDA, FNUAP, ONU-Habitat, OMS, PNUD, Unesco, ONU-Femmes, ONU-Sida, CEPAL, etc. La plupart des agences mettent l'accent sur le lien entre la situation présente des autochtones (qui justifie une intervention de leur part) et la privation des droits dont ils ont été ou sont encore l'objet (ce qui est l'axe de la catégorie politique de peuple autochtone). Si chacune de ces agences développe une vue sectorielle de la question, qui les conduit à valoriser la participation des autochtones dans la conduite de leurs programmes, la résolution globale du problème, si tant

<sup>15</sup> Les sommets de la planète sont aussi ouverts à la société civile, représentée par neuf « groupes majeurs », parmi lesquels figure celui des peuples autochtones.

est qu'il en existe une, semble emprunter deux voies. La première a été l'adoption de la DNUDPA comme instrument symbolique et politique visant à inspirer des changements constitutionnels ou législatifs sérieux et que les autochtones poussent à servir de référent dans d'autres négociations internationales. L'effort a été complété en septembre 2014 avec l'adoption, par la « Réunion plénière de haut niveau connue comme la Conférence mondiale des peuples autochtones » (RPHN/CMPA), d'une déclaration finale servant à mettre en œuvre la DNUDPA. La seconde voie correspond à l'insertion des autochtones dans d'autres mécanismes de gouvernance dont le point nodal a trait à la mise en œuvre d'un droit très réclamé, le droit au consentement, libre, préalable et éclairé (CPLÉ), qui suscite de nombreux débats.

Au niveau international, et d'une certaine manière aussi aux niveaux nationaux, la participation des autochtones aux « affaires les concernant » s'est renforcée. Toutefois les conditions de participation aux activités onusiennes sont l'objet de nouvelles négociations au sein de l'Assemblée générale, à la suite de la RPHN/CMPA. D'un côté les autochtones expriment cette parole sous forme de slogan « Plus jamais rien sur nous sans nous », d'autre part les États membres des Nations unies ne sont pas prêts à partager leur place. La réflexion sur la participation autochtone a pris un tournant au moment de cette réunion doublement nommée pour faire référence à une forme coutumière de l'ONU, mais aussi évoquer l'idée que c'était l'affaire des peuples autochtones. Pour la première fois de l'histoire de l'ONU une réunion de l'Assemblée générale était organisée avec « la participation pleine et entière » (selon la glose consacrée dans les documents onusiens) des peuples autochtones (pour plus de détails, voir Bellier, à paraître).

Depuis les premiers temps de la saisine des Nations unies, dans les années 1970, les représentants autochtones n'ont de cesse de faire valoir leurs spécificités culturelles et l'inadéquation des modalités retenues par l'ONU pour assurer leur participation. Ce qu'ils résument par cette glose économique : « Nous ne sommes pas des ONG ». Le premier de leurs arguments s'appuie sur le droit à l'autodétermination pour contester les modalités d'une participation à l'ONU, conditionné à l'agrément des États : elle n'inclut pas les organisations de gouvernement autochtone. C'est un fait et plusieurs organisations autochtones, notamment nord-américaines, estiment que les États ignorent ou s'opposent

à reconnaître la valeur de leurs institutions propres. De leurs côtés, plusieurs représentants des États qui défendent l'intergouvernementalité du système mobilisent un autre argument : l'hétérogénéité des entités autochtones ne permet pas un traitement spécifique ni distinct de celui accordé aux organisations non gouvernementales (ONG). Le statut, les modalités, les critères de la participation des peuples autochtones aux activités onusiennes sont, depuis 2014, en cours d'étude à l'Assemblée générale (Bellier, à paraître). La difficulté tient à l'hétérogénéité des formations gouvernementales ou non gouvernementales autochtones que les États les plus puissants de la planète ne veulent pas reconnaître en situation de contester la souveraineté politique et l'intégrité territoriale des États. Le débat était déjà au cœur des négociations de la DNUDPA.

## Conclusion

154 Si la reconnaissance des populations autochtones comme peuples a été acquise dans le droit international et tient à la mobilisation de l'ONU, du point de vue étatique, la question avance très doucement et l'un des problèmes majeurs tient à l'entrée des logiques de marché dans les territoires qu'occupent aujourd'hui les autochtones au terme d'une longue histoire de relégation.

Côté étatique, on a vu de grandes avancées en Amérique latine, avec les changements constitutionnels des années 1990 qui ont permis la reconnaissance des peuples, nations, nationalités et de leur existence antérieure à celle de l'État : c'est un point important à l'aune du processus historique de conquête par l'Espagne, puis de marginalisation des « indigènes » par les États indépendants. Mais ce sont des acquis fragiles, et l'on regarde avec inquiétude les évolutions du Brésil, où le lobby agraire pèse de tout son point sur le pouvoir pour défaire les protections territoriales, acquises avec la constitution issue de la transition postdictature (en 1988). On pourrait donner d'autres exemples, en pensant au rôle de la Chine en Afrique, en Asie ou en Amérique, dont le gouvernement répète devant l'Ipnuqa que la relation de « ses » entreprises avec les autochtones concernés par leurs activités ne sont pas de sa responsabilité, mais de celle de l'État où elle ne fait qu'investir.

On voit des avancées en Afrique, avec le travail de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui

a permis de cerner les problèmes qui se posent aux sociétés de chasseurs-cueilleurs et de pasteurs nomades et de travailler à des changements constitutionnels et législatifs. Mais les âmes chagrines continuent d'invoquer les conflits ethniques susceptibles de surgir de la reconnaissance de droits spécifiques. Outre le fait que le droit des peuples autochtones à l'autodétermination n'est pas synonyme du droit à l'indépendance en pratique, on pourrait admettre que le droit au consentement libre, préalable et informé, exercé par des modes de consultation appropriés, permettrait de résoudre bien des situations avant conflit. Le but n'est pas de diviser les droits humains qui concernent tout le monde, en opposant droits collectifs des autochtones, élites au pouvoir et État. Le problème réside dans la manière dont on règle des marques historiques de domination – par exemple des Bantous sur les Pygmées, pour ne citer qu'un exemple, par le fait du prince, par la force ou par le dialogue.

La prise en charge des questions autochtones par l'ONU a donné une plus grande visibilité aux acteurs autochtones qui ne sont plus seulement victimes de violations de droits humains : ils et elles se mobilisent en défense, forment leurs capacités d'action, s'efforcent de participer à toute sortes de négociations au niveau international et exigent au niveau national le respect du droit à la consultation en vue d'obtenir leur consentement pour toutes les affaires les concernant. D'abord un aspect du travail de l'ONU en matière de droits humains, les questions autochtones se sont progressivement intégrées à l'agenda international, ce qui est dû au soutien onusien, mais aussi à la capacité de plaider des autochtones, appuyés par des organisations de la société civile et aussi par le Haut Commissariat aux droits humains.

Les États membres, à l'époque où se négociait la DNDUPA, étaient sensibles à la politique du « nommer-faire honte » (*name and shame*). Plusieurs sujets traumatiques ont alors été abordés : le génocide ; l'ethnocide ; l'assimilationnisme ; la politique des pensionnats ; les spoliations territoriales. Globalement, il semble acquis que les autochtones méritent un traitement spécifique en tant que victimes de politiques étatiques adverses et au terme d'une histoire violente. La qualité de « peuple » est reconnue, ce qui a un effet en droit international. Cela se répercute au sein des systèmes juridiques régionaux. Mais la voie des droits humains n'est pas suffisante pour enrayer les forces qui menacent la survie de ces peuples comme sociétés culturellement distinctes. La crise

du multilatéralisme produit ses effets dans ce secteur. Le dialogue triangulaire qu'il semble indispensable de développer, entre le système international étatique, les entreprises multinationales et les peuples autochtones, n'est pas à l'ordre du jour. Or la remédiation aux violations d'une part et la possibilité d'éviter des conflits d'autre part reposent toutes deux sur une critique des politiques néolibérales, qui ne sont pas en discussion aujourd'hui sur la scène onusienne dédiée aux questions autochtones.

## Bibliographie

- BELLIER Irène, 2006 « Identité globalisée et droits collectifs : les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne. », *Autrepart*, n° 38, p. 99-118
- BELLIER Irène, 2008, « Le développement et les peuples autochtones ; conflits de savoirs et enjeux de nouvelles pratiques politiques », in Geronimi Vincent ; Bellier Irène ; Gabas Jean-Jacques ; Vernières Michel ; Viltard Yves, *Savoirs et politiques de développement. Questions en débat à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Karthala, p. 119-139.
- BELLIER Irène, 2009a, « Usages et déclinaisons internationales de l'autochtonie dans le contexte des Nations unies », in *Autochtones : vues de France et de Québec*, sous la direction de N. Gagné, T. Martin et M. Pineau Salaun, Québec, PUL, p. 75-92.
- BELLIER Irène, 2009b, « Autochtones », « Espace Temps.net », revue en ligne : <<https://www.espacestems.net/articles/autochtone/>> [consulté le 23 janvier 2019].
- BELLIER Irène, 2012, « Les peuples autochtones aux Nations unies : un nouvel acteur dans la fabrique de normes internationales », *Critique internationale*, n° 54, p. 61-80.
- BELLIER Irène (dir.), 2013b, *Peuples autochtones dans le monde. Les enjeux de la reconnaissance*, Paris, L'Harmattan.
- BELLIER Irène, à paraître, « La participation des peuples autochtones aux questions qui les concernent : un enjeu de négociations aux Nations unies », in Bellier Irène et Hays Jennifer (dir.), *Échelles de gouvernance et droits des peuples autochtones*, Paris, L'Harmattan.
- BELLIER Irène et GONZÁLEZ GONZÁLEZ Verónica, 2015, « Peuples autochtones : la fabrique onusienne d'une identité symbolique », *Revue Mots. Les langages du politique*, n° 108, juillet 2015, p. 131-150.
- BELLIER Irène, CLOUD Leslie et LACROIX Laurent, 2017, *Les droits des peuples autochtones. Des Nations unies aux sociétés locales*, Paris, L'Harmattan.
- DAHL Jens, 2009, *Iwgia : a History*, Copenhagen, Iwgia, document n° 125.
- DAES Erica-Irene, 2008, *Indigenous Peoples : Keepers of our Past – Custodians of our Future*, Copenhagen, Iwgia.
- CHARTERS Claire et STAVENHAGEN Rodolfo (eds), [2009] 2013, *La Déclaration des droits des peuples autochtones. Genèse, enjeux et perspectives de mise en œuvre*, Paris, L'Harmattan, traduction de *Making the Declaration Work : The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhagen, Iwgia.
- GONZALEZ CASANOVA Pablo, 1964, « Société plurielle, colonialisme interne et développement », *Tiers Monde*, t. 5, n° 18, p. 291-295.
- MINDE Henry, 2008, *Indigenous Peoples : Self-determination, Knowledge, Indigeneity*, Delft, Eburon.

## LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA MAISON DES NATIONS UNIES

MORIN Françoise, 2006, « Les Nations unies à l'épreuve des peuples autochtones », in Gros Christian et Strigler Marie-Claude, *Être indien dans les Amériques*, Paris, Éditions de l'Institut des Amériques, p. 43-54.

MUEHLEBACH Andrea, 2001, « "Making Place" at the United Nations: Indigenous Cultural Politics at the U.N. Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, 16 (3) 415-448.

NIEZEN Ronald, 2003, *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, Los Angeles, The University of California Press.

### **Résumé :**

L'article porte sur la manière dont l'Organisation des Nations unies s'est saisie du dossier « peuples autochtones », a hébergé les négociations relatives à leurs droits et poursuit une réflexion sur les « questions autochtones », par l'intermédiaire de plusieurs organes dont le travail s'enrichit de la participation des représentants de ces peuples. Il examine le rôle de ceux-ci dans le scénario international, pour redéfinir la place des entités qu'ils représentent, à cette échelle et dans les systèmes juridiques et constitutionnels nationaux. Il s'efforce de montrer combien l'action de l'ONU a été déterminante pour identifier les questions autochtones comme des atteintes aux droits humains, pour élargir le domaine de ces droits en incluant des droits collectifs et pour donner une dimension universelle à l'expérience des peuples autochtones, malgré l'immense diversité de leurs situations. Il vise aussi à expliquer comment la prise en charge onusienne a donné voix aux peuples autochtones qui s'adressent à la communauté internationale pour nous parler moins du passé que du futur de l'humanité et comment les logiques du marché et de la privatisation qui pèsent sur la gouvernance mondiale posent aujourd'hui problème.

157