



Conseil économique et social

Distr. générale
18 février 2010
Français
Original : anglais

Forum permanent sur les questions indigènes

Neuvième session

New York, 19-30 avril 2010

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**Discussion sur le thème spécial de l'année : « Peuples autochtones :
développement respectueux des cultures des identités : article 3 et 32
de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones »**

Peuples autochtones : développement respectueux des cultures et des identités dans l'esprit de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**

**Document de réflexion du groupe d'appui interorganisations¹
sur les questions relatives aux peuples autochtones, synthèse
réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation,
la science et la culture²**

* E/C.19/2010/1.

** La complexité de la coordination des contributions interorganisations a fait que le présent document a été présenté avec retard.

¹ Les 14 membres ci-après du Groupe d'appui interorganisations ont contribué à la rédaction du document : le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, la Coalition internationale pour l'accès à la terre, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Fonds international de développement agricole, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation internationale du travail, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, ONU-Habitat, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le secrétariat de l'Instance permanente sur les questions autochtones. Le texte complet du présent document paraît sous la cote E/C.19/2010/CRP.3 et sur www.un.org/indigenous.

² Division des politiques culturelles et du dialogue interculturel.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Comprendre les fondements conceptuels et juridiques d'un développement respectueux des cultures et des identités	5
A. Mettre les personnes à la première place : le paradigme développement humain	5
B. Donner à la culture une place permanente dans la conception du développement	6
C. Lier diversité culturelle et diversité biologique pour un développement humain durable	8
D. L'interface avec droits de l'homme et considération spéciale des femmes, des enfants et des jeunes	9
III. Appliquer le concept de développement respectueux des cultures et des identités dans les domaines d'action de l'ONU	11
A. Domaines principaux des programmes des Nations Unies susceptibles de soutenir un développement soucieux des cultures et des identités : de développement socioéconomique et environnement à santé, éducation et culture	
B. Évaluer les programmes thématiques des Nations Unies du point de vue d'un développement respectueux des cultures et des identités	15
C. Trouver des modes de participation et des outils de programmation favorables à la réalisation d'un développement respectueux des cultures et des traditions	16
IV. Mettre en place le concept de DCI, notamment au niveau des pays – méthodes et défis	17
A. Les principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement sur les questions se rapportant aux peuples autochtones : feuille de route pour l'application de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones	18
B. Regrouper, compléter et énoncer les instruments juridiques pertinents	19
C. Politiques relatives aux peuples autochtones au niveau des institutions de l'ONU : un facteur positif pour un développement respectueux des cultures et des identités	20
D. Défis à relever pour promouvoir le concept de développement respectueux des cultures et des identités par l'action des Nations Unies : analyse de l'ordonnance actuelle de l'aide	21
V. Conclusion	22

I. Introduction

1. Les membres de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones ont choisi, pour sa neuvième session annuelle, le thème suivant : « Les peuples autochtones : développement respectueux des cultures et des identités ; articles 3 et 32 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ». Si l'article 3 de la Déclaration dispose que les peuples autochtones ont droit à la libre disposition d'eux-mêmes et à la poursuite de leur développement économique, social et culturel, l'article 32 souligne le fait qu'ils ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies pour le développement ou l'exploitation de leurs terres ou territoires et autres ressources. En d'autres termes, la Déclaration reconnaît que les peuples autochtones ont droit au développement conformément à leurs propres aspirations et besoins, donnant ainsi une base au concept de développement respectueux des cultures et des identités ».

2. Le label de « développement respectueux des cultures et des identités » a pris une grande place dans les travaux de l'Instance permanente depuis la proclamation de la Deuxième décennie internationale des peuples autochtones du monde (2005-2014). L'Assemblée générale des Nations Unies a, dans sa résolution 59/174, affirmé que les États devraient, conformément au droit international, prendre des mesures positives concertées pour assurer le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales des peuples autochtones sur la base de l'égalité et de la non-discrimination et appréciant la valeur et la diversité de leurs identités, cultures et formes d'organisation sociale distinctives. Le caractère indivisible de culture et développement a été clairement établi dans le programme officiel d'action pour la décennie (A/60/270 et Add.1), qui recommande d'intégrer la culture comme condition préalable et comme base de la conception des projets de développement en vue de réaliser un « développement respectueux de l'identité », soucieux de la vie des gens et de la nécessité de développer durablement les ressources humaines.

3. La genèse du concept de développement respectueux des cultures et des identités va bien au-delà de la récente histoire du label. Les arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la jurisprudence et les observations générales des organes créés en vertu de traités relatifs aux droits de l'homme suite aux plaintes déposées par des peuples autochtones ont fortement contribué à jeter les bases juridiques de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones et donc d'un développement respectueux des cultures et des identités³. De même, la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) de 1989 sur les peuples autochtones et tribaux (Convention No. 169 de l'OIT) recommande le développement autonome des peuples autochtones fondé sur la reconnaissance de leur culture et de leur identité. Aussi bien, les débats sur culture et développement ont pris une place considérable dans le système des Nations Unies au cours des 40 dernières années.

4. Du point de vue de beaucoup de peuples autochtones, les paradigmes et modes de développement « dominants », caractérisés qu'ils sont par leur concentration sur un développement économique qui ne fait aucune place au développement culturel, à la justice sociale et à la préservation de l'environnement, ont échoué pour avoir subverti et rejeté les cultures et visions du monde des peuples autochtones jusqu'à

³ Voir, par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, l'affaire Communauté Mayagna (Sumo)Awajitini contre Nicaragua, Ser. C (n. 79) (2001).

les considérer comme des obstacles⁴. (note 4) Les peuples autochtones demeurent aujourd'hui exposés à de graves formes de discrimination pour l'accès aux services sociaux de base et on les trouve représentés hors de toute proportion parmi les pauvres du monde. De nombreuses populations ont souffert, dans l'histoire, de déplacement forcé et leur vulnérabilité aux effets de la mondialisation et au changement climatique demeure particulièrement élevée.

5. Toutefois, malgré ces multiples menaces, les peuples autochtones ont montré qu'ils sont capables de s'adapter au changement sans pour autant renoncer à une vision du monde, à un savoir et à des pratiques qui leur sont propres, qui continuent à leur permettre de bien gérer les changements qui interviennent dans leur société et leur environnement. Leur patrimoine culturel et leur créativité fournissent une base solide pour générer des stratégies de développement culturellement et environnementalement appropriées. Or le concept de développement respectueux des cultures et des identités demande aux peuples autochtones d'être les créateurs et les agents de leurs initiatives de développement. Avec des peuples autochtones aux commandes, les projets de développement ont plus de chances de réussir, ayant plus de chances d'être acceptés, soutenus et prolongés par les communautés autochtones concernées, ce qui, au bout du compte, réduit la nécessité d'une intervention de l'extérieur. La valeur ajoutée de toutes les approches autonomes du développement est multiple en ce sens qu'elles procurent des avantages sociaux, culturels, économiques et environnementaux.

6. Le présent document représente une contribution commune du Groupe d'appui interorganisations sur les questions autochtones⁵ au débat sur le concept de développement respectueux des cultures et des identités, qu'il envisage d'aborder d'un point de vue interorganisations afin d'alimenter la réflexion et de stimuler la recherche d'idées en vue d'une action à mener au sein du système des Nations Unies sur ce concept et ses applications. Il veut dégager les fondements conceptuels et juridiques du concept de développement respectueux des cultures et des identités dans le discours et le cadre normatif des Nations Unies sur le développement, analyser les démarches et expériences pertinentes des Nations Unies en matière de développement et voir ce qu'en sont les implications pour le système des Nations Unies en termes de programmation, de politique et de gouvernance. Le document s'efforce ainsi de définir et de proposer des manières de venir à bout des défis que représente la réalisation d'un développement respectueux des cultures et des identités dans leur rapport avec le problème complexe de la vulnérabilité et de la fragilité humaine, culturelle et environnementale.

⁴ Voir le rapport de l'atelier de consultation et dialogue sur le développement autonome des peuples autochtones ou développement respectueux de l'identité, tenu du 14 au 17 mars 2008 à Tivoli, Italie (E/C.19/2008/CRP. 11).

⁵ Le Groupe d'appui interorganisations a été établi pour soutenir et promouvoir le mandat de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones au sein du système des Nations Unies. Son mandat a été ultérieurement élargi pour inclure un appui aux mandats relatifs aux autochtones dans tout le système intergouvernemental.

II. Comprendre les fondements conceptuels et juridiques d'un développement respectueux des cultures et des identités

7. La notion de développement respectueux des cultures et des identités, dans ses rapports avec la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, est une notion complexe solidement ancrée dans les accords internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment ceux qui ont trait à la culture, comme composante intégrale d'un mode de vie et d'un bien-être durables. En outre, le concept de développement respectueux des cultures et des identités a de fortes résonances avec le discours des Nations Unies sur le développement qui, de progrès économique à modèle unique, a évolué pour recouvrir des notions plus larges de développement humain et durable, reconnaissant de plus en plus la valeur et les principes de la réalisation d'une diversité culturelle et biologique et l'obligation d'appliquer pleinement les droits de l'homme et de répondre aux aspirations des individus comme des collectivités. Comme on l'explique plus loin, les cadres de développement des Nations Unies qui reconnaissent et mettent en œuvre culture et identité sont intrinsèquement fondés sur les droits de l'homme et ancrés dans une volonté d'humanisation du développement. Ils témoignent d'une compréhension large et dynamique de la culture, reconnaissent l'existence d'interconnexions entre diversité culturelle et biologique et visent à promouvoir l'égalité entre les sexes; dans le même temps, ils exigent un authentique dialogue avec les autres cultures pour prospérer et se régénérer. C'est ainsi que, dans l'exécution de leur mandat, les institutions des Nations Unies ont, au cours des années, apporté de nouvelles idées et orientations au débat sur le développement⁶.

A. Mettre les personnes à la première place : le paradigme développement humain

8. L'apparition du paradigme développement humain dans les années 80, avec pour point d'orgue le premier rapport sur le développement humain de 1990, a marqué le commencement d'un changement dans le discours international sur le développement, mettant en question la prééminence de la croissance économique et s'orientant vers une recherche plus large du bien-être, remettant l'être humain au centre du processus⁷. et établissant un nouvel agenda mondial pour le développement humain et sa mesure, mesure pour laquelle de nouveaux ensembles d'indicateurs étaient suggérés.

9. Le paradigme développement humain met en avant l'idée que le but fondamental du développement est d'élargir les choix des gens et de renforcer les capacités et libertés de l'être humain afin qu'il puisse jouir en bonne santé d'une longue vie créative. L'accent à mettre sur le choix, sur les libertés fondamentales et sur la participation à la prise de décisions qui ont des incidences sur la vie de sa

⁶ Voir notamment les rapports sur les cultures dans le monde, les rapports sur le développement humain, les rapports sur l'état des populations mondiales, la contribution complémentaire à l'évaluation de la biodiversité mondiale sur les valeurs spirituelle et culturelles de la biodiversité, le rapport sur l'état des villes du monde pour inclusion de la culture dans les villes.

⁷ Voir Programme des Nations Unies pour le développement, « Origines de l'approche développement humain » à l'adresse suivante : <http://hdr.undp.org/en/humandev/origins>.

collectivité est capital pour un développement respectueux des cultures et des identités.

10. Au cours des dix dernières décennies, la connaissance du paradigme développement humain s'est approfondie, notamment par les applications pratiques qui en ont été faites, mais aussi par son rattachement aux défis critiques de notre temps. Le rapport de 2004 sur la liberté culturelle en est un exemple notoire; il dit l'indivisibilité de développement, culture et identité eu égard aux questions autochtones. Il dit que le développement humain appelle plus que santé, éducation, niveau de vie décent et liberté politique. Il faut que l'État reconnaisse, et lui fasse droit, l'identité culturelle des gens et il faut que les gens soient libres de dire leur identité sans être victimes de discrimination à d'autres égards⁸. En d'autres termes, pour « humaniser le développement », il faut un attachement mondial à la diversité culturelle, à la tolérance et au pluralisme comme principes non négociables.

B. Donner à la culture une place permanente dans la conception du développement

11. La Conférence mondiale de 1982 sur les politiques culturelles, connue sous l'appellation de MONDIACULT, a été une référence importante pour le débat sur le caractère indivisible de développement et culture, définissant celle-ci, dans le sens anthropologique plus large du terme, comme embrassant toute la gamme des valeurs spirituelles, matérielles et intellectuelles qui caractérisent un type particulier de société⁹. Autrement dit, le terme culture en est venu à embrasser tout ce que les êtres humains ont et font pour produire, communiquer entre eux et s'adapter à l'environnement physique. C'est ainsi qu'il a été demandé à la Commission mondiale des Nations Unies sur culture et développement) de donner à la culture une place permanente dans la conception du développement en raison du fait qu'un développement divorcé de son contexte humain ou culturel est une croissance sans âme¹⁰.

12. Le caractère indivisible de culture et développement implique donc de reconnaître les dimensions intangibles du développement, de reconnaître que les personnes, les valeurs, les systèmes de savoir et la capacité de créer et d'aspirer à autre chose font partie intégrante du développement. La diversité de ces façons de voir et d'exprimer, qui ne sont pas statiques, mais qui évoluent sans cesse, prend corps dans le caractère unique et pluriel des identités des groupes et sociétés qui constituent l'humanité, y compris les peuples autochtones. La diversité culturelle est donc l'une des racines du développement, compris non seulement en termes de croissance économique, mais aussi comme moyen d'arriver à une existence intellectuelle, affective, morale et spirituelle plus satisfaisante¹¹.

⁸ Voir Programme des Nations sur le développement, Rapport 2004 sur le développement humain : liberté de culture dans un monde divers, New York.

⁹ Voir L'état des peuples autochtones du monde (publication des Nations Unies, n° de vente 09.VI.13), chap. II.

¹⁰ Voir Notre diversité créative : Rapport de la Commission mondiale sur culture et développement (Paris, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, 1996).

¹¹ Voir articles 1 et 3 de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (2001).

13. Toutefois, lier culture et développement ne va pas sans problèmes pour des sociétés contemporaines de facto plurielles, problèmes bien connus des peuples autochtones : a) l'« hyper-culturalisation » des problèmes sociaux, qui fait de la culture la cause unique de toutes sortes de problèmes; b) l'adoption de politiques d'assimilation fondées sur l'idée que les cultures sont une menace pour l'unité nationale, la cohésion sociale et le développement et c) la ségrégation au nom du particularisme ou l'accentuation des différences au point de les rendre incompatibles avec une vie publique¹². Les cultures autochtones courent en outre le risque de folklorisation, de momification et de commercialisation.

14. Les avancées conceptuelles reconnaissant le caractère indivisible de culture et développement ont trouvé un écho dans la sphère normative. La Déclaration universelle de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sur la diversité culturelle (2001) ainsi que les conventions qui s'y rapportent¹³ font se rejoindre les dimensions politiques de l'identité et les dimensions économiques du développement humain durable et aident les individus et les communautés ainsi que les États-Nations à promouvoir leur propre développement comme ils l'entendent. Les peuples autochtones, leurs droits de l'homme, leurs cultures et leurs systèmes de savoir occupent une place significative dans ces instruments normatifs. Ce sont là, avec le projet de dispositions de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle pour la protection des expressions culturelles traditionnelles/folklore et savoir traditionnel¹⁴ d'importants jalons dans la promotion d'un développement respectueux des cultures et des identités.

15. En reconnaissant que la relation entre culture et développement n'est pas une relation de dichotomie mais d'indivisibilité, le discours et les cadres normatifs de l'ONU sont en consonance avec les systèmes holistiques de pensée des peuples autochtones qui considèrent que « culture est développement et développement culture »¹⁵. C'est pourquoi il n'est pas de voie prescrite pour le développement d'une société, pas de modèle unique sur lequel fonder des stratégies de développement, comme le souligne le récent rapport mondial sur la diversité culturelle et le dialogue interculturel¹⁶.

¹² Intervention de Katérina Stenou, Directrice de la Division des politiques culturelles et du dialogue interculturel et du centre de coordination de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour la Deuxième Décennie internationale des peuples autochtones du monde lors de la table ronde sur Développement, culture et identité dans l'esprit de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones organisée par l'UNESCO le 15 septembre 2008 à Paris.

¹³ Convention sur la protection et promotion de la diversité des expressions culturelles (2005), Convention pour la sauvegarde d'un patrimoine culturel intangible (2003), Convention sur la protection du patrimoine culturel sous-marin (2001), Convention concernant la protection du patrimoine naturel et culturel du monde (1972), Convention sur les moyens d'interdire et de prévenir l'importation, l'exportation et le transfert illicites de biens culturels (1970), Convention pour la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé (1954) et Convention universelle sur les droits d'auteur (1952 et 1971).

¹⁴ Disponible sur www.wipo.int

¹⁵ Voir Victoria Tauli-Corpuz, « The Concept of Indigenous Peoples's Self-Determined Development or Development with Identity and Culture: Challenges and Trajectories » , document réalisé sur commande par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 2008.

¹⁶ Voir Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture : Investir dans la

C. Lier diversité culturelle et diversité biologique pour un développement humain durable

16. Le débat sur culture et développement a réussi à remettre l'être humain au centre de l'agenda du développement, mais on continue à considérer la « nature » comme « une chose à part ». Cet anthropomorphisme en est venu à être mis en question dans les débats sur les articulations entre diversité culturelle et diversité biologique, en particulier du point de vue des peuples autochtones.

17. Pour beaucoup de peuples autochtones, un développement respectueux de la culture et de l'identité considère aussi naturellement les articulations entre diversité culturelle et diversité biologique. Alors que l'on a traditionnellement vu dans le développement l'exploitation à grande échelle des ressources naturelles, les peuples autochtones ont établi des relations viables avec leur environnement naturel. Comme le numéro de *Poverty in Focus* sur l'autochtonisation du développement l'indique à juste titre, on ne peut pas voir dans la nature uniquement « un magasin d'alimentation au service de l'homme »¹⁷. Tout au long de l'histoire, les peuples autochtones ont établi des cosmologies complexes dans lesquelles les relations d'interdépendance entre êtres humains et nature sont fondamentales et dans lesquelles le bien-être communautaire, l'équilibre et l'harmonie passent avant la croissance et la technologie.

18. Ces articulations entre diversité culturelle et diversité biologique en sont venues à prendre une place de plus en plus importante dans le débat sur le développement durable, et tout récemment à propos du changement climatique, dans lequel l'accent a été mis sur le fait qu'il faut pourvoir aux besoins du présent sans compromettre la capacité des futures générations à satisfaire aux leurs¹⁸). Une réduction de la diversité dans ses manifestations culturelles et biologiques représente une menace pour la stabilité et la viabilité du monde, rendant celui-ci et ses habitants de plus en plus vulnérables. On en vient de plus en plus à voir dans la diversité culturelle et la diversité biologique des forces collectives de développement puisque ensemble elles détiennent la clef de la résilience des systèmes social et écologique¹⁹.

19. La Convention sur la diversité biologique, adoptée en 1992 à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement demande aux Parties, au paragraphe j) de son article 8, de respecter, préserver et maintenir le savoir, les innovations et les pratiques des collectivités autochtones et locales qui importent à la préservation de la diversité biologique, d'en promouvoir de plus larges applications avec l'approbation des détenteurs du savoir et de favoriser un partage équitable des avantages relatifs à l'utilisation de la biodiversité biologique. La

diversité culturelle et le dialogue interculturel, Rapport mondial n 2 (Paris 2009).

¹⁷ Voir Centre international de politiques pour une croissance inclusive, « Autochtonisation du développement », *Poverty in Focus*, No. 17 (Brasilia, mai 2009).

¹⁸ Voir aussi le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement intitulé *Notre avenir commun* (A/42/427, annexe)

¹⁹ Voir Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUE), *Diversité culturelle et biodiversité pour un développement durable : Table ronde de haut niveau convoquée conjointement par l'UNESCO et le PNUE qui s'est tenue le 3 septembre 2002 à Johannesburg pendant le Sommet mondial sur un développement durable* (Nairobi, PNUE, 2003).

préservation, l'utilisation viable et le partage équitable des bienfaits que donne la nature sont aussi les pierres angulaires des sociétés autochtones.

20. Les mécanismes mis en place en réponse au changement climatique, comme le Programme des Nations Unies pour la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (UN-REDD) donnent aux peuples autochtones la possibilité de voir que l'on répond aux préoccupations que leur cause le changement climatique. Une plus grande clarté quant à la propriété de la terre pourra faire que ces mécanismes puissent véritablement profiter aux peuples autochtones.

21. Toutefois, force est de noter que le discours sur le développement et les démarches suivies pour protéger l'environnement favorisent souvent la projection d'une image unidimensionnelle des autochtones comme gardiens de la nature, redonnant ainsi vie au « mythe du noble sauvage »²⁰. Dans la pratique, le développement durable s'est efforcé d'atténuer les effets des conceptions traditionnelles du développement au lieu de mettre radicalement en question ses principes, ses méthodes et sa logique. En proposant une forme de développement respectueuse de la culture et de l'identité, les peuples autochtones encouragent la communauté internationale à aller plus loin dans sa façon de penser la diversité et la viabilité bioculturelles. Ils envoient un message très fort disant que « la diversité est une importante condition préalable à la réalisation d'un développement qui soit environnementalement, socialement, culturellement et économiquement résilient et durable »²¹.

D. L'interface avec les droits de l'homme et considération spéciale des femmes, des enfants et des jeunes

22. Ce que l'on oublie encore souvent dans le débat sur le développement, c'est qu'il y a des décennies que les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme offrent, au regard du droit international, tout un cadre d'obligations auxquelles les États se sont volontairement engagés à satisfaire et qui indiquent les paramètres de ce que les gouvernements peuvent ou ne peuvent pas faire au nom du développement. Ces instruments, élaborés par les Nations Unies au cours des cinq dernières décennies, ont ouvert un large espace conceptuel dans lequel réunir droits de l'homme et développement, créant ainsi ce qui est maintenant connu comme la concordance de vues des Nations Unies sur une approche droits de l'homme de la coopération au développement adoptée par le Groupe des Nations pour le développement en 2003. Le but de cette approche, qui concerne les problèmes de culture et de parité des sexes, est de promouvoir et protéger les droits de l'homme, de réduire les inégalités et d'assurer la participation effective de ceux qui sont le plus touchés, y compris les enfants; elle prend en considération les questions de culture et de droits des femmes. Aussi bien les liens entre culture, droits des femmes et droits humains font-ils partie intégrante de DCI et appellent-ils l'attention si l'on veut des progrès sur le front des droits de l'homme des peuples autochtones. Les

²⁰ Voir Jose Pimenta, *Twisting Development : the Ashaninka Way* » dans « *Indigenising Development* (note de bas de page 17).

²¹ Voir Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Liens entre diversité biologique et diversité culturelle – concepts, méthodes et expériences*, Rapport d'un atelier international (Paris, 2008).

femmes, les enfants et les jeunes sont explicitement mentionnés dans plusieurs articles de l'UNDRIP, ayant souvent été victimes de multiples formes de discrimination et n'ayant pas toujours reçu toute l'attention qu'ils méritent comme acteurs clés d'un développement qui respecte les cultures et les identités.

23. Le droit à l'autodétermination est reconnu dans l'article premier des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et dans la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. En vertu de ce droit, les peuples sont libres de poursuivre leur développement économique, social et culturel. Ils peuvent aussi exercer leurs droits à l'autonomie dans ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales²². ce qui indique l'importance, pour l'autodétermination, de la propriété, de l'emploi et de la libre disposition des terres, des territoires et des ressources. Quant à la Convention No. 169 de l'OIT, elle fait valoir plus avant le droit des peuples autochtones au développement, soulignant la manière dont les États devraient procéder à cet égard compte tenu du respect du droit qu'ont les peuples autochtones de dire ce que sont leurs priorités et de l'importance des concepts de consultation, de consentement et de participation. C'est pourquoi, selon le cadre normatif international des droits de l'homme, le développement est loin d'être un concept à modèle unique.

24. Deux piliers normatifs de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sous-tendent le concept de développement respectueux des cultures et des identités : l'ensemble de droits définissant la participation effective des peuples autochtones et l'ensemble de droits définissant les droits culturels des peuples autochtones²³. Dans la Déclaration, neuf alinéas du préambule et quinze articles du dispositif concernent la consultation, le partenariat et la participation des peuples autochtones à une forme de gouvernement démocratique qui jette, pour l'essentiel, les bases d'une interaction équitable avec les peuples autochtones. En outre, par ses dix-sept articles sur la culture, la Déclaration montre que les droits culturels sont autre chose que ces droits qui se rapportent à la culture; ils comprennent tous les droits de l'homme qui protègent et font valoir l'identité culturelle des individus et de leurs communautés.

25. On a toutefois avancé que les droits culturels peuvent en fait contrevenir à d'autres droits de l'homme, argument fondé sur une confusion conceptuelle entre droits culturels et pratiques, coutumes ou préjugés culturels qui portent atteinte à la dignité de l'être humain, comme la mutilation génitale féminine et la purification de la veuve. La Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle est claire là-dessus : elle réaffirme que les droits culturels font partie intégrante des droits de l'homme, qui sont universels, indivisibles et interdépendants, et que nul ne peut invoquer la diversité culturelle pour enfreindre des droits de l'homme garantis par le droit international ou en limiter la portée. Il existe des dispositions semblables dans d'autres instruments internationaux.

²² Voir article 4 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

²³ On trouve les dispositions internationales relatives aux droits de l'homme qui concernent les droits culturels dans les articles 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que dans l'article 5 de la Déclaration universelle de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture sur la diversité culturelle

26. Ainsi, les États sont tenus de respecter leurs obligations internationales au regard des droits de l'homme, y compris en ce qui concerne la participation pleine et effective des peuples autochtones, notamment des femmes, des jeunes et des enfants, à l'établissement des politiques et programmes de développement, même quand leurs voix traduisent des vues et des appréciations culturelles différentes du développement humain. C'est pourquoi l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones appelle de nouvelles approches du développement respectueuses des peuples autochtones à l'intérieur d'un cadre plus large des droits de l'homme et c'est pourquoi elle encourage l'établissement d'authentiques partenariats.

III. Appliquer le concept de développement respectueux des cultures et des identités dans les domaines d'action de l'ONU

27. Les divers principes et dimensions du concept de développement respectueux des cultures et des identités ne sont pas seulement partie intégrante du discours et des instruments juridiques des Nations Unies sur le développement; ils trouvent aussi des applications concrètes dans divers domaines d'activités des institutions de l'Organisation des Nations Unies. Étant donné l'ampleur du travail qu'elle fait sur la question, entreprendre une analyse exhaustive du point de vue du concept de développement respectueux des cultures et des identités dépasserait de loin le champ du présent document. De plus, il n'y a pas encore d'outil pour faciliter une analyse systématique du point de vue de ce concept et établir des critères pour ce qui passerait comme « meilleure pratique ». La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones fournit toutefois un bon point de départ comme prisme de programmation analytique et les développements ci-dessous peuvent contribuer à voir ce qu'une bonne pratique de développement respectueux des cultures et des identités implique et quelles difficultés il reste à surmonter.

A. Domaines principaux des programmes des Nations Unies susceptibles de soutenir un développement respectueux des cultures et des identités : de développement socioéconomique et environnement à santé, éducation et culture

28. L'ONU est riche en expériences de projets et programmes de développement qui rappellent les principes de développement respectueux des cultures et des identités dont il a été question dans la section II. On en présente ci-dessous certains qui relèvent des six domaines prescrits par l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, qui sont : a) développement économique et social, b) environnement, c) santé, d) éducation, e) culture et f) droits de l'homme. Ces exemples ont été choisis par les membres du Groupe d'appui interorganisations comme illustrations d'une bonne pratique de développement respectueux des

cultures et des identités aux fins du présent document; ils ne donnent qu'un aperçu de ce qui se fait²⁴.

29. Il faut soutenir les moyens d'existence des peuples autochtones, y compris systèmes alimentaires et souveraineté alimentaire, étant donné qu'ils représentent la source essentielle de leur identité, de leur survie et de leur développement économique. On peut citer comme exemples le travail de la FAO sur la mise en place d'un environnement porteur pour la sécurité alimentaire et la viabilité des moyens de subsistance par le renforcement des capacités des organisations autochtones rurales²⁵ et l'appui considérable du Fonds international de développement agricole à des projets répondant à la demande de promotion économique des collectivités autochtones par ses projets financés à coup de prêts et de dons, et le nouveau Mécanisme d'assistance aux peuples autochtones²⁶.

30. Il faut tenter de trouver réponse aux questions d'acquisition et de protection des terres, des territoires et des ressources. Beaucoup de projets et de programmes réalisés dans ce domaine soutiennent et facilitent les processus de consultation, de dialogue et de négociation entre collectivités autochtones, gouvernements et tierces parties. La FAO, par exemple, a conçu une démarche appelée « Développement territorial participatif et négocié » pour régions où la terre et les ressources naturelles sont soumises à de multiples usages concurrentiels. Elle facilite le dialogue entre les divers acteurs en vue de promouvoir une approche du développement territorial par la négociation. Le développement territorial participatif et négocié a été utilisé avec succès pour défendre les droits et les intérêts des peuples autochtones dans diverses parties du monde²⁷. Le Programme des Nations Unies sur les établissements humains (ONU-Habitat) travaille actuellement avec le Global Land Tool Network (Réseau mondial d'instruments pour travail de la terre) à l'élaboration d'un guide d'accès à la terre à l'intention des peuples autochtones des villes. Ce guide devrait permettre aux décideurs, partout dans le monde, d'aider les peuples autochtones à accéder à la propriété et à la sécurité de jouissance en zone urbaine. Au niveau interorganisations, la Coalition internationale pour l'accès à la terre²⁸ et ses antennes régionales d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique ont mis en avant les droits des peuples autochtones à la terre. Elles apportent leur appui à la cartographie des territoires autochtones, à l'innovation dans l'affermissement des droits territoriaux des peuples autochtones face à l'aggravation des pressions commerciales qui s'exercent sur leurs terres et à l'autodétermination pour les entités territoriales autochtones dans le cadre de l'évolution vers un État démocratique.

²⁴ Pour plus amples informations sur les projets présentés par des institutions des Nations Unies, on renvoie à la version longue du présent document et de ses annexes, dont on pourra prendre connaissance sur www.un.org/indigenous.

²⁵ Voir <http://www.fao.org/gender/en/> et <http://www.fao.org/economic/esw/esw-home/esw-indigenous-peoples/en/>

²⁶ Voir <http://www.ifad.org/english/indigenous/grants>.

²⁷ Voir www.fao.org/sd/dim_pe2_050402al_en.htm.

²⁸ La coalition internationale pour l'accès à la terre est une alliance mondiale d'organisations qui réunit des membres du système de l'ONU (le Fonds international de développement agricole, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme alimentaire mondial, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et la Banque mondiale) et tout un ensemble d'organisations de la société civile, y compris des organisations de peuples autochtones.

31. Il faut promouvoir l'emploi durable des ressources naturelles et la protection de la biodiversité, notamment eu égard au fait que les terres et territoires traditionnels des peuples autochtones contiennent une grande partie de la diversité biologique du monde. Il s'agit ici d'un domaine auquel l'UNESCO a porté une grande attention par son programme LINKS (Systèmes des savoirs locaux et autochtones), qui vise à instaurer un dialogue entre détenteurs du savoir traditionnel, spécialistes en sciences naturelles et sociales, gestionnaires des ressources et décideurs pour préserver la biodiversité et assurer aux communautés locales un rôle actif et équitable dans la gouvernance des ressources²⁹. Le Programme de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère est un programme intergouvernemental, qui collabore aussi avec les communautés locales et autochtones, pour l'amélioration des relations entre l'homme et l'environnement conformément au principe d'utilisation viable et de préservation de la diversité biologique. Le Système agricole autochtone traditionnel d'importance mondiale, que soutient la FAO, est un autre exemple instructif³⁰.

32. Il faut concevoir des stratégies d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets en donnant voix aux peuples autochtones pour apprendre à connaître leur savoir, leur expérience et leurs orientations et favoriser la mise en place de mesures pour exercer leurs facultés de résilience. Par exemple, le « Climate Frontlines Forum »³¹ (note 31), initiative conjointe de l'UNESCO et des Secrétariats de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, de la Convention sur la diversité biologique et du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, donne voix aux collectivités autochtones et soutient la réalisation de projets répondant à une demande locale. Le programme « Many Strong Voices »³² de la Base de données sur les ressources mondiales du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) vise à soutenir l'échange de savoir et d'expertise sur le changement climatique entre les États de l'Arctique et les petits États insulaires en développement et à aider les peuples des deux régions à s'entraider de manière à faire entendre leur voix aux niveaux local, régional et international.

33. Il faut favoriser la mise en place de politiques et de mesures pour la réalisation du droit à un logement décent, notamment dans les cas de déplacement et de migration urbaine. A cet égard, ONU-Habitat guide les décideurs dans la mise en place de politiques et de programmes dans le cadre desquels les peuples autochtones participent à l'amélioration de leurs conditions de vie dans les zones urbaines, compte tenu de leur savoir-faire et de leurs coutumes, et faisant ainsi valoir leur droit à un logement acceptable³³.

34. Il faut promouvoir et mettre en œuvre, en matière de soins de santé et de prévention des maladies, des approches, sensibles à la culture, à la différence des sexes et fondées sur les droits, qui sont inspirées du savoir des peuples autochtones

²⁹ Voir www.unesco.org/links.

³⁰ Voir ftp://ftp.fao.org/sd/SDA/GIAHS/GIAHS-sns-ES_strategicframework_dft2-rev-8_March-051.pdf

³¹ <http://www.climatefrontlines.org>.

³² <http://www.manystrongvoices.org>.

³³ Voir, notamment, Programme des Nations Unies sur les établissements humains, *Housing Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Housing for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009).

et répondent aux besoins qui leur sont propres. Le Programme des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) suivent, à l'égard de la santé sexuelle et génésique, une démarche sensible à la spécificité des cultures³⁴. Notamment, l'UNESCO, le FNUAP et l'UNICEF proposent, pour la prévention et le traitement du VIH/sida, dans le cadre du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), l'adoption d'une démarche sensible aux différences de culture qui met en valeur les ressources locales et tient compte des croyances, des pratiques et des sensibilités autochtones concernant la maladie, les relations sexuelles et la reproduction. Ils travaillent avec les collectivités et les jeunes autochtones dans différentes parties du monde³⁵.

35. Il faut promouvoir l'emploi de la langue maternelle dans une forme d'éducation interculturelle qui respecte les droits de l'enfant et les principes de non-discrimination³⁶ afin de répondre au double défi de soutenir et de promouvoir le maintien, l'emploi et la survie des cultures, traditions et identités autochtones tout en dispensant le savoir et les compétences qui permettent aux peuples autochtones de participer pleinement et à égalité à la vie de la collectivité nationale et internationale. On peut citer à cet égard les initiatives de l'UNICEF pour la production et la diffusion de matériaux éducatifs bilingues inspirés des formes autochtones d'expression créative ou l'aide de l'UNESCO à la réalisation de programmes intégrant dans les programmes scolaires les connaissances et les langues locales autochtones³⁷.

36. Il est important de défendre les aptitudes créatives des peuples autochtones, aptitudes qui prennent de multiples formes, intangibles et tangibles, qui se régénèrent par l'invention contemporaine, apportant ainsi une remarquable contribution au patrimoine commun de l'humanité. Ces expressions font partie intégrante des identités culturelles et sociales de communautés autochtones et locales puisqu'elles donnent corps au savoir-faire et aux compétences et qu'elles transmettent des valeurs et des croyances fondamentales. Étant donné que « la culture », pour les peuples autochtones, incarne tout un mode de vie qui procède de leurs moyens d'existence et de leurs rapports avec la terre, les projets réalisés dans ce domaine touchent souvent à une large gamme de questions de développement. L'UNESCO travaille avec les peuples autochtones dans tous les domaines relatifs au patrimoine et à l'expression de la culture, y compris la préservation des langues autochtones, patrimoine intangible des peuples autochtones, ainsi que pour la protection de leurs lieux sacrés et de leurs paysages culturels³⁸. L'OMPI, de son

³⁴ On trouvera un exemple concret dans l'affaire de la clinique Jambi Huasi d'Otavalo, Équateur. Voir http://www.unfa.org/video/2005/jambi_huasi.htm.

³⁵ . Pour avoir un complément d'information sur le travail de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture sur la culture, le VIH et le sida , voir : www.unesco.org/culture/aids.

³⁶ Voir la Convention relative aux droits de l'enfant (1989) et la Convention contre la discrimination dans l'éducation (1960).

³⁷ Voir par exemple le projet « *Village-level Documentation and Transmission of Local Environmental Knowledge, Solomon Islands* ». Disponible sur www.unesco.org/links.

³⁸ Voir notamment Robert Wild, Christopher McLeod, eds., *Sacred natural sites: guidelines for protected area managers*, Best Practice Protected Area Guidelines Series, No. 16 (Gland, Suisse, Union internationale pour la préservation de la nature; Paris, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 2008); et Thomas Schaaf et Cathy Lee, eds. *Conserving Cultural and Biological Diversity : The Role of sacred Natural sites and Cultural Landscapes*, actes du colloque international tenu à Tokyo du 30 mai au 2 juin 2005

côté, a mis en route un programme sur la protection des expressions culturelles traditionnelles et du savoir traditionnel contre leur détournement à des fins abusives³⁹.

B. Évaluer les programmes thématiques des Nations Unies du point de vue d'un développement respectueux des cultures et des identités

37. Les différents exemples donnés ci-dessus ont ceci de commun qu'ils prennent comme point de départ de l'intervention la situation, les valeurs socioculturelles, le patrimoine, les ressources et la vision du monde des peuples autochtones. Ils marquent donc un changement d'approche du développement conçu comme rattrapage d'un retard, comme réalisation d'un modèle unique par rapport à une conception du développement qui appelle des manières diversifiées d'en aborder les problèmes cruciaux dans le sens du concept de développement respectueux des cultures et des identités. Les exemples que l'on donne du soutien à des moyens d'existence et à des systèmes alimentaires viables en particulier montrent la voie à suivre pour cesser de réduire les peuples autochtones à l'état de victimes de la pauvreté et pour leur reconnaître la primauté dans la recherche de leurs propres solutions et dans la conduite de leur propre développement socio-économique sur la base d'orientations, d'institutions et de visions du monde qui leur sont propres.

38. Cependant, la façon dont les Nations Unies pratiquent le développement dans le domaine des services publics (notamment santé, logement ou éducation) vise surtout, semble-t-il, à rendre les services plus accessibles et plus appropriés aux peuples autochtones au lieu, comme le stipule la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, de renforcer leurs propres institutions. Les appréciations que l'on fait de ces questions peuvent aussi varier selon que les peuples autochtones continuent à vivre en collectivité sur des terres ancestrales (ou sur des terres qui leur ont été attribuées dans le cadre d'une politique de déplacement de populations) ou selon qu'ils ne vivent plus en communauté, mais de manière plus dispersée, souvent dans des villes. Il ressort d'études sur la question qu'il semble que l'on tende davantage à inclure les peuples autochtones dans la planification et la gestion de questions qui concernent « la nature » et « l'environnement » plutôt que dans la planification des espaces urbains. Une étude plus poussée de la question s'impose pour obtenir un tableau plus complet de la manière dont les Nations Unies ont pu réussir, dans le cadre de divers programmes et contextes, à entretenir des institutions propres aux peuples autochtones.

39. Aussi bien, même si nous analysons les projets et programmes qui mettent la culture au centre de l'intervention, l'approche développement respectueux des cultures et des identités n'est pas évidente ou « automatique ». Il y a eu des cas où des projets de patrimoine culturel, par exemple, ont suivi un démarche de sauvegarde ou de préservation pour, plutôt que avec, la collectivité concernée. De même, des projets qui visent à faire valoir la culture des peuples autochtones peuvent manquer de respect à l'égard des droits de ces peuples si des non-autochtones entreprennent de proposer des expressions de cultures autochtones et de les faire passer pour leur propriété intellectuelle.

(Paris, UNESCO, 2006).

40. On peut donc dire de développement dans le respect des cultures et des traditions que c'est essentiellement une approche intersectorielle transversale dans l'application de laquelle la mise en œuvre est plus déterminante pour le succès de l'intervention que son objet lui-même.

C. Trouver des modes de participation et des outils de programmation favorables à la réalisation d'un développement respectueux des cultures et des traditions

41. Toutes les institutions de Nations Unies ont de l'expérience dans la mise au point d'outils, de méthodologies, de mécanismes et de capacités qui donnent aux peuples autochtones les moyens de s'exprimer et de faire connaître leur vision du monde, leur identité, leurs droits et leurs aspirations dans le contexte de décisions qui concernent le développement de leurs communautés, y compris les mécanismes de consultation et de dialogue pour communiquer et négocier avec les gouvernements et les tierces parties.

42. On peut, par exemple, considérer une cartographie participative, pratiquée de plus en plus par les institutions de l'ONU dans leurs interventions de développement auprès des peuples autochtones, comme une pierre angulaire pour l'application du concept de développement respectueux des cultures et des identités du fait que cela met au jour les ressources et le savoir socioculturels d'une communauté autochtone. Cela peut donner à une collectivité davantage conscience des traditions, ressources et institutions culturelles qui lui sont propres afin que ses membres soient mieux préparés à exprimer leurs droits, leurs aspirations et leurs priorités confrontés à des interventions de développement initiées par une tierce partie, qu'il s'agisse d'emploi de la terre, d'éducation, de santé ou de prévention des conflits. Mais, comme il est maintenant largement reconnu, il faut qu'une cartographie participative réponde à une demande, qu'elle se situe dans un contexte et que la collectivité en ait la propriété et en exerce le contrôle afin de parer au risque d'approche exogène, comme celui de « folklorisation » ou de violation des droits de l'homme des autochtones. Une cartographie peu soucieuse de moralité et mal conçue peut exposer les communautés, leur savoir et leur environnement naturel à l'exploitation et aux abus. Une analyse plus poussée d'exemples concrets de cartographie participative du point de vue du concept de développement respectueux des cultures et des identités pourrait ouvrir d'utiles aperçus sur la manière d'améliorer encore l'action des Nations Unies dans ce domaine.

43. Les différents « prismes culturels » conçus par le système des Nations Unies sont un autre exemple d'outil transversal visant à faire que la programmation du développement respecte les principes de développement respectueux des cultures et des identités. Le FNUAP, par exemple, a créé ses prismes culturels, outil analytique et programmatique pour analyser, comprendre et utiliser des valeurs, ressources et structures culturelles positives dans la planification et la programmation⁴⁰. L'UNESCO a conçu son optique de programmation de la diversité culturelle, cadre d'analyse fondé sur les principes inscrits dans la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle. Elle vise à renforcer l'attachement à la diversité des cultures, aux droits à la culture et au dialogue entre cultures.

³⁹ Voir www.wipo.int/tk/en/folklore/culturalheritage/

44. La communication pour le développement est encore une autre approche « générique » du développement applicable aux peuples autochtones du fait qu'elle souligne la nécessité de mettre en place des systèmes de communication à deux directions qui rendent possible le dialogue et qui permettent aux communautés autochtones de dire leurs aspirations et leurs sujets de préoccupation et d'avoir part aux décisions qui se rapportent à leur développement. Alors que les institutions agissent sur différents tableaux et font intervenir les peuples autochtones à des degrés divers, la FAO est connue pour son appui à la communication au service du développement spécifique des peuples autochtones comme élément stratégique de soutien à des moyens d'existence viables et à un développement autodéterminé. Les plateformes constituent une courroie de transmission pour l'échange de savoir, de propositions et de mécanismes pour faciliter la coordination et la coopération entre différentes parties prenantes tout en recherchant un terrain d'entente avec les peuples autochtones. Elles visent, dans le même temps, à favoriser, arranger et promouvoir les agendas politiques et les programmes concernant la communication pour le développement des peuples autochtones. Des institutions de l'ONU ont entrepris une analyse de différentes approches de « communication pour le développement » qui pourrait ouvrir d'utiles perspectives sur les possibilités que cela peut donner de rendre opérationnel le concept de développement respectueux des cultures et des identités. D'une manière plus générale, une plus grande prise de conscience de la situation des peuples autochtones et de leurs soucis de développement ainsi que du bénéfice que peut retirer le monde de la préservation de la diversité culturelle et biologique devrait continuer à faire partie intégrante des stratégies de communication de toutes les institutions de l'ONU.

45. Comme le montre l'analyse ci-dessus, dire dans quelle mesure les projets et programmes de l'ONU traduisent les principes de développement respectueux des cultures et des identités, notamment le principe d'autodétermination, est chose complexe et difficile; on pourrait envisager de créer un outil de programmation propre à ce concept pour encourager et guider les acteurs du développement dans l'analyse de leurs programmes. Aussi bien le succès des efforts d'application du concept dépendra-t-il pour beaucoup de la manière d'aborder le développement plutôt que du simple choix de l'objet d'une intervention donnée.

IV. Mettre en place le concept de DCI, notamment au niveau des pays – méthodes et défis

46. Le concept de développement respectueux des cultures et des identités se rapporte à une approche ambitieuse qui demande des efforts et des méthodes spécifiques pour être appliqué de manière efficace, en particulier au niveau des pays. Cela demande notamment un environnement porteur plus large au niveau de l'action institutionnelle et gouvernementale ainsi que de la volonté politique, un savoir et des capacités précis et des ressources financières suffisantes, sans quoi les efforts de mise en œuvre du concept n'auront que des chances limitées de succès et leur impact pourrait demeurer dispersé et se situer en dehors de priorités et stratégies de développement national plus larges.

⁴⁰ Voir <http://www.unfpa.org/culture/culture.htm>.

47. Le Groupe d'appui interorganisations a, avec le concours étroit de l'Instance permanente, recensé un certain nombre d'idées et de méthodes indiquant comment le système de l'ONU dans son ensemble pourrait promouvoir le concept de développement respectueux des cultures et des identités, compte tenu aussi des défis à relever.

A. Les principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement sur les questions se rapportant aux peuples autochtones : feuille de route pour l'application de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

48. Les principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement sur les questions se rapportant aux peuples autochtones⁴¹ (note 41) ont été adoptés par lui en 2008, apportant une réponse inter-organisations concrète au cadre normatif global fourni par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Avec le Plan d'action pour qu'elles fournissent la feuille globale de route pour rendre le concept de Développement respectueux des cultures et des identités opérationnel au niveau des pays. Leur but est d'aider le système des Nations Unies à recentrer et intégrer les questions relatives aux peuples autochtones dans les procédures opérationnelles et les programmes de l'Organisation au niveau des pays.

49. Les principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement mettent en lumière un certain nombre de problèmes de méthode interconnectés qui pourraient devenir cruciaux pour la mise en place du concept de développement respectueux des cultures et des identités au niveau des pays, comme le respect et l'application du principe de consentement libre, préalable et donné en connaissance de cause, la participation pleine et entière des peuples autochtones à tous les stades de toute action de développement susceptible de les toucher directement ou indirectement et l'établissement de données et d'indicateurs ventilés sur la situation des peuples autochtones.

50. On trouve un exemple marquant de collaboration entre organisations dans la mise en place de mécanismes consultatifs et participatifs pour engager des contacts avec les peuples autochtones au niveau des régions et des pays. C'est ainsi, par exemple, que l'UNICEF a établi un groupe consultatif de dirigeants autochtones dans la région Amérique latine et Caraïbes, mécanisme qui est actuellement utilisé par l'ensemble du système de l'ONU dans cette région, que le PNUD a engagé des consultations avec les communautés autochtones des pays d'Amérique latine ou que l'OMPI et le PNUE ont mis en place des mécanismes de participation institutionnalisés. D'autres institutions comme le FIDA et ONU-Habitat envisagent actuellement la création de ce type d'instances de participation.

51. Le redoublement des efforts de renforcement des capacités concernant les questions relatives aux peuples autochtones au sein des équipes de pays des Nations Unies sont un autre résultat récent des Principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement et de son plan d'action. La formation a déjà commencé au Népal, aux Philippines et en Equateur et elle se poursuivra pendant les prochaines années. En outre, à la demande du Gouvernement, un stage axé sur le

⁴¹ Voir <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>.

développement, les peuples autochtones et l'interculturalité a été organisé pour fonctionnaires de l'État en Equateur. Le Secrétariat de l'Instance permanente a réuni différentes institutions pour établir un dossier sur les questions relatives aux peuples autochtones ainsi qu'un module de formation correspondant. Une formation de formateurs sur les questions relatives aux peuples autochtones a été organisée par le Secrétariat de l'Instance permanente en juin 2009 avec le concours du Centre de formation de l'OIT à Turin. Les autres outils comprennent le Guide de pratique de l'OIT pour l'application des droits des peuples autochtones et le nouveau site web de formation en ligne pour un stage d'une semaine sur les droits des peuples autochtones.

52. La création de plateformes de communication en ligne, comme la plateforme susmentionnée de communication sur les peuples autochtones d'Amérique latine ou la communauté de pratique sur les questions relatives aux peuples autochtones est un autre domaine dynamique d'application des principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement. Ces plateformes constituent une courroie de transmission pour l'échange de savoir, de propositions et de mécanismes pour la coordination et la coopération entre différentes parties prenantes attentives aux questions relatives aux peuples autochtones.

B. Regrouper, compléter et énoncer les instrument juridiques pertinents

53. Si des cadres normatifs internationaux pour la réalisation d'un développement respectueux des cultures et des identités sont, dans une large mesure, en place (voir la section II ci-dessus), il reste à promouvoir plus encore la ratification, la mise en place et l'observation d'instruments normatifs clés, ceux qui portent directement sur les droits des peuples autochtones et ceux qui sont axés sur des aspects spécifiques d'un développement qui respecte les cultures et les identités.

54. En ce qui concerne la convention n° 169 de l'OIT, l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones peut en accélérer la ratification⁴². Pour ce qui est des conventions sur la culture¹³ et de la Convention sur la biodiversité, l'extraordinaire rapidité de leur ratification et le nombre de pays qui les ont ratifiées montrent à quel point la communauté internationale entend faire une plus grande place à la diversité culturelle et biologique dans la politique des pays. Il s'agit, pour l'heure, de trouver comment et par quels moyens ces instruments peuvent promouvoir le plus possible les droits des peuples autochtones dans le domaine qui leur est propre. Aussi bien, du fait de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, davantage d'activités de recherche et de plaidoyer sont nécessaires pour donner tout leur sens aux divers instruments dans leurs rapports avec un développement respectueux des cultures et des identités et en dégager les implications pour les peuples autochtones.

55. Les cadres juridiques en place pour la réalisation d'un développement respectueux des cultures et des identités pourront, à l'avenir, être complétés par de nouveaux mécanismes normatifs. Les négociations en cours au sein du Comité

⁴² Voir le Rapport sur la réunion spéciale du Groupe d'appui interorganisations sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, tenue à Genève les 26 et 27 février 2008 (E/C.19/2008/CRP.7).

intergouvernemental de l'OMPI sur la propriété intellectuelle et les ressources génétiques, le savoir traditionnel et le folklore sur le projet de dispositions pour le renforcement de la protection du savoir traditionnel et des expressions culturelles traditionnelles contre leur détournement à des fins abusives sont significatives à cet égard. Les représentants des peuples autochtones qui l'ont demandé ont reçu le statut d'observateur dans le Comité intergouvernemental de l'OMPI et beaucoup ont bénéficié de l'appui financier d'un fonds spécial pour leur participation. On en a un autre exemple dans les discussions récentes au sein de l'UNESCO sur l'évaluation des aspects techniques et juridiques de la création d'un instrument normatif international pour la protection des langues autochtones menacées.

C. Politiques relatives aux peuples autochtones au niveau des institutions de l'ONU : un facteur positif pour un développement respectueux des cultures et des identités

56. L'élaboration, par une institution, de politiques, de stratégies ou de principes directeurs concernant des peuples autochtones est encore une autre évolution institutionnelle importante du point de vue d'un développement respectueux des cultures et des identités. Ces politiques traduisent l'application des principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le cadre d'un mandat, d'une stratégie et d'une intervention d'une organisation quelconque. Elles ont réussi à donner davantage de visibilité aux questions autochtones à l'intérieur d'une organisation et elles constituent l'environnement porteur nécessaire pour élaborer des projets et programmes pertinents, pour la coordination et l'établissement de budgets ciblés. Le processus d'élaboration de ces politiques lui-même, qui demande la mobilisation de cadres de direction engagés et de longues consultations avec les États membres, a été éprouvé par les institutions comme un précieux moyen pour susciter un engagement politique et dégager une capacité d'action sur les questions relatives aux peuples autochtones.

57. Le FIDA, qui a, au terme d'un long processus, réussi à adopter, en septembre 2009, sa politique d'engagement à l'égard des questions autochtones, offre un exemple récent d'un tel processus. Il n'est pas inutile de noter que cette politique prend appui sur le patrimoine culturel et l'identité des peuples autochtones comme valeurs et rend pleinement hommage aux principes de consentement libre, préalable et en connaissance de cause⁴³.

58. Comme autres exemples, on peut citer la politique opérationnelle et la procédure bancaire révisée de la Banque mondiale sur les peuples autochtones (2005), la politique de la Banque interaméricaine de développement sur les peuples autochtones (2008), le PNUD et les peuples autochtones : une politique d'engagement (2001), ou la politique de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (2009). La FAO et l'UNICEF ont aussi entrepris d'élaborer des politiques, tandis que le PNUE et UN-REDD ont établi de nouveaux principes directeurs concernant la manière de travailler avec les peuples autochtones. L'UNESCO a fait paraître une brochure intitulée « L'UNESCO et les peuples autochtones : un partenariat pour la diversité culturelle » (2004). Mais le

⁴³ Voir <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/97/e/EB-2009-97-R-3-REV-1.pdf>.

principal défi sera de faire en sorte que le personnel et les parties prenantes soient suffisamment informés et formés pour mettre ces politiques en pratique.

D. Défis à relever pour promouvoir le concept de développement respectueux des cultures et des identités par l'action des Nations Unies : analyse de l'ordonnance actuelle de l'aide

59. Si les réponses institutionnelles aux questions autochtones au niveau des Nations Unies ont acquis de la notoriété, il reste néanmoins des obstacles à la participation des peuples autochtones à la gouvernance. Même si ces obstacles échappent souvent au contrôle direct des seules Nations Unies, il reste quand même un certain nombre de mesures que les institutions peuvent prendre afin de créer un environnement de nature à pouvoir les surmonter. Ces problèmes seront étudiés ci-dessous par une analyse des défis que soulève l'ordonnance de l'aide au développement.

60. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), qui est un accord international pour accroître les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion de l'aide, avec le Programme d'action d'Accra (2008), souligne le fait que la mise en œuvre de l'aide doit se faire par des systèmes de pays et que les conditionnalités doivent être tirées des politiques des pays en développement elles-mêmes. L'aide aux problèmes des peuples autochtones relatifs aux principes de la Déclaration de Paris comporte un certain nombre de risques. Par exemple, étant donné que de nombreux pays en développement, notamment d'Afrique et d'Asie, n'ont pas de législation ou de politique reconnaissant les droits des peuples autochtones, il y a ainsi risque de voir encore s'aggraver l'exclusion de ces peuples du processus de développement si des sauvegardes ne sont pas mises en place. Beaucoup ne participent pas, ou guère, à la vie parlementaire, aux structures de gouvernance non plus qu'aux processus de prise nationale des décisions. Souvent, il n'est pas tenu compte de leurs besoins et de leurs priorités dans les politiques et programmes de développement et ils ne bénéficient pas, proportionnellement, des efforts de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les bailleurs de fonds sont souvent peu aptes ou peu enclins à engager un dialogue concernant les questions relatives aux peuples autochtones et peuvent ne pas suivre leur propre institution dans l'aide à ces populations si les pays récepteurs sont réticents. En outre, l'absence de politique ou de stratégie commune d'aide aux peuples autochtones (dans le contexte des engagements stipulés par la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra) risque de réduire la valeur des politiques de bailleurs de fonds individuels en faveur des peuples autochtones. Enfin, dans de nombreux pays, on manque de données suffisantes sur ces peuples et les bureaux nationaux de statistiques n'ont pas toujours les moyens de fournir des données ventilées. Et la réforme de l'ordonnance de l'aide elle-même ne garantit pas que « l'efficacité » ne risque pas de compromettre l'approche par les droits du développement des peuples autochtones.

61. En février 2007, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté, sur les droits de l'homme et le développement, un document directif orienté vers l'action disant que le cadre international des droits de l'homme et la Déclaration de Paris devraient se renforcer mutuellement et être mutuellement bénéfiques. Cette façon de voir ouvre manifestement une porte à l'inclusion des peuples autochtones dans la coopération

au développement, n'était que, du point de vue d'un développement respectueux des cultures et des identités, alors que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a été adoptée à une écrasante majorité et qu'elle présente des instruments clés de droits de l'homme comme cadre à la collaboration sur les questions relatives aux peuples autochtones, de nombreux gouvernements ne l'appliquent pas encore pour fixer les normes applicables aux politiques nationales et/ou à la coopération au développement. Il faut donc qu'un dialogue continu s'instaure entre les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, les pays en développement, le système de l'ONU et les peuples autochtones concernant la manière de traiter et de soutenir les droits et les aspirations des peuples autochtones dans le cadre du programme d'action sur l'efficacité de l'aide. Il sera important, à cet égard, de faire valoir les multiples avantages des approches autoguidées du développement.

V. Conclusion

62. Le présent document a visé à inciter à la réflexion et au dialogue sur un développement respectueux des cultures et des identités d'un point de vue interinstitutions dans le but de faire avancer la réflexion et de générer des idées d'actions dans le système des Nations Unies en matière de développement respectueux des cultures et des identités et concernant ses applications. A cette fin, il en analyse les fondements théoriques et juridiques dans le discours et les cadres normatifs des Nations Unies sur le développement ainsi que ses implications pour le système de l'Organisation en termes de programmation, de politique et de gouvernance.

63. Cette réflexion a généré un certain nombre de messages clés, que l'on présente ci-après :

a) Alors que les interventions de développement sont censées être bénéfiques, elles peuvent en fait être préjudiciables à la population ou communauté cible si elles sont fondées sur des idées préconçues concernant ce qui constitue « le progrès ». Elles peuvent en fait perpétuer préjugés, exclusion et déséquilibres de pouvoirs et finir par être néfastes aux cultures des populations concernées. Les peuples autochtones connaissent particulièrement bien ces effets destructeurs de programmes de développement

b) Les peuples autochtones ont mis au point des méthodes efficaces pour gérer et protéger leur environnement, leurs moyens d'existence et leur bien-être. Ils ont aussi des stratégies accommodement aux changements d'ordre social et environnemental. Ce sont là de précieuses facultés pour un développement humain durable. Il faut un engagement des agents du développement à tous les niveaux pour reconnaître pleinement le divers et le particulier, pour voir dans les peuples autochtones des créateurs et des agents d'initiatives de développement. Ces approches autoguidées peuvent favoriser l'efficacité et la viabilité des programmes de développement ancrés dans des stratégies d'inspiration locale, environnementalement et culturellement appropriées qui ont plus de chances d'être soutenues et poursuivies par les populations et les collectivités concernées.

c) Il est clair qu'un développement respectueux des cultures et des identités s'inspire volontiers des synergies entre des évolutions conceptuelles déterminantes et la progression du droit dans les efforts de développement des Nations Unies

l'ONU, intégrant les principes de développement humain, de viabilité (urbaine/rurale), de parité des sexes et de diversité culturelle et biologique dans un cadre plus large de droits de l'homme.

d) Un développement respectueux des cultures et des identités, en tant qu'approche spéciale du développement ancrée dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, appelle de nouvelles manières d'aborder le développement, qui mettent l'accent sur une participation totale et sur la nécessité d'une gouvernance et d'arrangements institutionnels d'un type nouveau.

e) En plus d'un incontournable engagement institutionnel, la réalisation d'un développement respectueux des cultures et des identités exige un authentique dialogue interculturel entre partenaires autochtones et partenaires non-autochtones pour renforcer le respect mutuel et l'appréciation des visions du monde, des valeurs, des cultures et des institutions socio-économiques des uns et des autres. Celles-ci constituent un précieux fonds de savoir et d'idées sur le bien-être et donc une ressource dynamique pour la réalisation d'un développement durable.

64. Sur la base de ces messages clés, des domaines prioritaires d'action se dégagent :

a) Comme elle constitue un cadre global et capital pour le DRCI, l'UNDRIP a besoin d'être intégrée à la totalité des politiques et programmes de l'ONU afin de mettre en pratique la nouvelle approche.

b) Les principes directeurs du Groupe des Nations Unies pour le développement, et avec eux le plan d'action, doivent être appliqués car ils constituent une utile feuille de route permettant à l'ONU de promouvoir la mise en œuvre du DRCI, notamment au niveau des pays.

c) Les efforts déployés pour promouvoir le DRCI devront compter avec le fait que, même si l'actuelle ordonnance de l'aide reconnaît l'existence d'une approche de la coopération au développement par les droits de l'homme, en réalité les droits inscrits dans l'UNDRIP ne sont pas systématiquement respectés. Il sera donc important que toutes les parties prenantes, y compris l'ONU, poursuivent le dialogue avec les gouvernements afin que les efforts déployés pour promouvoir le DRCI reçoivent le soutien qu'ils nécessitent.

d) L'intégration du DRCI dans l'action de l'ONU exigera une évaluation approfondie par le prisme de principes et normes clés, comme l'autodétermination, les droits culturels et la diversité culturelle et biologique. En d'autres termes, le DRCI est une approche ambitieuse et difficile et il n'est pas possible de considérer automatiquement comme exemples de bonne pratique de « DRCI » des programmes et projets de développement pour la seule raison qu'ils concernent les peuples autochtones.

65. Surtout, plusieurs questions se dégagent du document qui méritent plus ample réflexion et la poursuite du dialogue pour développer plus avant la notion évolutive de DRCI.

a) Le DRCI a un soubassement juridique complexe qui met en présence des normes de droits de l'homme et des principes éthiques différents, qui sont tous indivisibles. On ne saurait donc voir le DRCI comme un simple équivalent de l'autodétermination en termes absolus, pas plus que des approches du développements sensibles aux différences de culture n'assurent une conformité

automatique avec le DRCI. Mettre le droit à l'autodétermination en balance avec d'autres droits et principes clés de DRCI est un défi courant et pourrait devenir un nouveau pôle de recherche collaborative orientée vers l'action entre peuples autochtones et institutions de l'ONU.

b) Des tensions sont possibles entre les cosmovisions holistiques des peuples autochtones, qui voient l'être humain et la nature comme indivisibles, et la vision anthropocentrique du monde qui sous-tend une grande partie du discours de l'ONU sur le développement, au centre duquel il met l'homme. Les débats et les travaux sur la mise en connexion de la diversité culturelle et de la diversité biologique ont ouvert, au sein de l'ONU, de nouveaux espaces pour entreprendre de combler cet écart, mais le DRCI exige un dialogue interculturel plus poussé.

c) Les identités autochtones, comme toutes les identités, sont complexes, fluides et de nature multiple, de sorte qu'elles ne se prêtent pas à une définition unique. C'est pourquoi toutes les parties prenantes doivent prendre garde à l'homogénéisation des cultures et des identités des peuples autochtones. Il y aurait intérêt à étudier plus avant la place des identités plurielles et des affiliations culturelles multiples d'individus et de communautés autochtones, vivant par exemple dans des zones urbaines, dans le cadre de l'élaboration de politiques et de programmes pour le DRCI.

66. On espère que le présent document apportera une nouvelle énergie au débat sur le DRCI comme horizon de la coopération avec les peuples autochtones par une énonciation toujours plus précise des concepts, normes et pratiques qui se rapportent à cette nouvelle approche.
