

Échelles de gouvernance

Penser l'autodétermination des peuples autochtones dans la globalisation

Irène Bellier
CNRS (IIAC/LAIOS)
Paris-France
ibellier@ehess.fr

Les populations autochtones ont acquis une certaine visibilité dans le monde avec la négociation puis l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones (ci-après la Déclaration), en 2007. Le temps consacré à la négociation d'un texte à vocation universelle, plus de vingt ans, coïncide avec la construction d'un mouvement international qui, en poussant à la participation de ses délégués aux activités des Nations Unies, a obtenu au moins deux gains : la consécration de la catégorie « peuples autochtones » pour parler de certaines populations dans l'ensemble colonial des indigènes ; la reconnaissance de droits collectifs qui viennent compléter l'arsenal des droits humains protecteurs des individus. Ce ne sont pas des succès mineurs si l'on songe que les groupes concernés sont considérés, selon les indicateurs du développement humain, parmi les plus pauvres, les plus vulnérables, les moins éduqués, laissés pour compte du développement si ce n'est directement affectés par des processus de développement qui viennent bouleverser des économies de subsistance, l'équilibre écologique du territoire et les systèmes de transmission culturelle (Bellier, 2008). Cette visibilité nouvelle d'une catégorie de sujets promis à la disparition du fait de la construction de l'État-nation et de sa modernisation est à mettre en relation avec leur émergence dans le champ du politique (Bengoa, 2000), non comme sujets passifs de politiques publiques supposées les intégrer dans l'économie à défaut de les assimiler par réduction de leurs différences culturelles, mais comme acteurs de leurs destins, reconnus dans leur capacité de former des choix et de nommer des représentants dans les centres de la gouvernance mondiale où ils prononcent des paroles fortes.

Les développements transnationaux des droits humains associés à la construction d'une catégorie politique, celles des peuples autochtones que nous traitons ici, nous intéressent tant parce qu'ils procèdent d'une nouvelle conceptualisation du sujet de la domination coloniale, l'indigène¹, que parce que dans le temps de la globalisation cette extension du champ des droits vise à inclure dans une même temporalité « Nous et les Autres » (Todorov, 1989) – pour ne pas dire les occidentaux et les indiens, les aborigènes, les pygmées en citant quelques-uns de ces termes généralisateurs, connus pour désigner les « sauvages » et aujourd'hui contestés. Dans ce temps de la critique postcoloniale (Mignolo, 2011, Escobar, 1995) qui engendre une critique de la science et de la production analytique, ces autres-là que l'on voyait enfermés dans le monde des ethnies (Amselle, 2008), voire des tribus et des communautés, ne sont plus si distants ni tant localisés dans les marges. Leurs représentants participent de cet espace politique en transformation dans lequel il leur devient possible de prendre la parole, d'orienter la pensée juridique, de poser leurs problèmes à l'agenda des Nations Unies, et de réfléchir au pluralisme. La présence militante est à mettre en relation avec les avancées (les reculs aussi) de la diplomatie des droits de l'homme ainsi qu'avec les déclinaisons du concept de diversité bio-culturelle qui légitime, par exemple dans l'orbite de l'UNESCO et de l'OMPI, un approfondissement du débat sur les expressions de la culture.

¹ Bellier, I. conférence Robert Hertz 2011 : « L'Anthropologie, l'indigène et les Peuples autochtones », <http://www.sogip.ehess.fr/spip.php?article423>

La nature de ce changement nous interpelle car il met en jeu une nécessaire révision des catégories de la pensée, d'abord pour nommer ces sujets-là, car l'on voit que la catégorie « peuples autochtones », retenue par les Nations Unies pour traduire *indigenous peoples* et *pueblos indígenas* est critiquée par un certain courant de l'anthropologie et de la science politique française, africaniste notamment. Elle ébranle la forme classique du politique organisé dans le modèle westphalien de l'État-nation, censé représenter la totalité des sujets organisés en nation, dans une démocratie représentative fondée sur l'élection et la reddition des comptes de manière de plus en plus standardisée. Elle amène aussi à repenser les catégories statistiques pour incorporer des modes alternes d'inscription dans l'économie politique et plus largement l'économène. Nommer, représenter, compter... trois mécanismes du pouvoir, dont les modalités d'appropriation par la société dominante et d'exercice par l'appareil d'État sont contestées par le mouvement international des peuples autochtones, à partir d'une logique simple qui peut se résumer en quelques mots tirés des discours autochtones : « *Nous sommes des peuples, à l'égal des peuples des Nations Unies* ».

L'assertion paraît banale, voire incontestable pour des anthropologues prompts à reconnaître que les sociétés qu'ils/elles étudient disposent des attributs d'organisation leur permettant de se penser comme souveraines. Elle fut pourtant au cœur de véritables passes d'armes, dans les groupes de travail des Nations que j'ai eus l'opportunité d'observer depuis une dizaine d'années. Les dispositions de la Déclaration sont limpides sur ce point de la souveraineté, comme l'indique l'article 3 : « *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* ». L'expression est décalquée de l'article 1 commun aux deux Pactes Internationaux sur les Droits Civils et Politiques (PIDCP) et sur les Droits Économiques, Sociaux et Culturels (PIDESC), adoptés en 1966 et ratifiés par l'immense majorité des États membres de l'ONU. Mais, en accolant « autochtones » au substantif « peuples », elle désigne explicitement un ensemble de groupes sociaux qui ne sont pas définis précisément, bien qu'ils partagent le fait de n'avoir pas été inclus dans l'ensemble (également indéfini) des « peuples ». Cela nous invite à comprendre les dispositifs complexes de l'autodéfinition et de la reconnaissance qui président à l'inclusion politique et juridique de ces entités – à l'exemple des constitutions de Bolivie, d'Équateur et d'autres pays latino-américains (Yrigoyen Fajardo, 2010) ou des lois spécifiques passées aux Philippines et en République du Congo. Les situations ouvertes par la prise en considération des autochtones, dans la diversité des États qui les englobent et des histoires qui les portent, invitent à penser de manière pragmatique l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Ce domaine étant régi par tout un ensemble de considérants hérités des corpus juridiques comme des expériences politiques depuis les décolonisations des années cinquante, ce sont des juristes (avocats, magistrats) spécialisés qui sont en première ligne pour avancer sur ce terrain, à partir de cas concrets (Baldwin et Morel, 2011). Les experts en droits autochtones partagent avec les représentants autochtones qui s'activent dans les groupes de travail onusiens, l'idée selon laquelle il est nécessaire de passer du stade des discours à la transformation des pratiques juridiques et politiques. Le temps est donc passé de la discussion sur la définition de « peuples autochtones », les Nations Unies rejetant une définition précise ainsi qu'une liste des peuples visés, au profit d'une approche multicritère faisant place à l'histoire et à la relation avec la société dominante.

La question est aujourd'hui de savoir si la Déclaration peut entraîner des changements réels dans la vie des populations concernées – ce que les spécialistes dénomment « le gouffre de la

mise en œuvre » et comment. Tel est l'objet du programme de recherche SOGIP² qui vise à partir d'une étude des échelles de la gouvernance des peuples autochtones, à comprendre les glissements normatifs et les figures discursives qui, traduites dans les dispositifs politiques, sont susceptibles de permettre aux peuples autochtones de décider de leur destin, à l'égal des citoyens de tout État démocratique. D'un continent à l'autre, les situations sont extrêmement variées. On observe alors que la fabrique des connaissances relatives aux autochtones dépend d'un ensemble de facteurs que l'on peut rattacher à la culture politique nationale, aux formes de la colonisation et aux modalités de la décolonisation (Trépiéd, 2011). Mais on n'échappe pas si facilement à l'écueil de la définition qui demeure comme une épine plantée dans les cultures politiques qui utilisent le droit de différentes manières, pour protéger des équilibres hérités du passé ou pour mettre en place des moyens d'accommoder la différence culturelle (enjeux critiqués des politiques du multiculturalisme, cf. Dumoulin et Gros, 2011). Le décalage entre une vision des droits des peuples autochtones comme horizon de réconciliation de l'humanité avec sa diversité, et une vision de l'aide à porter aux groupes vulnérables pour qu'ils sortent d'une pauvreté dérangeante nous interpelle.

Nous abordons ces questions à travers trois points relatifs, le premier à la dynamique de la Déclaration, le second au programme de recherche visant à comparer diverses situations de droits autochtones, le troisième à la fabrique des connaissances sur une matière qui transcende les frontières disciplinaires.

I. La dynamique de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

La Déclaration est le fruit de vingt-cinq années de mobilisation, depuis 1982 qui vit la mise en place du Groupe de travail sur les Populations autochtones (GTPA) par la sous-commission des Nations Unies pour la protection des minorités et la lutte contre les discriminations, jusqu'à 2007. Elle fut alors adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), par 144 voix pour, 4 contre et 11 abstentions, après avoir été préalablement adoptée à la première session du Conseil des Droits de l'Homme³.

Durant cette période, on assistera à un solide mouvement d'institutionnalisation des questions autochtones qui changeront progressivement de statut. Appréhendées initialement sous l'angle des violations de droits humains – pour lesquelles le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et la Commission des Droits de l'Homme étaient en responsabilité principale –, elles sont dorénavant matière à un suivi transversal dans l'ensemble des agences Nations Unies (UNESCO, OIT, PNUD, PNUE, FAO, FIDA, etc.), procédé dit du *mainstreaming* pour lequel l'Instance Permanente sur les Questions Autochtones, établie en 2001, affirme son rôle de coordination.

1. Le chemin de la reconnaissance

Nous ne pouvons dans le cadre de ce bref article préciser les étapes qui contribueront à la montée en visibilité des peuples autochtones, que nous énumérons pourtant parce qu'elles coïncident avec une implication croissante des représentants autochtones dont le statut évolue dans le même temps : de grands témoins de massacres et autres violations des droits humains,

² SOGIP, acronyme en anglais de « Échelles de gouvernance : les Nations unies, les États, les peuples autochtones : l'autodétermination au temps de la globalisation ». Cet article s'appuie sur une recherche financée, depuis 2010, par le Conseil européen de la recherche, dans le cadre du 7^e programme cadre (FP7/2007-2013 Grant Agreement ERC n° 249236) (www.sogip.ehess.fr).

³ Le Conseil succéda à la Commission des Droits de l'Homme pour devenir l'organe central d'une approche systématique de la situation des droits humains dans tous les pays du monde (procédé dit de l'Examen périodique universel – EPU).

ils deviennent experts en questions autochtones. Cela témoigne de l'efficacité d'une démarche qui a conduit à la mise en place d'un dialogue entre des acteurs antagoniques qui sont aujourd'hui et par différentes modalités, engagés dans un « partenariat » : les États et les Peuples autochtones. Cela n'est pas de pure rhétorique puisque les premiers sont les acteurs principaux du système international, seuls détenteurs d'un droit de vote aux Nations Unies, tandis que les seconds ont le statut d'observateurs-participants. Cet état rend déterminante une étude de la manière dont ils construisent leur influence.

1972 : le Conseil Économique et Social commande une étude sur la discrimination à l'encontre des populations autochtones. Le professeur de sociologie équatorien, J. Martinez Cobo remettra le rapport qu'il rédigera avec le diplomate guatémaltèque A. Willemsen Diaz, par tranches, au GTPA qui sera créé en 1982.

1982 : le GTPA inaugure à l'ONU la formule de l'audition des représentants autochtones, et le secrétariat général adopte des dispositions pour simplifier leur participation. Des milliers de délégués fréquenteront ces réunions de Genève qui impliqueront, au début les délégués des peuples des Amériques, du Commonwealth et de Scandinavie (Muehlebach, 2001, Morin, 2006, Minde, 2008), puis les peuples d'Asie et d'Afrique et enfin ceux de l'ex-URSS, d'Europe et d'Asie centrale. Tribune devant laquelle ils s'exercent à prendre la parole, le GTPA produira le projet de la Déclaration qui sera adopté en 1994 par la Sous-commission (Daes, 2008, Charters et Stavenhagen, 2009).

1993 : déclarée année des *populations* autochtones par l'AGNU.

1994 : l'AGNU décrète la première Décennie internationale des Populations autochtones (1995-2004) qui aura pour thème « Populations autochtones : partenariat dans l'action ». Elle adopte le 9 août pour la Journée internationale des *peuples* autochtones (renommée ainsi depuis 2007).

1995 : mise en place du Groupe de travail sur le Projet de la Déclaration (GTPD) qui, en formation plus restreinte que le GTPA et centré sur la négociation juridique, visera à produire le consensus nécessaire à l'adoption d'un texte révolutionnaire, dans le sens où il considère les autochtones comme détenteurs d'une souveraineté, laquelle est jusqu'alors exercée par les États (Bellier, 2005). Les enjeux se centrent sur la reconnaissance comme « peuples », pas comme « populations ». Ce n'est pas anodin. Les premiers sont l'objet d'une reconnaissance en droit international, les secondes sont les cibles des politiques publiques au travers de la définition des catégories utilisées par les recensements et les statistiques.

2001 : mise en place de l'Instance Permanente sur les Questions Autochtones (IPQA) et du Rapporteur Spécial sur les Droits et Libertés Fondamentales des Peuples Autochtones (RS). Ce dispositif confirme l'ancrage des problématiques autochtones dans l'ensemble ONU et la reconnaissance des capacités, diplomatiques et spécialisées, des leaders. L'IPQA est composée à parité par 16 représentants des autochtones et des États, représentants des blocs régionaux⁴.

⁴ La représentation des autochtones procède des 7 grandes régions dites socio-culturelles : Arctique, Afrique, Amérique du Nord, Amérique Centre – Sud-et-Caraïbes, Asie, Océanie-Pacifique, Europe Centrale et orientale / Fédération de Russie (hors Arctique) / Asie centrale/Transcaucasie. Les États s'organisent en 5 groupes : Afrique, Asie, Europe orientale, Amérique latine et Caraïbes, Europe occidentale et autres États (cf. UNPFII website).

L'actuel titulaire du mandat de RS est un professeur de droit américain, d'origine purepecha (anciennement Tarasques). J. Anaya succéda, en 2008, au professeur d'anthropologie mexicain, R. Stavenhagen qui initia la fonction. Tous deux s'étaient fortement impliqués dans le processus de la négociation, mais le fait de nommer un *indien d'Amérique* au poste de RS a une grande valeur symbolique.

2004 : l'AGNU déclare une seconde décennie (2005-2015) qui aura pour thème « Le Partenariat pour l'action et la dignité ». La modification cosmétique du thème traduit les attendus d'une politique de reconnaissance.

2008 : mise en place du Mécanisme Expert sur les Droits des Peuples Autochtones. Composé par cinq autochtones, il vise à inscrire le suivi des droits et de la Déclaration dans le cadre de l'Examen périodique universel, et il est conçu comme le moyen d'amener les États qui sont parties prenantes du système des droits de l'Homme à rendre compte de leurs efforts en direction des peuples concernés.

Ces étapes posent les linéaments d'une évolution que l'on caractérisera par 4 traits : mobilisation croissante des organisations autochtones et extension planétaire du mouvement qui inscrira aux Nations Unies un nouveau découpage du monde en 7 régions ; mise en place de plusieurs mécanismes de suivi et de coordination des organes administratifs onusiens et européens (complémentaires à ceux énoncés plus haut) qui seront autant de noyaux (*focal point*) pour cibler des programmes d'assistance mais aussi de réforme de l'État ; expérimentation des formes du dialogue institutionnalisé (multisite) entre États et organisations autochtones ; reconnaissance des problématiques autochtones comme transversales, non limitées aux droits de l'homme. Ces évolutions ont des effets sur la gouvernance autochtone et la fabrique des connaissances.

2. Un dispositif orienté vers l'action

Exposons brièvement le contenu de la Déclaration qui fonctionne, pour ceux qui se définissent comme des exclus, comme la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'Homme pour les peuples du monde. C'est le seul document de ce type qui est l'objet d'une présentation orale en langues maya et nahuatl, pour permettre aux populations non alphabétisées de s'en approprier le contenu. La traduction en 52 langues aujourd'hui (la DUDH l'étant en 358) n'exprime que faiblement le postulat selon lequel les peuples autochtones seraient l'expression de la diversité linguistique du monde (5800 langues) mais, sachant qu'ils représentent les langues en voie de disparition, cela témoigne du manque de moyens pour le faire.

La Déclaration n'établit pas un régime de reconnaissance de la différence culturelle mais des principes pour mettre en œuvre une égalité de droits tenant compte de la spécificité socio-culturelle et du rapport que les peuples autochtones entretiennent avec le territoire, comme base des modes de subsistance. Nous ne pouvons détailler l'organisation du texte, la portée de ses dispositions, ou les abcès de fixation qui sont causes des interprétations que les États en donnent. Le texte est perçu par certains comme ayant une portée symbolique – étant une Déclaration et pas une Convention –, mais il s'inscrit dans le champ de la lutte contre les discriminations. Parce qu'il s'appuie sur le corpus du droit international des droits de l'Homme, l'une de ses particularités est qu'il pourrait être mis en œuvre directement par les États qui ont adopté différents Pactes et Conventions et qui sont parties aux organes de traités (Crawhall, 2011). Question de volonté politique ! Certains tribunaux en jugent déjà ainsi : par exemple, la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

La Déclaration comprend un préambule de 24 alinéas et 46 articles qui s'organisent autour de 10 sections ainsi que la présentent les organisations autochtones qui en popularisent le contenu par des supports (livrets, affiches) plus attractifs pour les personnes non aguerries à la lecture du droit : Droits humains / Droits collectifs ; Droits fondamentaux ; Vie et sécurité ; Culture, Religion, Langue ; Terres, Territoires et Ressources ; Droits Économiques et Politiques ; Éducation, Savoir, Media, Emploi ; Autogouvernement ; Normes de droit minimales ; Mise en œuvre. Les objets les plus discutés (cf. Bellier, 2005) furent : la considération des droits collectifs comme des droits humains – suite au débat antérieur à la DUDH et qui divisa les blocs occidental et soviétique ; le paquet « terres, territoires et ressources (TTR) » qui élargit la question de la propriété foncière (de la terre) à la relation des individus à une base économique, culturelle et spirituelle (territoire et ressources) ; la question des systèmes de gouvernement et de justice (parmi lesquels figure l'état d'autonomie). Nous ne pouvons expliciter ici les joutes entre les États, les uns dits « amis des autochtones » (latino-américains, scandinaves), les autres dits « récalcitrants » (le bloc CANZUS – Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis), ni les modalités par lesquelles fut construit le consensus (Bellier, 2007a, 2008) requis par les Nations Unies. Il suffit de préciser que le texte ayant été adopté par 144 États sur 193, les 4 CANZUS qui seuls s'y opposèrent sont revenus sur leur position pour endosser la Déclaration en 2009 et 2010, et que des 11 abstentionnistes (Azerbaïdjan, Bangladesh, Bhoutan, Burundi, Colombie, Géorgie, Kenya, Nigeria, Fédération de Russie, Samoa et Ukraine), 2 ont manifesté leur soutien depuis lors (Colombie et Samoa). Ces retournements témoignent d'une acclimatation du côté des États d'un texte conçu pour protéger les peuples autochtones, parce qu'ils comprennent mieux comment en circonscrire les effets. Du point de vue des acteurs autochtones, il s'agit pourtant de normes minimales. On mesure ici la portée des litiges qui se présentent devant les politiques, sachant que les familles socialistes et travaillistes sont plus ouvertes sur ce point des droits collectifs que les Libéraux ou les Conservateurs⁵. La mise en œuvre par le système des Nations Unies et par les États, qui figure dans le dispositif (article 42), n'est assortie d'aucun mécanisme de pression ou de sanction. La Déclaration est en ce sens dite *aspirational*, destinée à tirer vers le haut, à induire un changement de statut, ce qui passe moins par la coercition que par la recommandation, les Nations Unies manquant de la base juridique pour imposer quoi que ce soit aux États. Cela nous conduit à notre second point sur la question de savoir si la Déclaration est un embrayeur de changement ou un dispositif cosmétique destiné à calmer les foyers de division.

II. Échelles de gouvernance et circulations globales – locales

À défaut d'un recensement exhaustif des peuples autochtones du monde que le Département des Affaires Économiques et Sociales qui a la tutelle sur l'IPQA, n'a pas les moyens de réaliser, le système international (NU, Banques mondiales et régionales, organes régionaux) s'accorde sur le fait que *les* peuples autochtones sont présents dans 90 pays et comptent environ 370 millions de personnes (actualisation des données dans le document en ligne SOWIP⁶). On ne connaît ni tous leurs noms – lesquels sont l'objet de réappropriations qui expriment la volonté de s'auto-définir plutôt que d'être connus par des termes péjoratifs –, ni le nombre exact de leurs organisations – plusieurs milliers, selon mes estimations à partir de

⁵ Si la division en familles idéologiques doit être précisée, on a vu durant la négociation de la DDPA combien les avancées en « dents de scie » étaient tributaires des changements gouvernementaux, particulièrement dans le bloc CANZUS.

⁶ <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/Library/StateoftheWorldsIndigenousPeoples.aspx>

la participation aux groupes de travail onusiens⁷. Mais la construction du mouvement international et le soutien des organisations de droits humains, du Fonds Volontaire des Nations Unies et de nombreux bailleurs, ont permis d'assurer une présence autochtone dans pratiquement tous les forums du globe, à l'exception sans doute du Forum économique mondial de Davos.

1. Une approche comparative

La recherche est motivée par une double approche, en anthropologie des organisations internationales et sur l'émergence de nouveaux acteurs et stratégies politiques dans la mondialisation (Bellier et Legros, 2001). Une dizaine d'années d'expérience de terrain dans les groupes de travail m'ont permis de constater que le site des Nations Unies fonctionnait comme espace social (rencontres, échanges, expérience cosmopolite, entre soi autochtone, avec les autres) et comme lieu d'expérimentation de nouvelles pratiques discursives et politiques (formations des leaders, socialisation dans les secrétariats, maîtrise des langues et technologies de communication avancées). C'est un laboratoire de la participation (Bellier, 2007a) dans lequel se joue, entre acteurs de puissance très inégale, une série de gestes politiques et symboliques, dont les effets se mesurent d'une session de travail à l'autre sur le terrain onusien, et de manière décalée sur les terrains locaux, là où vivent les populations concernées.

C'est la conscience de ce *décalage* qui nourrit la réflexion sur les échelles de la gouvernance (internationale, nationale, locale) comme moyen de penser aux raisons et aux manières par lesquelles les organisations internationales se saisissent de la « matière autochtone » qu'elles contribuent à définir, tandis que les États répondent aux « recommandations » de différentes façons, plutôt mal décrites par la science, et que les organisations autochtones acquièrent des moyens de reconnaissance et bâtissent des outils de lutte symbolique, à partir de leurs expériences et connaissances pratiques. Citons ici l'exemple de l'une des organisations pionnières qui mit la question de la discrimination, des spoliations foncières et du racisme à l'agenda international (réunions des ONG à Genève de 1977, 1978, 1981), International Indian Treaty Council. Devenue la première des ONG autochtones (et l'unique à ce jour) à disposer d'un statut consultatif général, IITC travaille aujourd'hui de plain-pied avec la FAO (Food Agricultural Organization) à la définition des indicateurs de sécurité alimentaire, tout en menant campagne sur le thème du « Consentement libre préalable et informé (Free Prior and Informed Consent, FPIC) ». On pourrait aussi citer l'exemple de la Fondation Tebtebba qui a occupé la présidence de l'IPQA pendant 6 ans et qui pousse le thème du « développement autodéterminé ». Cette position résume le pragmatisme qui pousse d'un côté à occuper des places dans les instances du pouvoir et de l'autre à bâtir une position critique pour résister aux formes du néo-colonialisme. Le FPIC est une disposition de la DDPA qui dérange tant les États que les entreprises multinationales extractives mais, avec les dispositions de la Convention 169 sur la consultation, elle est plus susceptible d'être mise en œuvre que le droit à l'autodétermination, notamment dans les régions où les entités qui se revendiquent comme peuples autochtones sont en minorité démographique et dispersées au plan territorial.

D'un côté, on voit comment les questions autochtones se sont construites sur une période de quarante ans depuis la saisine des Nations Unies (Bellier, 2006) et comme objet globalisé, de

⁷ Toutes les instances et groupes de travail sur les questions autochtones, qui se réunissent chaque année à New York et à Genève, sont ouverts à la participation des représentants de ces groupes, laquelle s'est progressivement organisée (Bellier, 2007a, 2012).

l'autre on observe un changement de leur traitement, au départ régulé par le secteur des droits de l'Homme, et qui varie selon les continents. Aujourd'hui, les peuples autochtones sont à l'agenda du globe – ils constituent l'un des 9 *major groups* de la société civile, consultés dans les Sommets mondiaux (avec les femmes, les enfants, les syndicats, le business, l'université, etc.) – et ils poussent leurs thèmes dans les déclarations mondiales. Ils ont la faculté de soulever certains sujets qui ouvrent sur des débats d'un intérêt considérable pour les anthropologues. Je donnerai ici pour exemple les discussions à l'IPQA sur la « génération volée » et les pensionnats⁸, ainsi que sur la « doctrine de la découverte »⁹. Notons aussi les efforts pour faire bouger la doctrine du développement, en contestant le cadre de la croissance économique pour avancer l'idée du bien vivre et de l'équilibre homme / nature.

Les évolutions de la dernière décennie sont claires, les populations autochtones sont concernées par toutes les thématiques planétaires, du changement climatique à la société de l'information, et leurs situations sont dorénavant évoquées par une approche de type 'politiques publiques', et par grands thèmes dont les libellés – « pauvreté et bien-être » (précédemment « développement »), « culture », « environnement », « éducation contemporaine », « santé », « droits humains », « questions émergentes » (peuples en isolement volontaires, migrations urbaines, ventilation des données statistiques, résolution des conflits) – sont révélateurs des problèmes auxquels les organisations autochtones se confrontent localement. Sur le terrain international ou global, les experts autochtones suivent aussi d'autres grands domaines d'élaboration normative tels que les droits de la propriété intellectuelle, les droits du patrimoine, matériel et immatériel, le développement durable ou la réponse coordonnée au changement climatique. Cette mutation est à mettre en relation avec la globalisation dont on examine les effets politiques en nous attachant aux modes de gouvernance, que l'on considère comme un dispositif destiné à réguler des actions collectives et la prise de décision, et non comme un organe de direction d'une entreprise.

2. À propos de gouvernance

L'espace est limité pour préciser l'intérêt d'une recherche de grande ampleur sur la question anthropologique du gouvernement de soi, et des autres. En résumé, l'équipe SOGIP se saisit de questions relatives à la gouvernance sous l'angle des échelles en considérant :

- 1) qu'une diversité d'acteurs sont de facto impliqués dans le processus de mise en œuvre de la Déclaration, de manière différente selon les niveaux global, régional, national, et local ;
- 2) que les situations varient selon des échelles temporelles et spatiales, qui nous permettent de comprendre l'importance des histoires et des cultures politiques et, en contrepoint l'importance de la figure de l'absent – le « subalterne » dans la théorie postcoloniale (cf. Spivak, 1988, Chatterjee, 1993). Elle le fait d'une manière comparative en plaçant au cœur de ses recherches les différences *supposées* (partiellement observées à l'ONU) entre les continents et les pays : **Afrique** - Botswana, Namibie ; **Amériques** - Argentine, Bolivie, Chili, Guyane Française, Mexique ; **Asie** - Inde ; **Pacifique Sud** - Australie, Nouvelle-Calédonie.

Ne pouvant développer l'intégralité de la méthode ni les premiers résultats, disons que nous nous appuyons pour travailler le comparatisme, sur la *logique de résonance* que j'ai mise en évidence comme facteur heuristique dans le travail interdisciplinaire sur « la mesure de la

⁸ On se réfère ici à la séparation des enfants de leurs familles indiennes ou aborigènes pour être envoyés dans des écoles très éloignées ou être adoptés dans des familles blanches : situations qui après dénonciation et jugement au Canada et en Australie ont conduit les gouvernements à demander pardon.

⁹ La contestation lors du sommet de la terre à Rio (1992) de l'idée de « la découverte des Amériques » (une conquête) aboutit à examiner aujourd'hui les responsabilités juridiques du Vatican et de la Couronne espagnole, et à revisiter ailleurs les événements dits de « premier contact » dont la trace envahit les consciences aujourd'hui.

mondialisation » que j'ai dirigé au GEMDEV (Bellier, 2007b). Nous travaillons sur la pluralité des sens que l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes peut revêtir : sens juridiques – du principe des nationalités aux indépendances postcoloniales ; sens anthropologiques – les institutions du gouvernement de soi ; sens politiques – construction des espaces d'autonomie, formes d'intégration dans l'État dans leur historicité, changement de l'État (thématiques de la plurinationalité, de l'interculturalité) ; sens économiques – qui finance, comment, pour quoi. Le cadre ambitieux nous conduit à appréhender ces grands objets à partir d'objets plus maniables pour des anthropologues tels que l'éducation, la gestion des territoires et de leurs ressources, la représentation politique et les systèmes légaux, les expressions culturelles.

Trois faits méritent d'être signalés ici. Le premier est que « comparer l'incomparable » (Detienne, 2000) demeure une approche féconde pour étudier le rapport entre une norme à prétention universelle et des cadres locaux d'application : questions d'interprétation juridique et politiques, aspects linguistiques, sémiologiques et sémantiques ; compétences des acteurs. Par exemple, les leaders autochtones, même lorsqu'ils ont été socialisés dans les écoles missionnaires et formés par le système des Nations Unies ne sont pas formatés à l'identique ; les représentants des États même formés dans les meilleures écoles ne sont pas tous sensibles aux droits humains ni soumis aux mêmes contraintes hiérarchiques. Le second point est que les structures et les logiques politiques ne mutent pas dans un seul point mais évoluent dans des dynamiques géopolitiques héritées de la construction des régions (type Europe, Més-Amérique, Afrique australe). Le troisième fait est que les États qui semblent être les premiers interlocuteurs pour les peuples autochtones en quête de reconnaissance et d'autonomie, pour être membres des Nations Unies, ne sont pas toujours maîtres de la décision. Cette tension est particulièrement observée dans le champ conflictuel des usages des ressources territoriales du sous-sol et du sol, à propos de la relation avec les colons et avec les entreprises extractives. L'espace nous manque pour développer nos réflexions sur un champ en pleine construction depuis l'adoption de la Déclaration, qui concerne la participation des peuples autochtones aux décisions les concernant.

III. La fabrique des connaissances sur les « questions autochtones »

Pour conclure cette brève réflexion sur les échelles de la gouvernance des peuples autochtones, nous évoquerons le fait que les discussions sur les questions autochtones et la notion d'indigénité (Gausset, Kenrick, Gibb, 2011, Bellier, 2011b) ne se développent pas de manière identique dans les mondes anglophones, hispanophones et francophones pour lesquels nous disposons d'une plus grande littérature, tandis que nous collectons des données sur leurs expressions dans les mondes arabes, russes ou chinois (entre autres). Sachant que les concepts de peuples autochtones, *indigenous peoples* ou *pueblos indigenas* sont le fruit d'une construction normative de droits et l'expression d'une identité générique que les populations concernées n'utilisent pas systématiquement, on est souvent confronté dans les débats de la communauté universitaire à l'idée de mondes séparés, où l'on aurait du côté global une sorte de représentation abstraite de groupes sociaux et du côté local une description de groupes socio-culturels mus par des logiques autres que celles du droit.

Cette partition ne devrait pas occulter l'importance d'une réflexion sur la genèse des rapports d'exclusion sur lesquels s'appuie la rhétorique de la lutte contre la discrimination et la pauvreté, mais la difficulté ne doit pas être évacuée et deux faits méritent d'être signalés ici. Le premier est que nous observons que les notions d'indigène et d'autochtone ne sont pas également acceptées dans les langues dans lesquelles elles s'expriment, ni mobilisées de manière identique, ce qui nous oblige à réfléchir de manière très fine aux contextes d'usage pour comprendre *toutes* les déclinaisons dans le champ politique (critique à Bayart, Geschiere, Nyamnjoh, 2001, Geschiere, 2009). Le second est que les chercheurs,

anthropologues, sociologues ou politistes, aussi scientifique soit leur démarche, semblent marqués par les cadres nationaux qui vont poser des limites aux analyses proposées et à l'expression de nouvelles épistémologies. Par exemple, en faisant simplement allusion à l'Afrique et l'Amérique latine, on voit que les politiques indigénistes qui ont marqué le continent latino-américain depuis le début du XX^e siècle sont aujourd'hui l'enjeu de reconsidérations pour tenir compte de l'émergence de l'indigène dans les mouvements sociaux (Gros, 1999, Yashar, 2005). Ce n'est pas que les *indiens* aient été absents des luttes historiques pour la démocratie, mais leurs mobilisations depuis 20 ans ont abouti, en Amérique latine, à ce qu'on les considère comme des acteurs et qu'ils deviennent l'enjeu de politiques du multiculturalisme, déclinées autrement que dans le nord-américain. Cela éclaire les avancées de la réflexion sur les mondes amérindiens comme sur les post-colonialismes, et l'étape dans laquelle s'inscrivent les universitaires actuellement, de ne plus produire un savoir surplombant en reconnaissant l'autre (ici *el indigena*) dans sa capacité à produire des connaissances, pour *in fine* privilégier une co-production des savoirs sur les autochtones (Bellier, 2011a, Morin, 2011). On observe en contrepoint, sur les continents africain et asiatique que l'absence des populations susceptibles de se revendiquer comme autochtones au sens onusien du terme dans les mouvements sociaux, conduit nombre de chercheurs à adopter la position du dominant (l'élite, l'État) contestant la pertinence des développements normatifs internationaux et l'existence de telles entités « peuples autochtones », à l'encontre des réflexions d'instance telles que la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. (CADHP, 2005). Or la question centrale est de comprendre la concurrence des usages que l'attribut « autochtone » induit.

Si nous ne pouvons dans le cadre de ce bref article indiquer toutes les références, nous voulons montrer l'importance d'une réflexion sur les conditions de production du savoir et la légitimité des acteurs dans un domaine qui évolue très vite. Ce que l'on constate, en comparant ce que l'on savait de la discrimination à l'encontre des populations autochtones dans les années soixante-dix du XX^e siècle (étude Martinez Cobo) et ce que l'on sait aujourd'hui, y compris dans la difficulté à distinguer une spécificité autochtone (réflexion sur les indigènes/autochtones migrants, urbains, riches, etc.). Les contributions des experts internationaux, ainsi que la participation des militants, autochtones et non autochtones, à la production de connaissances utiles au traitement politique de situations qui sont de plus en plus définies dans les contextes de la lutte contre la pauvreté et du développement durable, montrent un écart avec la nature des connaissances produites par les scientifiques.

Sans préjuger ici des différences bien connues entre savoirs fondamentaux et savoirs pratiques, le fait est que les deux types de connaissances sont aujourd'hui nécessaires, et sont sollicitées par les instances internationales. L'anthropologie est placée devant le défi de savoir comment répondre à ce que certains appellent « engagement » (thème du Congrès 2010 de l'Association Américaine des Anthropologues) que nous considérons comme signe d'une plus grande réflexivité.

Références bibliographiques

- AMSELLE, J.-L. (2008), *L'Occident décroché : Enquête sur les postcolonialismes*, Paris, Stock.
- BALDWIN, C. et MOREL, C. (2011), « *Using the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in Litigation* », in Allen, S. Xanthaki, A. (eds.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford, Hart Publishing.
- BAYART, J.-F. GESCHIERE, P. NYAMNJOH, F. (2001), « Autochtonie, démocratie et citoyenneté en Afrique », *Critique internationale*, 10, janvier 2001, pp. 177-194.
- BELLIER, I. et LEGROS, D. (2001), « Mondialisation et redéploiement des pratiques politiques amérindiennes : esquisses théoriques », *Recherches Amérindiennes au Québec*, volume XXXI, n°3, pp. 3-11.

- BELLIER, I. (2005), « The Declaration of the Rights of Indigenous Peoples and the World Indigenous Movement », *Griffith Law Review*, 14 (2), pp. 227-246.
- BELLIER, I. (2006), « Identité globalisée et droits collectifs : les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne. », *Autrepart*, n°38, pp. 99-118.
- BELLIER, I. (2007a), « Partenariat et participation des peuples autochtones aux Nations Unies : intérêt et limites d'une présence institutionnelle », in Neveu, C. (dir.), *Démocratie participative, cultures et pratiques*, Paris, L'Harmattan, pp. 175-192.
- BELLIER, I. (2007b), « Les deux faces de la mondialisation : l'ONU et les peuples autochtones », in *La mesure de la mondialisation, Cahier du Gemdev*, n°31, pp. 80-96.
- BELLIER, I. (2011a), « L'anthropologie et la question des droits des peuples autochtones », *Inditerra-Revue internationale sur l'Autochtonie*, volume 3, 1-17, Montréal, Réseau DIALOG.
- BELLIER, I. (2011b), « Debate with Peter Geschiere », in *Misunderstanding of autochthony vis-à-vis the question of indigenous peoples, Social Anthropology*, [Volume 19, Issue 2](#), p. 204.
- BELLIER, I. (2012), « Les peuples autochtones aux Nations Unies : la construction d'un sujet de droits / acteur collectif et la fabrique de normes internationales », *Critique internationale*, n°54, pp. 61-80.
- BENGOA, J. (2000), *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago du Chili : [Fondo de Cultura Económica](#).
- CADHP/ACHPR, 2005, Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, *Rapport du Groupe de travail d'experts sur les populations/communautés autochtones*, bilingue, Copenhague, IWGIA, 2005.
- CHARTERS, C. et STAVENHAGEN, R. (eds.) (2009), *Making the Declaration Work : The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Copenhague, IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs).
- CHATTERJEE, P. (1993), *The Nation and its Fragments : Colonial and Postcolonial Histories*, Princeton, [Princeton University Press](#).
- CRAWHALL, N. (2011), « Africa and the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples », *The International Journal of Human Rights*, 15 (1).
- DAES, E.-I. A. (2008), *Indigenous Peoples. Keepers of our Past-Custodians of our Future*, Copenhague, IWGIA.
- DETIENNE, E. (2000), *Comparer l'incomparable*. Paris, Seuil.
- ESCOBAR, A. A. (1995), *Encountering Development : The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- GAUSSET, Q. KENRICK, J. GIBB, R. (2011), « The Uses and Misuses of "Indigeneity" and "Autochthony" », *Social Anthropology*, 19 (2).
- GESHIERE, P. (2009), *The Perils of Belonging : Autochthony, Citizenship, and Exclusion in Africa and Europe*, Chicago, The University of Chicago Press.
- GROS, C. et DUMOULIN, D. (2012), *Le multiculturalisme au concret. Un modèle latino-américain ?*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle.
- GROS, C. (1999), « Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad. Algunas reflexiones sobre la construcción de una nueva frontera étnica en América latina », *Análisis Político*, 36, pp. 3-20.
- MARTÍNEZ COBO, J. (1986), *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, E/CN.4/ sub 2/1986/87 add 1-4, ONU.
- MIGNOLO, W. (2011), *The Darker Side of Western Modernity : Global Futures, Decolonial Options (Latin America Otherwise)*, Duke University Press Books.
- MINDE, H. (ed.) (2008), *Indigenous Peoples : Self-determination, Knowledge and Indigeneity*, Delft, Eburon Publishers.

- MORIN, F. (2006), « Les Nations Unies à l'épreuve des peuples autochtones », in Gros, C. et Strigler, M.-C. (dir.), *Être indien dans les Amériques - Spoliations et résistance. Mobilisations ethniques et politiques du multiculturalisme*, Paris, Éditions de l'Institut des Amériques, pp. 43-54.
- MORIN, F. (2011), « Le malaise des anthropologues face à la globalisation de l'autochtonie », *Inditerra-Revue internationale sur l'Autochtonie*, volume 3, 1-17, Montréal, Réseau DIALOG, pp. 129-140.
- MUEHLEBACH, A. (2001), « 'Making place' at the UN : Indigenous cultural politics at the UN Working Group on Indigenous Populations », *Cultural Anthropology*, 16 (3), pp. 415-448.
- SPIVAK, G. (2009), *Les subalternes peuvent-elles parler ?*, Paris, Ed. Amsterdam.
- TODOROV, T. (1989), *Nous et les autres*, Paris, Seuil.
- TREPIED, B. (2011), « Recherche et décolonisation en Nouvelle-Calédonie contemporaine : lectures croisées », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 24, pp. 159-187.
- YASHAR, D. (2005), *Contesting Citizenship in Latin America : The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge, Cambridge University Press.
- YRIGOYEN FAJARDO, R. (coord.) (2010), *Pueblos indígenas : constituciones y reformas políticas en América latina*, Lima, ILSA, IIDS, INESC.