



Assemblée générale

Distr. générale
6 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 66 a) de l'ordre du jour provisoire**

Droits des peuples autochtones

Droits des peuples autochtones, notamment leurs droits économiques, sociaux et culturels, dans le cadre de développement pour l'après-2015

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale, en application de la résolution 24/10 du Conseil des droits de l'homme, le rapport de Victoria Tauli-Corpuz, Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (17 octobre 2014).

** A/69/150.



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones

Résumé

La Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones présente son premier rapport à l'Assemblée générale, en application de la résolution 24/10 du Conseil des droits de l'homme. L'Assemblée étant actuellement en train d'examiner le cadre de développement pour l'après-2015, notamment les objectifs de développement durable de portée mondiale, en vue de son adoption, la Rapporteuse spéciale saisit cette occasion pour faire part de certaines de ses vues sur la question cruciale des peuples autochtones, espérant que ces observations éclaireront les États Membres et d'autres parties concernées dans leur réflexion sur les priorités de développement.

La réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones représente un double défi dans le modèle de développement dominant. En effet, d'un côté, ces peuples ont le droit de pleinement participer aux efforts menés à l'échelle mondiale pour atteindre un niveau de vie suffisant et continuer d'améliorer leurs conditions de vie; d'un autre côté, il est nécessaire de respecter leur droit de définir et de suivre leurs propres voies et priorités de développement afin de préserver leur intégrité culturelle et de renforcer leurs possibilités de parvenir au développement durable. Ces deux nécessités sont régies par les principes complémentaires et transversaux de non-discrimination et d'autodétermination, énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et dans tous les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Il faut tirer les enseignements des lacunes présentées par les objectifs du Millénaire pour le développement en matière de droits de l'homme et de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones, et en tenir compte pour déterminer la nouvelle série d'objectifs de développement durable. Il s'agira de mettre l'accent sur les principaux domaines suivants : diversification des modèles et des stratégies de développement; création de nouveaux modèles de partenariat avec les peuples autochtones; élaboration de mécanismes de contrôle par la ventilation des données et le suivi des principaux attributs du droit à l'autodétermination; prise en compte – assortie de mesures de lutte – de la discrimination à l'égard des peuples autochtones, à la fois dans les pays riches et pauvres, partout dans le monde; fourniture de services sociaux culturellement adaptés; respect des métiers traditionnels et du droit du travail; mise en œuvre de mesures efficaces pour vaincre la discrimination à l'égard des femmes autochtones; et amélioration de la gouvernance dans le cadre des initiatives de développement nationales et internationales, notamment les mécanismes visant à la participation et au consentement préalable, libre et éclairé.

Alors que la communauté internationale se prépare à définir la prochaine série d'objectifs de développement durable et le cadre de développement pour l'après-2015 à mettre en œuvre d'ici à 2030, la Rapporteuse spéciale souligne qu'il faut tenir compte de l'expérience acquise dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement et de leur mise en œuvre, afin de ne pas répéter les mêmes erreurs, de

tirer les leçons des démarches constructives et de faire en sorte que la nouvelle série d'objectifs de développement de portée mondiale soit élaborée sur la base d'informations solides. La Rapporteuse spéciale propose une série de recommandations en vue de traiter ces problèmes dans le cadre des prochaines politiques et stratégies qui seront établies pour atteindre les objectifs de développement durable de portée mondiale.

I. Introduction

1. Le présent rapport, soumis à l'Assemblée générale par la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones en application de la résolution 24/10 du Conseil des droits de l'homme, est le premier rapport de Victoria Tauli-Corpuz qui a pris ses fonctions le 2 juin 2014. La Rapporteuse spéciale remercie le Conseil des droits de l'homme de lui avoir confié cette importante mission qu'elle s'engage à remplir avec impartialité et de manière constructive. Elle exprime également sa reconnaissance à de nombreux groupes et organisations autochtones qui ont pris contact avec elle au moment de son entrée en fonctions, et elle affirme qu'elle se dévouera pleinement à son rôle de Rapporteuse spéciale, dont elle assume avec humilité la responsabilité.

2. Le présent rapport s'attache aux droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones dans le contexte du développement et, de façon spécifique, dans le cadre de développement pour l'après-2015. Comme elle l'avait indiqué dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/27/52), les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux des peuples autochtones seront au cœur de son mandat de trois ans. L'Assemblée étant actuellement en train d'examiner le cadre de développement pour l'après-2015 en vue de son adoption, ce qui englobe également les travaux préparatoires à l'adoption des objectifs de développement durable de portée mondiale, la Rapporteuse spéciale saisit cette occasion pour faire part de certaines de ses vues sur la question cruciale des peuples autochtones, espérant que ces observations éclaireront les États Membres et d'autres parties concernées dans leur réflexion sur les priorités de développement.

3. Le rapport donne un aperçu du cadre relatif aux droits de l'homme dans lequel s'inscrit le développement des peuples autochtones et des difficultés auxquelles ce processus se heurte. La partie II replace la question dans son contexte historique; la partie III présente en détail les normes relatives aux droits de l'homme qui doivent être considérées à la lumière des droits transversaux de non-discrimination et d'autodétermination des peuples autochtones; la partie IV répertorie les enseignements tirés de l'expérience et met en évidence les obstacles à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones et les progrès accomplis dans ce domaine; et la partie V énonce brièvement des conclusions et des recommandations tendant à résoudre ces problèmes dans le cadre des prochaines politiques et stratégies qui seront établies en vue d'atteindre les objectifs de développement durable de portée mondiale.

II. Contexte historique

4. La Rapporteuse spéciale note que la notion de développement a toujours revêtu une connotation ambiguë en ce qui concernait les peuples autochtones. Depuis toujours, dans le cadre de la colonisation et de l'édification des nations, le développement a été largement synonyme de soumission pour les peuples autochtones qui avaient exercé dans le passé leur droit à l'autodétermination. Aux yeux des colons et des gouvernants, ces peuples avaient à peine figure humaine et nombreux sont ceux qui ont été exploités, contraints de travailler pour un salaire de misère dans les plantations et les mines ou d'exécuter d'autres tâches liées à l'extraction des ressources. Dans d'autres cas, ils ont été relégués aux marges de l'économie, les gouvernants et les groupes dominants ayant accaparé les terres les

plus productives et les ressources facilement exploitables. L'un des exemples les plus choquants de cette politique a été la confiscation des terres et des ressources qui se trouvaient aux mains des peuples autochtones pour le bénéfice du plus grand nombre, à des fins de croissance économique, ce qui a eu des effets dévastateurs sur leurs droits fondamentaux.

5. Dans la plupart des cas, les voies de développement adoptées à l'origine par les peuples autochtones ont été négligées et bouleversées au bénéfice d'une conception unidimensionnelle du développement mesuré en termes de croissance économique et d'augmentation du produit intérieur brut (PIB), et au détriment de la diversité des modes de vie, des cultures et de la notion de bien-être. La Rapporteuse spéciale note également que cette politique a conduit à une situation dans laquelle les peuples autochtones ont subi une double discrimination : ils ont été non seulement privés des retombées économiques et sociales du mode de développement contemporain, souvent mis en œuvre à leurs dépens, mais ils ont également vu leurs cultures, leurs langues et leurs systèmes de production condamnés car jugés rétrogrades, primitifs et non civilisés.

6. Ces idées erronées étaient encore largement répandues à la fin des années 50, quand l'Organisation internationale du Travail (OIT), au nom du système des Nations Unies, a adopté la Convention n° 107 relative aux populations autochtones et tribales. Cette convention a constitué la première tentative de codification des obligations qui incombaient aux États vis-à-vis des peuples autochtones, tout en reflétant clairement la notion de développement qui prévalait au moment de son adoption. S'il a été admis que ces peuples détenaient les mêmes droits fondamentaux que tous les autres êtres humains, leur situation n'en a été pas moins considérée comme déficiente, c'est-à-dire qu'ils se trouvaient à un stade de développement moins avancé que les autres composantes de la société. En conséquence, la Convention a appelé les États à aider progressivement ces peuples à prendre leur place dans la communauté nationale, ce qui revenait à dire qu'ils perdraient leur caractère distinct sous l'action du développement, l'objectif étant de réaliser l'égalité des droits et des possibilités offertes en renonçant à la diversité des identités, des cultures et des voies de développement.

7. Au cours des années 70 et 80, cette vision a été vigoureusement combattue par les peuples autochtones qui ont manifesté leur ferme volonté de préserver la singularité de leurs cultures et le caractère distinct de leurs systèmes sociaux, de gouvernance, de production et de connaissance. Cette détermination a conduit, en 1989, à l'adoption de la Convention n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants qui indique explicitement, dans son préambule, tendre à « supprimer l'orientation des normes antérieures qui visaient à l'assimilation ».

8. La revendication du droit de choisir son propre mode de développement qu'ont formulée les peuples autochtones a été encore renforcée par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement qui prend acte du fait que les populations autochtones ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances et de leurs pratiques traditionnelles (principe 22). Dans la Déclaration de Rio, il est en outre demandé aux États de reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, de leur accorder tout l'appui nécessaire et de leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

9. En dernier lieu, c'est l'adoption, en 2007, de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui marque la reconnaissance par la communauté internationale dans son entier du droit de ces peuples de promouvoir leur développement selon leurs aspirations et leurs besoins. Dans le préambule de la Déclaration, l'Assemblée générale reconnaît que les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts. En conséquence, une série de dispositions garantit le droit de ces peuples de mettre en œuvre un développement répondant à leurs aspirations et à leurs besoins, en lien avec les autres droits sociaux, économiques et culturels, comme présenté en détail dans la partie III ci-après.

10. En dépit de ces progrès, la Rapporteuse spéciale note qu'il reste beaucoup à accomplir pour atteindre la réalisation effective de ces droits. La longue histoire de la colonisation et les tentatives d'assimilation des peuples autochtones ont eu des effets qui continuent de se faire sentir aujourd'hui. Dans presque tous les pays où ils vivent, la situation de ces peuples en matière de développement est pire que celle des groupes non autochtones, notamment en ce qui concerne les niveaux de pauvreté, d'éducation, de soin, de chômage, les conditions de logement, l'eau propre et l'assainissement. En outre, dans certains États, leurs stratégies et leurs aspirations de développement se heurtent à des stéréotypes négatifs, et leur contribution à la conservation de la biodiversité, aux écoservices et à la production de denrées durables, par exemple, est souvent mal comprise.

11. Les expériences et les enseignements tirés des efforts déployés à l'échelle mondiale et nationale pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ont montré que les peuples autochtones restent souvent exclus de l'entreprise générale de développement et qu'ils rencontrent de sérieux obstacles lorsqu'ils tentent de suivre leurs propres voies de développement. Dans les sections suivantes, la Rapporteuse spéciale appelle l'attention sur ces enseignements tirés de l'expérience en soulignant qu'il faut en tenir compte dans les travaux menés en vue d'aboutir à un accord sur les objectifs de développement durable et le cadre de développement pour l'après-2015.

III. Droits économiques, sociaux et culturels applicables aux peuples autochtones

A. Complémentarité des instruments, universalité des devoirs

12. Comme indiqué ci-dessus, les mesures de développement ont été de tout temps exclusives, mises en œuvre aux dépens des peuples autochtones ou visant à leur assimilation. Ces tendances se sont progressivement inversées au cours des décennies passées mais de manière insuffisante. Le mouvement qui prend ses distances avec le développement exclusif et tendant à l'assimilation s'exprime dans le cadre international relatif aux droits de l'homme dans son ensemble, et en particulier dans les normes spécifiques relatives aux droits de l'homme applicables aux peuples autochtones, telles que la Déclaration des droits des peuples autochtones. Comme l'a souligné le précédent Rapporteur spécial (voir A/68/317, par. 70), la Déclaration ne crée pas de nouveaux droits ou privilèges pour les

peuples autochtones, mais elle doit être appréhendée comme un instrument de remédiation qui définit les normes minimales nécessaires à ces peuples pour jouir de toute la gamme de leurs libertés et droits fondamentaux sans discrimination.

13. Cela peut se vérifier en matière de droits économiques, sociaux et politiques, tel que l'énonce notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, un instrument des droits de l'homme d'application universelle. La Déclaration reflète les droits de l'homme de portée universelle mentionnés dans ce dernier instrument et dans d'autres, et elle les replace dans le contexte propre aux peuples autochtones en mettant l'accent sur leurs aspects collectifs et en se fondant sur les principes complémentaires de non-discrimination et d'autodétermination, comme indiqué ci-après. En conséquence, la Rapporteuse spéciale insiste sur le fait que le devoir qu'ont les États de respecter, de protéger et de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones ne repose pas seulement sur leur engagement vis-à-vis d'instruments spécifiques traitant des droits de ces peuples, tels que la Déclaration ou la Convention n° 169 de l'OIT, mais fait partie intégrante de l'obligation que leur font le Pacte international et d'autres instruments des droits de l'homme applicables en la matière.

14. La Rapporteuse spéciale remercie le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et les autres organes de surveillance des traités, procédures et mécanismes, dont les organes conventionnels créés à l'échelle régionale, de l'attention qu'ils ont accordée à la situation des peuples autochtones, et elle souligne sa volonté de travailler en collaboration avec eux afin de continuer de renforcer la complémentarité existant entre ceux qui sont titulaires d'un mandat portant sur les droits de l'homme en général et ceux dont le mandat porte spécifiquement sur les droits des peuples autochtones.

B. Autodétermination et non-discrimination des principes transversaux

15. Le droit à la non-discrimination et le droit à l'autodétermination sont fondamentaux pour replacer les droits de l'homme de portée universelle dans le contexte propre aux peuples autochtones. Ces droits sont énoncés dans une large gamme d'instruments des droits de l'homme d'application générale, et figurent dans la Déclaration de bout en bout, notamment en lien avec les droits économiques, sociaux et culturels. Le préambule de la Déclaration relève le caractère complémentaire de ces deux principes en affirmant que les peuples autochtones sont égaux à tous les autres peuples, tout en reconnaissant le droit de tous les peuples d'être différents, de s'estimer différents et d'être respectés en tant que tels.

16. Dans le contexte du développement, les normes actuelles qui s'appliquent aux peuples autochtones ont un double objectif général. D'un côté, elles s'attachent à remédier efficacement à la discrimination à l'égard de ces peuples de sorte que ceux-ci puissent tirer pleinement parti du développement et atteindre un niveau de vie suffisant; d'un autre côté, elles visent à faire respecter le droit de ces peuples de définir et de suivre leur propre voie de développement afin que leur intégrité culturelle soit préservée et leurs possibilités de développement durable renforcées. Ce sont les deux objectifs complémentaires que le cadre international s'emploie à réaliser en s'appuyant sur les principes transversaux de non-discrimination et d'autodétermination.

17. Le droit à la non-discrimination appliqué aux droits économiques, sociaux et culturels vise à faire en sorte qu'une égalité réelle préside à leur réalisation progressive. Il convient de noter que le principe de non-discrimination revêt deux dimensions, celle qui concerne l'égalité de tous les autochtones, hommes et femmes, et celle qui concerne les peuples autochtones en tant que groupes. La Déclaration l'énonce clairement en stipulant que les autochtones, peuples et individus, sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire l'objet, dans l'exercice de leurs droits, d'aucune forme de discrimination fondée, en particulier, sur leur origine ou leur identité autochtones (art. 2) et que tous les droits et libertés reconnus dans la Déclaration sont garantis de la même façon à tous les autochtones, hommes et femmes (art. 44).

18. Pour sa part, le droit à l'autodétermination appliqué aux droits économiques, sociaux et culturels vise à lutter contre l'assimilation à l'œuvre de longue date et faire en sorte que les peuples autochtones puissent préserver leur intégrité culturelle et réaliser leur aspiration à choisir eux-mêmes leur mode de développement. Au-delà de cet objectif ancré dans le droit, il a été démontré que l'augmentation de la capacité des peuples autochtones de déterminer eux-mêmes leur mode de développement rejaillit concrètement et positivement sur toute une série d'indicateurs, d'où une situation bien meilleure chez ceux qui suivent leurs propres priorités et stratégies de développement que chez les autres. On trouvera dans la section IV ci-après d'autres réflexions sur la nécessité de permettre aux peuples autochtones de déterminer leur propre développement, les obstacles qu'ils continuent de rencontrer pour y parvenir et les progrès accomplis dans ce domaine.

19. Les principes d'autodétermination et de non-discrimination se retrouvent dans la vaste gamme des droits économiques et sociaux. Ainsi, dans le domaine de la santé, ces principes généraux agissent concrètement en assignant aux services de santé une mission qui consiste non seulement à réduire les écarts de soin entre les autochtones et les non-autochtones, mais aussi à intégrer et à consolider la médecine et les soins traditionnels des peuples autochtones. Dans le domaine éducatif, les normes générales contextualisées garantissent aux peuples autochtones l'égalité d'accès à l'éducation sans discrimination, et leur confèrent le droit d'édifier leurs propres institutions selon leurs convictions. En outre, le droit au travail énoncé dans divers instruments d'application générale englobe le droit de ces peuples de se livrer à des occupations traditionnelles telles que le pastoralisme durable, la chasse, la cueillette, la pêche et la culture itinérante, ainsi que l'égalité d'accès à de telles activités, autrement dit les peuples autochtones doivent bénéficier de l'accès au crédit, à la commercialisation, à la vulgarisation agricole et à la formation professionnelle sur un pied d'égalité avec le reste de la population¹.

20. La Rapporteuse spéciale note que les droits culturels, en particulier, revêtent une très grande importance pour les peuples autochtones du fait qu'ils incorporent presque par définition les droits corollaires de non-discrimination et, notamment, d'autodétermination. Par ailleurs, les droits culturels font partie d'une série de droits substantiels des peuples autochtones. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que la culture est un vaste concept inclusif englobant toutes les manifestations de l'existence humaine, qui façonne et reflète les valeurs de bien-être

¹ Voir *Éliminer la discrimination visant les peuples indigènes et tribaux dans l'emploi et la profession, guide relatif à la Convention n° 111 de l'OIT*, OIT, 2007.

ainsi que la vie économique, sociale et politique d'individus, de groupes d'individus et de communautés².

21. Le Comité note que le droit de « participer à la vie culturelle », énoncé au paragraphe 1 de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, recouvre, entre autres, les droits individuels et collectif : de choisir sa propre identité; d'exercer ses propres pratiques culturelles; de parler la langue de son choix; de connaître et de comprendre sa propre culture et celle des autres; de recevoir une éducation et une formation de qualité qui respecte l'identité culturelle; d'adopter un mode de vie lié à l'utilisation des biens culturels et des ressources telles que la terre, l'eau, la biodiversité, la langue ou des institutions particulières; et de participer à la création des expressions spirituelles, matérielles, intellectuelles et affectives de la communauté³.

22. La Rapporteuse spéciale considère qu'une compréhension aussi large du droit de participer à la vie culturelle fait écho à la vision holistique du monde qu'ont les peuples autochtones. Elle réaffirme que chez ces peuples, le droit à la vie culturelle repose sur le droit à l'autodétermination qui est une condition essentielle à la pérennité de leur culture.

C. Pertinence des mesures efficaces et spéciales en faveur des droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones

23. Plusieurs pays dans lesquels vivent des peuples autochtones se heurtent à d'énormes problèmes de développement, et il est évident que les peuples autochtones ne sont qu'un des nombreux groupes de ces pays qui éprouvent des difficultés à cet égard. Il n'en reste pas moins que les peuples autochtones se heurtent à des problèmes distincts et qu'ils doivent bénéficier de mesures de lutte contre les disparités sociales et économiques différentes de celles qui ciblent d'autres groupes défavorisés.

24. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme prévoient généralement l'adoption de mesures positives ou spéciales pour garantir une égalité effective et réelle afin d'éliminer la discrimination. Ainsi, la Déclaration part du principe que les peuples autochtones ont subi des injustices qui les empêchent d'exercer leur droit au développement conformément à leurs besoins et intérêts propres. Elle a donc pour principal objectif « de réparer les conséquences historiques persistantes du déni du droit à l'autodétermination et d'autres droits fondamentaux inscrits dans les instruments internationaux d'application générale », comme l'a écrit le prédécesseur de la Rapporteuse spéciale⁴.

25. De nombreux articles de la Déclaration, en particulier ceux qui concernent les droits économiques, sociaux et culturels, font observer que les États doivent adopter des mesures « efficaces » ou « spéciales » ou encore prendre « les mesures

² E/C.12/GC/21, par. 13.

³ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également souligné que conformément à leurs obligations de protection des droits culturels, les États devraient respecter le principe du consentement préalable des peuples autochtones, librement donné et en connaissance de cause, pour toutes les questions visées par leurs droits spécifiques (E/C.12/GC/21, par. 15 et 37).

⁴ A/HRC/9/9, par. 36.

nécessaires » pour éliminer la discrimination et faire valoir progressivement les droits des autochtones. Sur le plan général, l'alinéa 2 de l'article 21 de la Déclaration stipule que « les États prennent des mesures efficaces et, selon qu'il conviendra, des mesures spéciales pour assurer une amélioration continue de la situation économique et sociale des peuples autochtones ». Plus précisément, la Déclaration prévoit des mesures visant à préserver les valeurs culturelles et l'identité des peuples autochtones et à prévenir leur assimilation ou leur intégration forcées (art. 8, al. 2); à protéger le droit des autochtones de revivifier, d'utiliser, de développer et de transmettre aux générations futures leur patrimoine culturel (art. 13, al.1 et 2); à leur permettre d'accéder à un enseignement dispensé selon leur propre culture et dans leur propre langue (art. 14); à protéger les enfants autochtones contre l'exploitation économique et contre le travail des enfants (art. 17, al. 2); à protéger les femmes et les enfants autochtones contre toutes les formes de violence et de discrimination (art. 22, al. 2) et à donner le droit aux autochtones de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale (art. 24, al. 2).

26. La Rapporteuse spéciale a appris personnellement que certains s'inquiétaient du fait que les mesures de discrimination positive en faveur des peuples autochtones puissent constituer un acte discriminatoire envers les autres membres de la société. À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur le corpus complet d'interprétations dignes de foi des instruments des droits de l'homme, qui explique que les mesures spéciales ne sont pas discriminatoires si elles sont adoptées justement pour mettre fin à la discrimination.

27. Par exemple, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dans sa recommandation générale n° 32, souligne que « l'expression "non-discrimination" n'implique pas l'application obligatoire d'un traitement uniforme lorsqu'il existe des différences importantes de situation entre un individu ou un groupe et un autre ou, en d'autres termes, si la différence de traitement est motivée par des éléments objectifs et raisonnables ». Le fait de traiter de manière égale des personnes ou des groupes dont la situation est objectivement différente constitue une discrimination de fait, comme le serait l'application d'un traitement inégal à des personnes dont la situation est objectivement la même⁵. Le Comité conclut en conséquence que « les mesures spéciales ne dérogent pas au principe de non-discrimination; elles en font partie intégrante »⁶.

28. Selon ce raisonnement, la Rapporteuse spéciale souligne qu'il ne peut y avoir de doute quant à la pertinence et à la nécessité d'adopter des mesures spéciales pour éliminer la discrimination à l'égard des peuples autochtones, qu'illustre leur marginalisation dans toutes les régions du monde, et les aider à faire valoir progressivement leurs droits économiques, sociaux et culturels.

29. Étant donné que, dans le cadre des peuples autochtones, la non-discrimination a à la fois une dimension individuelle et une dimension collective et que la non-discrimination et l'autodétermination sont des principes complémentaires et étroitement liés qui s'appliquent à la fois aux droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones, les mesures spéciales les concernant doivent non seulement combler le fossé socioéconomique qui existe entre les groupes autochtones et non autochtones de la société, mais aussi éliminer les obstacles

⁵ CERD/C/GC/32, par. 8.

⁶ Ibid, par. 20.

discriminatoires qui s'opposent à l'exercice par les autochtones de leur droit à un développement librement choisi et à l'intégrité culturelle.

IV. Enseignements tirés des efforts visant à faire valoir les droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones

A. Échec des objectifs du Millénaire pour le développement à exprimer les obligations relatives aux droits de l'homme, y compris les droits des peuples autochtones

30. Bien que la Déclaration sur les droits des peuples autochtones définisse clairement les droits de ces derniers et qu'un corpus de plus en plus important de connaissances relatives à la portée et à la mise en application de cet instrument se développe, il subsiste des obstacles considérables à sa mise en œuvre, notamment pour ce qui est des droits économiques, sociaux et culturels.

31. Le fait que la communauté internationale ne soit pas capable d'utiliser les objectifs du Millénaire pour éliminer la discrimination à l'égard des peuples autochtones et réaliser l'égalité de fait dans le contexte du développement illustre malheureusement ce problème. Les huit objectifs quantifiables qui devaient être atteints d'ici à 2015 découlent de la Déclaration du Millénaire, qui a été adoptée par l'Assemblée générale en septembre 2000. Ni les peuples autochtones ni l'ensemble de la société civile n'ont été officiellement associés à l'élaboration des objectifs du Millénaire pour le développement et aucun de ces objectifs et des cibles et indicateurs connexes ne font référence spécifiquement à la situation des peuples autochtones.

32. Cette omission a alarmé à la fois des peuples autochtones et certains organismes du système des Nations Unies. En 2005, le Groupe d'appui interorganisations sur les questions concernant les peuples autochtones, qui comprend plus de 30 organismes, fonds et programmes des Nations Unies et organisations internationales, a déclaré que cette omission « pourrait avoir des effets néfastes en renforçant la discrimination à l'égard [des peuples autochtones] et en accélérant l'exploitation abusive de leurs terres et de leurs ressources au nom du progrès et du développement économique »⁷. En outre, l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones a consacré ses sessions de 2005 et de 2006 à un débat approfondi sur les objectifs du Millénaire et publié un ensemble complet de recommandations détaillées aux États, aux organismes des Nations Unies et aux peuples autochtones afin que les stratégies adoptées pour atteindre les objectifs tiennent compte des besoins et aspirations de ces peuples.

33. Étant donné qu'il ne reste qu'une année pour réaliser les objectifs du Millénaire, la Rapporteuse spéciale conclut qu'une grande partie des inquiétudes relatives à ces objectifs se sont malheureusement vérifiées en dépit des efforts concertés déployés par de nombreux acteurs à l'échelle mondiale. Selon toutes les données sur la situation économique et sociale des peuples autochtones qui sont disponibles à l'échelon national, il est manifeste que les objectifs du Millénaire

⁷ E/C.19/2005/2, annexe III, par. 3.

n'ont pas permis d'améliorer sensiblement la situation des peuples autochtones sur ce plan.

34. Alors que le monde se prépare à définir la prochaine génération d'objectifs de développement durable et le programme de développement pour l'après-2015 qui devront être réalisés d'ici à 2030, la Rapporteuse spéciale souligne qu'il faut se pencher sur les expériences réalisées dans le cadre du mécanisme et de l'application des objectifs du Millénaire afin de ne pas répéter les mêmes erreurs, de tirer des enseignements des stratégies les plus constructives et de veiller à ce que la prochaine génération d'objectifs mondiaux de développement et les cibles et indicateurs connexes soient fixés en connaissance de cause.

B. Obstacles et progrès constatés dans la valorisation des droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones

35. Plusieurs défaillances ont été détectées quant à la portée, aux priorités, à la gouvernance et aux modalités de fonctionnement des initiatives visant à réaliser les objectifs du Millénaire et d'autres projets récents ayant pour but de faire valoir progressivement les droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones, mais on a aussi tiré de ces projets des expériences et des exemples prometteurs susceptibles d'inspirer les futurs efforts. Une liste non exhaustive des principaux progrès réalisés et obstacles rencontrés dans la pleine valorisation des droits des peuples autochtones en matière de développement est examinée dans cette partie du présent rapport. Il convient de dresser le bilan de ces obstacles et de mettre au point des mesures pour que les efforts en faveur du développement durable qui seront déployés dans le cadre du programme de développement pour l'après-2015 ne se heurtent pas aux mêmes difficultés.

Développement librement choisi

36. Le droit des peuples autochtones à définir et élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement sur un pied d'égalité avec les autres peuples, comme le prévoient la Déclaration sur les droits des peuples autochtones (art. 23) et la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail (art. 7, al. 1), est complémentaire de l'égalité réelle dont ils doivent jouir au regard des indicateurs socioéconomiques communs. L'Histoire regorge d'exemples d'interventions effectuées au nom du développement qui ont échoué ou ont mis à mal les institutions, les ressources et la culture des peuples autochtones. Ces interventions étaient souvent fondées sur une tradition évolutionniste et sur une acception du développement axée sur la croissance monétaire et économique qui ne tiennent pas compte des connaissances traditionnelles, des ressources naturelles et culturelles et de la notion de bien-être propres aux peuples autochtones.

37. Par exemple, les moyens de subsistance et les emplois traditionnels des peuples autochtones sont dévalorisés, notamment les techniques traditionnelles de pêche, de chasse et de cueillette, le pastoralisme et l'agriculture itinérante. Dans toutes les régions du monde, le droit des peuples autochtones dont les activités de subsistance sont viables mais non sédentaires à jouir des terres, territoires et ressources qui sont essentiels à leur survie, mais aussi à leur culture et à leur identité, est gravement menacé. Comme l'a constaté le Groupe d'appui

interorganisations sur les questions concernant les peuples autochtones, « les activités de subsistance traditionnelles sont souvent considérées comme dépassées dans le cadre des politiques de développement nationales, qui cherchent à les décourager même quand il n'existe pas d'autre solution viable »⁸. La Rapporteuse spéciale remarque que cette situation persiste bien que les principales stratégies de développement employées jusqu'ici aient entraîné des difficultés considérables liées aux effets néfastes des changements climatiques, à la réduction de la biodiversité, à la dégradation de l'environnement, à l'instabilité financière, à la croissance des inégalités ainsi qu'au chômage et aux crises sociales dans de nombreux pays.

38. En revanche, les connaissances et pratiques traditionnelles des peuples autochtones qui favorisent le développement durable à faibles émissions de carbone, la gestion des écosystèmes, la préservation de la biodiversité et l'adaptation au changement climatique constituent d'importantes ressources, non seulement pour les communautés autochtones mais aussi pour la communauté internationale, et cela a été largement démontré. Des études ont prouvé que les systèmes pastoraux fondés sur la mobilité et la diversité des troupeaux favorisaient la santé des écosystèmes et qu'ils complétaient bien les initiatives de préservation de la faune sauvage; que les territoires des peuples autochtones coïncidaient en grande partie avec les zones de grande diversité biologique et qu'une part considérable de la biodiversité mondiale survivait dans des aires protégées par des populations locales et des collectivités autochtones. Par conséquent, il faut renforcer les stratégies de développement durable propres aux peuples autochtones, non seulement pour leur permettre de faire valoir leurs droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi parce qu'il s'agit d'un élément essentiel des initiatives mondiales visant à réaliser le développement durable.

39. Qui plus est, selon diverses études, les programmes qui maximisent l'autodétermination des peuples autochtones obtiennent généralement de meilleurs résultats que ceux qui sont contrôlés par l'État ou par des agents externes. Un projet de Harvard consacré au développement économique amérindien a dûment consigné de nombreux cas de réussite de programmes de développement gérés par les autochtones et conclu que lorsque les autochtones décidaient eux-mêmes de la stratégie de développement à adopter, ils obtenaient toujours de meilleurs résultats que les décideurs externes, et ce, sur des questions aussi variées que la forme de gouvernement, la gestion des ressources naturelles, le développement économique et la fourniture de services sanitaires et sociaux⁹. Ainsi, pour que le développement durable s'enracine, il faut privilégier des conditions favorables à la prise de décisions par les autochtones autant que faire se peut et veiller à ce que les modèles et programmes de développement qui les concernent soient ancrés dans leur culture et dans leur façon de faire, comme on le verra plus loin.

40. Néanmoins, comme l'a décrit le précédent Rapporteur spécial, le « scénario classique »¹⁰ consiste toujours à faire concevoir et gérer par des agents extérieurs les modèles de développement qui concernent les peuples autochtones, surtout dans le

⁸ Voir le document thématique établi par le Groupe d'appui interorganisations en vue de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones de 2014, intitulé : « Indigenous peoples' access to decent work and social protection » (2014), disponible à l'adresse : http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/wcip/IASG%20Thematic%20paper_%20Employment%20and%20Social%20Protection%20-%20rev1.pdf.

⁹ Voir <http://hpaied.org>.

¹⁰ Voir A/HRC/24/41.

domaine de l'extraction des ressources naturelles. En conséquence, les peuples autochtones ont souvent l'impression « qu'aucune retombée positive ne peut être attendue de ces activités, qui sont considérées davantage comme des décisions imposées par un État en collusion avec des intérêts privés que comme le résultat de négociations, auxquelles leurs communautés n'ont pas été directement associées »¹¹. Pour remédier à cette situation, le précédent Rapporteur spécial a fait observer qu'il fallait que les États et les entreprises inversent le scénario classique et élaborent de nouveaux modèles de partenariat pour l'extraction des ressources et le développement, modèles qui devraient de préférence être conçus par des initiatives et entreprises propres aux peuples autochtones¹⁰.

41. La Rapporteuse spéciale note que les tiers qui lancent des projets de développement devraient à tout le moins chercher à conclure avec les peuples autochtones des accords et partenariats équitables et axés sur les droits. Les partenariats de ce type ont toutes les chances d'être couronnés de succès : a) s'ils sont élaborés dans le cadre d'une réglementation nationale qui protège bien les droits des peuples autochtones, notamment dans le cas des activités d'entreprises privées extraterritoriales; b) s'ils garantissent la participation des peuples autochtones et le respect de leurs droits dans la planification stratégique d'État, de l'échelon national à l'échelon local, pour ce qui est de l'extraction des ressources naturelles et du développement; c) si les entreprises s'acquittent de leurs responsabilités en respectant les droits des peuples autochtones et en prenant les précautions qui s'imposent pour évaluer et prévenir toute répercussion négative; et d) si des consultations et négociations justes et adaptées sont menées afin d'obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des communautés concernées.

42. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale note avec intérêt l'adoption par le Conseil des droits de l'homme, le 26 juin 2014, de la résolution 26/9 intitulée « Élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant sur les sociétés transnationales et autres entreprises et les droits de l'homme ». Par cette résolution, le Conseil a décidé de créer un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée qui sera chargé « d'élaborer un instrument international juridiquement contraignant pour réglementer, dans le cadre du droit international des droits de l'homme, les activités des sociétés transnationales et autres entreprises ».

43. Cela pourrait s'avérer essentiel pour mettre fin définitivement aux violations flagrantes des droits de l'homme commises à l'égard des peuples autochtones par des sociétés transnationales et des entreprises et ainsi ouvrir la voie à la mise en place de nouveaux partenariats mutuellement avantageux entre les entreprises et les peuples autochtones.

44. La Rapporteuse spéciale recommande d'obtenir et de favoriser la participation de représentants des peuples autochtones à la démarche qu'amorce la création du groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée. Elle attend avec intérêt de contribuer à cette démarche par tous les moyens, y compris en collaborant étroitement avec le groupe de travail et en facilitant le dialogue entre les parties, au besoin.

45. Dans le même temps, la Rapporteuse spéciale espère que l'application de la résolution mentionnée ci-haut ne fera pas capoter les travaux menés ces trois

¹¹ A/HRC/18/35, par. 65.

dernières années pour appliquer les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, notamment ceux du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises et du Forum sur les entreprises et les droits de l'homme. À cet égard, les peuples autochtones font de mieux en mieux entendre leurs préoccupations, en particulier en ce qui concerne les industries extractives. La participation de représentants autochtones aux démarches du Groupe de travail et du Forum devrait se poursuivre et il conviendrait de prévoir un appui financier à cet effet.

46. La Rapporteuse spéciale souligne par ailleurs qu'il importe de veiller à ce que les objectifs de développement durable et le programme de développement pour l'après-2015 tiennent compte des aspirations des peuples autochtones en matière de développement et rapprochent les préoccupations économiques, sociales, culturelles, environnementales et climatiques afin qu'on y remédie de façon intégrée.

Invisibilité de la situation des peuples autochtones et données désagrégées

47. La Rapporteuse spéciale est profondément préoccupée par le fait que la situation particulière des peuples autochtones est souvent noyée dans les statistiques nationales. C'est le cas de nombreux pays en développement, qui ont souvent des capacités institutionnelles de collecte des données réduites. Dans nombre de ces pays, en particulier en Afrique et en Asie, la désignation et la reconnaissance officielles des peuples autochtones est encore en instance et la ventilation des données fondée sur l'appartenance ethnique peut, pour diverses raisons, prêter à controverse, ce qui complique encore la situation. Étant donné l'importance de cette question, l'Instance permanente sur les questions autochtones en a fait un thème de réflexion régulier et elle a recommandé aux États, aux organisations autochtones et aux organismes des Nations Unies, en particulier à la Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales, de collaborer à la collecte et à la ventilation des données¹².

48. Il est essentiel de disposer de données pertinentes pour élaborer des interventions stratégiques adaptées de lutte contre les inégalités et contrôler l'efficacité des mesures prises tant pour mettre fin à la discrimination au sein des pays ou entre eux que pour détecter la discrimination fondée sur le sexe qui s'y ajoute. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale se félicite des efforts déployés par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) pour « démocratiser l'information ». Avec l'appui de plusieurs organismes des Nations Unies, d'organismes donateurs et de bailleurs de fonds privés, la Commission a établi une base de données exhaustive qui fournit des données sociodémographiques sur les peuples autochtones et les personnes d'ascendance africaine dans la région, y compris des données ventilées par sexe et par âge, ainsi que des données sur les migrations internes, la santé, la jeunesse et la répartition territoriale des inégalités¹³. Ce travail remarquable n'aurait pu être réalisé si la plupart des pays d'Amérique latine n'avaient pas prévu dans leur recensement de 2000 un dispositif permettant

¹² Voir E/2007/43-E/C.19/2007/12, par. 123

¹³ Voir la base de données de la CEPALC à l'adresse suivante : http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/celade/noticias/paginas/0/36160/P36160.xml&lang=es&base=/celade/tpl/p18f.xml&lang=es&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xml

aux personnes de s'identifier d'elles-mêmes comme membres d'une communauté autochtone¹⁴.

49. La Rapporteuse spéciale note que certains pays ont fait des progrès similaires en ce qui concerne la ventilation des données par sexe dans leurs recensements de la population et du logement, comme le mentionnent les rapports de pays établis par ses prédécesseurs. Ces données sont précieuses car elles sont indispensables si l'on veut contrôler la portée des futurs objectifs de développement durable.

50. Toutefois, si la ventilation des données concernant les indicateurs socioéconomiques les plus répandus permet d'observer attentivement la discrimination dont sont victimes les autochtones pour ce qui est de la jouissance de leurs droits économiques et sociaux, elle ne donne que peu d'information sur les différents aspects de ces droits qui ont trait à l'autodétermination. Par exemple, les données désagrégées peuvent révéler un écart entre différents groupes pour ce qui est de l'éducation, mais elles n'indiqueront pas si l'enseignement fourni était adapté sur le plan culturel ou dispensé dans la langue des élèves concernés. De même, on peut considérer un accroissement des recettes comme un signe de progrès, même quand les peuples autochtones ont été contraints d'abandonner une économie orientée vers la simple subsistance.

51. Les indicateurs doivent avant tout permettre de détecter la discrimination, l'inégalité et l'exclusion et d'effectuer des comparaisons entre les peuples autochtones et les autres groupes de population. Cependant, il faut aussi établir des indicateurs qui rendent compte des principaux aspects du développement librement choisi, notamment les progrès réalisés et les tendances en matière de développement, d'utilisation des langues autochtones, de sécurité dans la jouissance des terres, des territoires et des ressources naturelles et de reconnaissance du droit coutumier et des institutions de gouvernance autonomes des peuples autochtones. Il est surtout essentiel que les peuples autochtones contribuent à définir les questions à traiter et les indicateurs utilisés, et que leurs vues quant au bien-être et à l'avenir soient prises en compte.

52. La Rapporteuse spéciale poursuivra ses travaux sur les modalités de l'évaluation des progrès accomplis dans la valorisation des droits des peuples autochtones, et elle envisage avec impatience de collaborer avec les gouvernements, les peuples autochtones, les organismes des Nations Unies et les autres parties intéressées au recensement des bonnes pratiques dans ce domaine qui devraient figurer dans le dispositif de suivi des futurs objectifs de développement durable.

Marginalisation des peuples autochtones dans les pays développés

53. Les statistiques nationales des pays à revenu moyen ou élevé peuvent également masquer une marginalisation sociale et économique persistante des peuples autochtones. Les précédents rapporteurs spéciaux ont mis en lumière cette situation dans leurs rapports, notamment au sujet de la situation des peuples autochtones en Australie (A/HRC/15/37/Add.4), en Nouvelle-Zélande (A/HRC/18/35/Add.4), aux États-Unis d'Amérique (A/HRC/21/47/Add.1) et au Canada (A/HRC/27/52/Add.2). L'Instance permanente sur les questions autochtones

¹⁴ Voir le manuel d'utilisation intitulé « Sistema de Indicadores Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígena de América, CELADE/CEPAL – Fondo Indígena », disponible à l'adresse suivante : http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/SISPPI_notastecnicas.pdf.

a également évoqué cette préoccupation à de nombreuses reprises. Par exemple, dans le cadre des débats relatifs aux objectifs du Millénaire pour le développement, le Forum a souligné que les peuples autochtones des pays développés « étaient victimes de disparités considérables sur le plan des droits économiques, sociaux et culturels. Ces disparités avaient tendance à être gommées au niveau international par manque de données ventilées et du fait que les non-autochtones jouissaient largement de ces droits par rapport aux autochtones »¹⁵.

54. En outre, les peuples autochtones des pays développés rappellent souvent qu'ils ne bénéficient généralement que très peu de l'assistance financière et technique offerte par la coopération internationale. Or, cette aide est inscrite dans l'article 39 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, selon lequel « les peuples autochtones ont le droit d'avoir accès à une assistance financière et technique [...] dans le cadre de la coopération internationale ». Toutefois, étant donné les règles d'attribution de l'aide publique au développement, qui sont fondées en grande partie sur le revenu national brut, les peuples autochtones qui vivent dans les pays développés se voient souvent refuser un tel appui¹⁶. Il existe des moyens de remédier à cette insuffisance, comme le montre bien la Stratégie danoise d'assistance aux peuples autochtones, qui prévoit que les critères généraux d'admission à l'aide au développement sont levés dans le cas des peuples autochtones puisqu'ils vivent souvent dans des « poches de pauvreté », même dans des pays qui ne font pas partie des plus pauvres¹⁷.

55. La Rapporteuse spéciale espère que plusieurs organismes trouveront des moyens de porter assistance à tous les peuples autochtones du monde qui en ont besoin et que l'universalité des futurs objectifs de développement durable contribuera à appeler l'attention sur les inégalités qui subsistent dans tous les pays et à y remédier.

56. À l'heure actuelle, dans les pays du monde entier, il existe de nombreux programmes visant à améliorer la situation économique et sociale des peuples autochtones, dont une grande partie a obtenu un succès remarquable. Les précédents rapporteurs spéciaux ont déjà évoqué les efforts considérables déployés par certains gouvernements pour lutter contre les problèmes des peuples autochtones, notamment en ce qui concerne l'établissement de mécanismes de consultation, la langue et l'éducation, la santé, l'administration de la justice et le développement économique. Ils ont cependant fait observer qu'il restait encore beaucoup à faire dans l'ensemble (voir notamment les rapports A/HRC/21/47/Add.1, par. 67 à 71 et A/HRC/18/35/Add.3, par. 57 à 63).

¹⁵ E/2006/43-E/C.19/2006/11, par. 6.

¹⁶ Pour connaître la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement établie par la Direction de la coopération pour le développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, consulter la page : <http://www.oecd.org/fr/developpement/stats/listedesbeneficiairesdapdetableparlecad.htm>.

¹⁷ Voir la politique du Ministère danois des affaires étrangères (Danida), disponible à l'adresse suivante : <http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Politiques%20and%20Strategies/Freedom%20Democracy%20and%20Human%20Rights/Indigenous%20people/StrategyForDanishSupportToIndigenousPeople.ashx>

Services sociaux culturellement adaptés

57. Pour mettre fin à la discrimination et concrétiser les droits économiques, sociaux et culturels des peuples autochtones, il est essentiel de mettre en place et de fournir des services sociaux adéquats, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé. Comme indiqué ci-dessus, la fourniture de services culturellement adaptés, en plus d'être requise par les normes en matière de droits de l'homme, en particulier la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, permet d'obtenir de meilleurs résultats. En dépit des progrès considérables qui ont été accomplis vers la réalisation des cibles et objectifs fixés pour 2015, on sait désormais que les peuples autochtones défavorisés n'en profiteront pas, à moins que les gouvernements ne leur accordent plus d'attention et de ressources.

58. Les peuples autochtones ayant des cultures et modes de vie qui leur sont propres, il faut aussi noter que leur développement socioéconomique peut différer de celui d'autres groupes de population. Pour être efficaces, les stratégies de développement doivent donc absolument tenir compte, entre autres, de leurs langues, traditions, moyens de subsistance et institutions autonomes. Les cultures des peuples autochtones ne seront dûment prises en compte que si ces peuples participent à la conception, à la planification et à la mise en œuvre des activités de développement. À cet égard, il est affirmé tout au long de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones que ceux-ci doivent pouvoir définir leurs propres priorités en matière de développement, être consultés et être associés à l'élaboration des programmes nationaux, comme indiqué ci-dessous.

59. Pour être culturellement adaptés, les services sociaux doivent être fournis sur le lieu de vie des bénéficiaires. De nombreux peuples autochtones vivent dans des zones rurales et isolées, souvent caractérisées par l'insuffisance de médicaments et de supports pédagogiques, le faible niveau professionnel des enseignants et des soignants qui y sont déployés et le mauvais état des écoles et des centres de soins. Les rapports de pays établis par les Rapporteurs spéciaux précédents débordent d'exemples de ce type. Parallèlement, les autochtones qui vivent en zone urbaine sont de plus en plus nombreux mais ont rarement accès à des services sociaux adaptés à leur culture, comme une instruction dans leur langue maternelle. Il faut prendre des mesures pour veiller à ce que les peuples autochtones puissent jouir des mêmes droits sociaux et économiques que les autres groupes de population sans devoir sacrifier des aspects importants de leur culture ou de leur mode de vie, comme leur attachement aux terres ancestrales et la transmission de leurs langues aux générations futures.

60. Pour ce qui est de l'éducation, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones dispose que ceux-ci doivent bénéficier d'une instruction dispensée dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage, et qu'il importe que les programmes reflètent leurs cultures, leurs traditions, leur histoire et leurs aspirations (voir art. 14.1 et 15.1). Toutefois, bien souvent, les préjugés et les stéréotypes négatifs dont font l'objet la culture et l'identité des peuples autochtones restent problématiques et, à l'école, ces peuples souffrent de discrimination, tant de la part des élèves que des enseignants. En 2010, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a réalisé un examen approfondi de la question, dont les résultats sont donnés dans le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous : atteindre les marginalisés*. Il est dit dans ce rapport que la « stigmatisation est une

source puissante de marginalisation qui accompagne les enfants dans la salle de classe. Des aborigènes d'Australie aux peuples autochtones d'Amérique latine, l'absence d'instruction dans la langue maternelle a souvent fait partie d'un processus plus général de subordination culturelle et de discrimination sociale »¹⁸

61. D'une manière générale, les inégalités sont souvent multiples et de nombreux exemples montrent comment la pauvreté et la discrimination sexiste contribuent à exacerber les disparités dont souffrent les peuples autochtones à travers le monde dans le domaine de l'éducation. Dans son rapport, l'UNESCO propose une série de mesures visant à vaincre la marginalisation dans l'éducation, qui peuvent toutes être appliquées aux peuples autochtones : fixer, à l'échelle nationale, des cibles axées sur l'équité en accordant une attention privilégiée aux groupes marginalisés; collecter des données ventilées pour repérer les groupes marginalisés et suivre leurs progrès; déterminer les facteurs de marginalisation de groupes spécifiques; adopter une démarche intégrée qui s'attaque aux causes interdépendantes des inégalités, que ce soit dans l'éducation ou dans d'autres domaines, y compris en rendant l'école plus abordable et plus accessible, en renforçant l'environnement éducatif, en respectant et en élargissant le droit à l'éducation et en multipliant les possibilités d'éducation¹⁹.

62. Les inégalités dans le domaine de la santé restent malheureusement monnaie courante parmi les peuples autochtones du monde entier et touchent l'état de santé, mais également les facteurs qui le déterminent. Les femmes et les enfants sont encore plus vulnérables. Cette vulnérabilité est causée par l'extrême pauvreté, le manque d'accès à l'éducation et aux services sociaux, la destruction des économies et des structures sociopolitiques autochtones, les déplacements forcés, les conflits armés ainsi que la perte et la dégradation des terres et des ressources coutumières, et se trouve exacerbée par le racisme et la discrimination structurels.

63. L'article 24 1) de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones dispose que ces derniers ont le droit de conserver leur pharmacopée traditionnelle et leurs pratiques médicales, notamment de préserver leurs plantes médicinales, animaux et minéraux d'intérêt vital. L'importance de ces pratiques a été réaffirmée par l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), qui estime que les systèmes de médecine traditionnelle constituent la principale source de soins de 80 % de la population des pays en développement²⁰. Ce chiffre concerne sans doute de nombreux peuples autochtones, qui ont souvent recours à un mélange de pratiques et de médicaments traditionnels et occidentaux, et montre qu'il faut mettre au point, en partenariat avec ces peuples, des stratégies sanitaires intégrées.

64. Au sein du système des Nations Unies, l'OPS, organisme spécialisé dans le domaine de la santé qui relève du système interaméricain et du Bureau régional des Amériques de l'Organisation mondiale de la Santé, a tout fait pour promouvoir la complémentarité des systèmes de santé traditionnel et occidental et créer des alliances avec des guérisseurs traditionnels dans le but d'intégrer leurs points de vue, leurs pratiques médicinales et leurs traitements aux systèmes de santé

¹⁸ UNESCO et Oxford University Press, 2010, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous : atteindre les marginalisés*, p. 12.

¹⁹ Ibid., p. 293.

²⁰ OPS/OMS, résolution 47/13, Health of Indigenous Peoples of the Americas, disponible sur <http://www2.PAHO/WHO.org/hq/dmdocuments/2009/CD47-13-e.pdf>.

nationaux. L'OPS souligne qu'il faut mettre au point des stratégies sanitaires globales visant à repenser la santé et les services de santé de façon à tenir compte des facteurs sociaux structurels et à favoriser les droits de l'homme collectifs des peuples autochtones, à vaincre la discrimination et à mieux répartir les pouvoirs politiques et économiques dans le but de bâtir un monde plus diversifié et équitable²¹.

65. La Rapporteuse spéciale souscrit aux demandes en faveur de mesures juridiques, de politiques et de programmes élargis et multiformes, adaptés au contexte local, visant à vaincre la discrimination dont souffrent les peuples autochtones et à faire avancer leur autodétermination dans les domaines de la santé et de l'éducation. Pour ce faire, les États doivent prendre des mesures coordonnées et systématiques reconnaissant et affirmant l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'homme et tenant compte de la notion globale et intégrée qu'ont les peuples autochtones du développement et du bien-être.

Amélioration des conditions de travail des peuples autochtones

66. Les droits en matière d'emploi constituent un élément fondamental mais souvent négligé des droits économiques des peuples autochtones, ce qui est ironique, puisqu'au départ, c'est l'exploitation des travailleurs autochtones qui a suscité l'inquiétude de la communauté internationale et conduit à l'adoption du premier instrument international sur les droits de ces peuples, à savoir la Convention n° 107 de l'OIT, en 1957. Toutes les données disponibles indiquent que l'exploitation des travailleurs autochtones et la discrimination à leur égard se poursuivent aujourd'hui²². De très nombreux autochtones n'ont toujours pas accès à la formation professionnelle, à l'emploi et à la protection sociale. Nombre d'entre eux ont du mal à sortir de l'économie informelle et occupent souvent des emplois précaires et faiblement rémunérés.

67. En raison de la discrimination systématique qui frappe les peuples autochtones dans de nombreux endroits, les compétences liées aux connaissances traditionnelles et à l'identité autochtone, y compris les compétences linguistiques, ne sont pas reconnues à leur juste valeur. En plus d'être victimes de discrimination généralisée en matière d'emploi et de profession, les peuples autochtones sont particulièrement vulnérables aux pires formes d'exploitation, comme les conditions de travail dangereuses, le travail des enfants et le travail forcé, dont la servitude pour dettes, pratiquée dans plusieurs pays d'Asie du Sud et dans certaines parties d'Amérique latine, et des pratiques analogues à l'esclavage, dans certaines parties d'Afrique. Les femmes et les enfants autochtones font face à des risques accrus liés à la traite et à l'exploitation sexuelle, ou peuvent être contraints de travailler comme employés de maison.

68. Les violations graves des droits des peuples autochtones ayant trait à l'exploitation de la main-d'œuvre, y compris le travail forcé et le travail des

²¹ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, OPS/OMS et Fonds des Nations Unies pour la population, *Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina : inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos*, Organisation des Nations Unies (2010).

²² Voir Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones, étude en vue de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones, « Indigenous peoples' access to decent work and social protection » juin 2014.

enfants²³, sont mieux documentées et les organes de contrôle de l'OIT contribuent de plus en plus à améliorer les conditions de travail des autochtones dans le cadre des conventions pertinentes²⁴. Toutefois, la Rapporteuse spéciale estime qu'afin de protéger les personnes et les groupes les plus vulnérables, il faut prendre davantage de mesures spéciales dans ce domaine, comme l'élaboration sur une base collaborative de plans d'action complets par les gouvernements, les organisations autochtones et les organisations de travailleurs et d'employeurs, entre autres; la réalisation de campagnes d'information et de sensibilisation dans les langues autochtones; l'autonomisation économique des groupes particulièrement vulnérables; la fourniture d'un appui aux victimes.

69. La Rapporteuse spéciale souhaite également attirer l'attention sur la précarité dans laquelle se trouvent de nombreuses femmes autochtones, en particulier originaires d'Amérique latine et d'Asie, qui travaillent comme employées de maison, que ce soit dans leur pays d'origine ou en tant que migrantes. L'OIT estime que dans le monde, au moins 53 millions d'adultes travaillent comme employés de maison et que 83 % d'entre eux sont des femmes²⁵. Parmi elles, on ne connaît pas la proportion d'autochtones, mais les quelques données disponibles indiquent qu'elles seraient majoritaires dans plusieurs pays et régions. Ces femmes travaillent souvent dans des conditions déplorables et sont victimes d'exploitation et de violations des droits de l'homme, généralement sans possibilité de recours judiciaire. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale note que la Convention sur les travailleuses et travailleurs domestiques (Convention n° 189 de l'OIT), qui est entrée en vigueur en septembre 2013, vise à étendre les droits élémentaires en matière d'emploi aux travailleurs domestiques du monde entier et pourrait constituer un instrument important pour les femmes autochtones.

70. La Rapporteuse spéciale souhaite collaborer avec les pays qui ont ratifié la Convention, les organisations autochtones, en particulier les organisations de femmes, et l'OIT, entre autres, afin de faire en sorte que cet instrument soit mieux connu et appliqué en partenariat avec les peuples autochtones, dans l'espoir d'améliorer concrètement la vie de nombreux travailleurs domestiques.

La situation des femmes autochtones

71. Lorsque l'on considère l'ensemble des données socioéconomiques disponibles, ventilées en fonction de l'appartenance ethnique et du sexe, il est évident que les femmes autochtones subissent des discriminations spécifiques et multiples en raison de leur origine et de leur sexe. La discrimination sexiste est malheureusement bien

²³ Voir Bedoya Silva-Santisteban et Bedoya Garlan, documents de travail: El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana; Enganche y Servidumbre por Deudas en Bolivia; Servidumbre por Deudas y Marginación en el Chaco de Paraguay, BIT, 2005; Directives pour lutter contre le travail des enfants chez les peuples indigènes et tribaux, BIT, 2006; Instance permanente sur les questions autochtones, mission au Paraguay, rapport et recommandations, 2009, disponible sur http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Paraguay_EN.pdf; Instance permanente sur les questions autochtones, mission en Bolivie, rapport et recommandations, 2009, disponible sur http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia%20_EN.pdf.

²⁴ On trouvera les observations formulées par les organes de contrôle de l'OIT dans la base de données NORMLEX (www.ilo/normlex).

²⁵ *Domestic Workers Across the World: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, BIT, 2013.

réelle dans la plupart des pays, y compris dans certaines sociétés autochtones, où il arrive que, traditionnellement, les femmes ne participent pas aux institutions de gouvernance et que les filles ne soient pas encouragées à faire des études. En bref, de nombreuses femmes autochtones continuent de se heurter à des discriminations sexistes, ce qui les pénalise, les marginalise et, dans certains cas extrêmes, peut entraîner des violences et des mutilations physiques ou conduire à la traite ou à la prostitution, les possibilités d'accéder à la justice étant très limitées. Pourtant, il a été largement montré que les femmes autochtones jouaient un rôle crucial dans de nombreux domaines, y compris la production alimentaire, la préservation de la biodiversité, l'adaptation aux changements climatiques, la transmission des langues, de la culture et des connaissances, le règlement des conflits et le maintien de la paix.

72. La Rapporteuse spéciale note que certaines voix continuent de s'élever pour faire taire le débat sur les femmes autochtones, prétextant que leur marginalisation et la violation de leurs droits découleraient de leur culture et de leurs traditions ou prétendant que la réalisation des droits collectifs des peuples autochtones était incompatible avec celle des droits individuels des femmes autochtones. La Rapporteuse spéciale est fermement opposée à ces points de vue et souligne que les droits collectifs et les droits individuels se complètent et se renforcent mutuellement. Le respect des droits individuels des hommes et des femmes autochtones passe par la concrétisation de leurs droits collectifs à l'autodétermination, y compris dans les domaines de la culture, de la langue, des terres et des territoires. De même, les sociétés autochtones doivent s'appuyer sur les normes universelles en matière de droits de l'homme, qui leur permettent de renforcer et de développer leurs institutions de gouvernance, leurs coutumes et leurs traditions, avec la pleine participation des femmes.

73. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale souligne, à l'instar du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, que la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels doivent être interprétés dans le cadre plus large des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁶. Ainsi, nul ne peut invoquer les droits culturels pour porter atteinte aux droits de l'homme garantis par le droit international, ni pour en limiter la portée. Ce principe est explicitement consacré à l'article 34 la Déclaration, qui stipule que « les peuples autochtones ont le droit de promouvoir, de développer et de conserver leurs [...] systèmes ou coutumes juridiques, en conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme ».

74. La Rapporteuse spéciale salue l'apparition de nouveaux réseaux et organisations de femmes autochtones, qui se multiplient partout dans le monde, aux niveaux local, national, régional et international²⁷. Ces organisations dynamiques sont, en peu de temps, parvenues à exprimer fermement et vigoureusement les préoccupations, les priorités et les aspirations des femmes autochtones, tant sur le plan de leurs droits individuels, en tant que femmes, que sur celui de leurs droits collectifs, en tant qu'autochtones.

75. Comme elle l'avait noté dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/27/52), au cours de son mandat, la Rapporteuse spéciale attachera une attention particulière aux problèmes auxquels font face les femmes autochtones

²⁶ E/C.12/GC/21, par. 18.

²⁷ Voir la base de données des organisations sur le site de l'Instance internationale des femmes autochtones : <http://www.fimi-iiwf.org/organizaciones.php>.

et fera tout son possible pour travailler en étroite collaboration avec elles, de façon à tenir systématiquement compte de leurs préoccupations. Dans ce contexte, elle s'efforcera de compléter les activités d'autres titulaires de mandat et entités œuvrant dans ce domaine, y compris la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, le Groupe de travail chargé de la question de la discrimination à l'égard des femmes dans la législation et dans la pratique et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

Gouvernance

76. Il faut que les États consultent les peuples autochtones et assurent leur participation avant d'adopter des mesures législatives ou administratives ou des projets les concernant. Des préoccupations à cet égard ont été régulièrement exprimées dans le cadre des stratégies et des programmes visant à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

77. Pour élaborer des plans et programmes de développement adaptés, dans le cadre des objectifs du Millénaire ou autres, il faut tout d'abord, en collaboration avec les peuples autochtones, évaluer les besoins et les priorités et mettre au point des plans d'action stratégiques assortis d'objectifs et de calendriers d'exécution. Les mesures visant à faire respecter les droits des peuples autochtones doivent être prises en compte et intégrées dès l'étape de la planification dans le contexte plus large de l'éducation, de la santé, du logement, de la réduction de la pauvreté et des stratégies de développement des ressources (voir A/HRC/24/41, par. 49 à 51), entre autres. Le fait d'associer les peuples autochtones dès le début de la planification et jusqu'à l'exécution des programmes contribue grandement à faciliter la réalisation des principaux objectifs de développement les concernant; pourtant, cette étape est bien souvent négligée.

78. Une étude préliminaire des rapports de pays sur l'accomplissement des objectifs du Millénaire, effectuée en 2008 par le secrétariat de l'Instance permanente sur les questions autochtones, a montré que dans 80 % des cas, les questions autochtones n'avaient pas été suffisamment traitées; qu'aucun rapport ne présentait de données ventilées de façon cohérente; qu'aucun rapport n'avait été établi en consultation avec les peuples autochtones²⁸. Sur le plan international, plusieurs bilans communs de pays et plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, qui constituent les principaux outils dont disposent les organismes du système pour l'aide au développement au niveau national, ont aussi fait l'objet d'examen similaires, dont il est ressorti que la participation des peuples autochtones avait été insuffisante et que la plupart des plans-cadres ne contenait ni données ventilées, ni objectifs liés aux peuples autochtones²⁹.

79. Les conséquences de cette omission sont simples mais très importantes : si les besoins et préoccupations des peuples autochtones ne sont pas pris en compte dans ces cadres d'ensemble établis par les gouvernements avec l'appui des organismes

²⁸ Voir B. Hartley : *MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review*, n° 3, secrétariat de l'Instance permanente sur les questions autochtones, 2008.

²⁹ M. Lopez, *Integration of Indigenous Peoples' Perspectives in Country Development Processes, Review of selected CCAs and UNDAFs*, secrétariat de l'Instance permanente sur les questions autochtones, (2007); A.K. Nongkynrih, *Integration of Indigenous Peoples Perspectives in Contemporary Development Processes: Review of Selected CCAs and UNDAFs*, secrétariat de l'Instance permanente sur les questions autochtones (2008).

des Nations Unies et d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, ils risquent tout simplement d'être exclus des efforts de développement, ce qui pourrait entraver davantage les droits de ces peuples.

80. La Rapporteuse spéciale est consciente qu'il existe aussi des cas encourageants et que de nombreux efforts de développement en faveur des peuples autochtones sont déployés avec leur participation et leur collaboration. Il peut s'agir aussi bien de programmes à grande échelle visant à délimiter les terres autochtones ou à promouvoir un enseignement bilingue et interculturel au niveau national, que de projets de plus petite envergure directement mis en œuvre par les groupes autochtones en fonction de leurs priorités. Certains pays ont aussi progressé vers la création de mécanismes permanents et institutionnels de consultation et de participation, le but étant de faire en sorte que les peuples autochtones aient leur mot à dire dans la planification et l'application des stratégies et programmes de développement.

81. Il faut noter qu'à plusieurs reprises, des organismes des Nations Unies ont mis en place, au niveau des pays, des structures visant à engager un dialogue avec les peuples autochtones. Dans ce cadre, la Rapporteuse spéciale tient à souligner qu'en application des articles 41 et 42 de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme en général, les États et les organismes des Nations Unies doivent respecter le droit qu'ont les peuples autochtones de participer aux activités de développement qui les concernent et d'être consultés à ce sujet.

82. Dans le cadre de l'élaboration du programme mondial de développement pour l'après-2015, il est essentiel, si l'on veut éviter d'imposer des activités de développement aux peuples autochtones et obtenir des résultats durables, de redoubler d'efforts pour créer des mécanismes de gouvernance sans exclusive visant à encourager la consultation et la participation des peuples autochtones aux niveaux national et international. Le cadre de réalisation des objectifs de développement durable doit bien tenir compte de ces règles élémentaires de gouvernance.

V. Conclusions et recommandations en vue de l'élaboration d'objectifs de développement durable

83. Les États sont tenus, en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, de nouer avec les peuples autochtones des partenariats visant à définir des stratégies pour concrétiser progressivement leurs droits économiques, sociaux et culturels. De plus, ces partenariats contribuent considérablement au renforcement de la diversité des systèmes de subsistance et des économies viables, qu'elles soient axées ou non sur les marchés, et au partage équitable et durable des richesses et des ressources.

84. En conclusion, la Rapporteuse spéciale souligne que la communauté internationale a une occasion sans précédent de mettre à profit les mécanismes d'élaboration, d'exécution et de suivi des objectifs de développement durable pour lutter contre la discrimination qui frappe toujours les peuples autochtones, sur le plan individuel et collectif, améliorer l'accès aux activités de développement et faire en sorte qu'elles soient adaptées.

85. Des efforts concertés et, dans la plupart des cas, des mesures spéciales seront nécessaires pour mettre fin à la discrimination dont souffrent les peuples autochtones et, en particulier, les femmes. La Rapporteuse spéciale espère que la communauté internationale est prête à prendre les mesures voulues pour mettre fin aux injustices qui sont depuis longtemps commises contre les peuples autochtones et, à cet effet, présente les recommandations suivantes :

a) L'élaboration, l'exécution et le suivi des objectifs de développement durable doivent servir à répondre aux aspirations des peuples autochtones à un développement autodéterminé et permettre d'obtenir des résultats plus égaux dans le domaine du développement. Pour cela, il faut que les peuples autochtones participent pleinement et efficacement à la définition, à la réalisation et au suivi des objectifs, tant au niveau international que national, y compris à la création de mécanismes permanents de consultation et de participation;

b) Le fait que les objectifs de développement durable proposés soient universels peut permettre de mettre en lumière les inégalités qui divisent les groupes autochtones et non autochtones de la population, partout dans le monde, et d'y remédier. Pour pouvoir suivre les cas de discrimination, il faut que les données recueillies lors des procédures récurrentes, comme les recensements de la population et des logements, soient ventilées en utilisant l'auto-identification comme principal critère de recensement des peuples autochtones. En outre, il faut établir des indicateurs spécifiques et des mécanismes de collecte des données y relatives afin de suivre les principaux aspects du développement autodéterminé des peuples autochtones, tels que la sécurité de jouissance des terres, des territoires et des ressources naturelles;

c) Les États doivent adopter des mesures générales afin de faire respecter les droits des peuples autochtones en matière d'emploi, ainsi que des mesures spéciales s'adressant aux groupes qui risquent le plus d'être victimes du travail forcé, du travail des enfants, de l'exploitation sexuelle et de la traite;

d) Il faut corriger les inégalités dont souffrent les peuples autochtones dans les domaines de l'éducation et de la santé en recensant les facteurs multiples de la marginalisation; en adoptant des politiques intégrées tenant compte des causes interdépendantes de ces inégalités; en fixant des objectifs nationaux concernant les peuples autochtones dans les domaines de la santé et de l'éducation; en collectant des données précises et ventilées afin de suivre les progrès accomplis;

e) Les peuples autochtones doivent participer à l'élaboration et à la fourniture de services sociaux culturellement adaptés, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la santé, sachant que la fourniture de ces services, en plus d'être requise par les normes en matière de droits de l'homme, permet d'obtenir de meilleurs résultats.