



Conseil économique et social

Distr. générale
2 février 2022
Français
Original : espagnol

Instance permanente sur les questions autochtones

Vingt et unième session

New York, 25 avril-6 mai 2022

Discussion sur le thème « Peuples autochtones, entreprises, autonomie et principes des droits humains relatifs au devoir de précaution, notamment le consentement libre, préalable et éclairé »

Les droits des peuples autochtones dans le contexte de l'approvisionnement énergétique mondial*

Note du Secrétariat

Résumé

À sa vingtième session, l'Instance permanente sur les questions autochtones a chargé l'un de ses membres, Darío José Mejía Montalvo, de réaliser une étude sur les droits des peuples autochtones dans le contexte de l'approvisionnement énergétique mondial et de la lui présenter à sa vingt et unième session.

* Les contributions apportées par des dirigeantes et dirigeants de peuples et d'organisations autochtones de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, par des chercheurs et par des experts indépendants se sont révélées cruciales pour la réalisation de la présente étude. L'auteur remercie Carlos Mario González Charrasquiél et Carlos Vladimir Zambrano Rodríguez de leur participation ; il remercie également Bischöfliches Hilfswerk Misereor et le bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Colombie, de leur appui.



Introduction

1. Le modèle de production, de distribution et de consommation d'énergie (filiale énergétique) appliqué jusqu'ici à l'échelle mondiale est à l'origine d'une injustice épistémique, économique et politique envers les peuples autochtones, dans la mesure où il ne tient pas compte de la conception qu'ont ces peuples de l'énergie, ni du fait qu'ils sont les propriétaires de leurs territoires et de leurs mécanismes de participation, faisant fi de leur droit à la distribution et à l'accès dans des conditions équitables.
2. L'épuisement progressif de la principale source d'énergie – les combustibles fossiles – et les effets croissants de la variabilité climatique obligent les gouvernements, les entreprises et la société à repenser les modes de production et de consommation d'énergie de manière à favoriser des conditions d'une durabilité garante de la vie sur Terre. Il est urgent d'opérer une transition énergétique en faveur de sources autres que le charbon, le pétrole et le gaz. Or, si des progrès ont été accomplis dans certains pays en la matière, une telle transition demeure à ce jour un objectif très lointain.
3. Les États et les entreprises productrices et distributrices d'énergie doivent respecter les droits humains lorsqu'ils se livrent à de telles activités et prendre en compte différentes conceptions de la production et de l'utilisation de l'énergie de la planète. Les normes de reconnaissance de la diversité et les modes de développement alternatif qui intègrent des paramètres ayant trait aux liens avec la nature et qui visent à assurer un équilibre entre la vie présente et les générations futures participent du dialogue sur la question.
4. Les peuples autochtones ont exprimé leur conception du développement dans diverses instances mondiales, régionales et nationales. Loin de faire obstacle au développement ou à l'accès aux biens et services essentiels, les peuples autochtones ont simplement leur propre vision du développement et du bien vivre. Selon cette vision particulière du développement, la fourniture de biens et de services essentiels doit se faire conformément aux structures communautaires de chaque peuple et être guidée par les principes d'harmonie et d'équilibre avec la nature et avec les générations passées et futures.
5. Lorsqu'il s'agit de rechercher et de développer de nouvelles sources de production d'énergie, il importe au premier chef de prendre en compte des normes permettant la reconnaissance des peuples autochtones et le dialogue avec eux. Les peuples autochtones possèdent une part importante des territoires qui renferment les réserves naturelles de la planète, alors que, paradoxalement, ils sont parmi les populations les plus vulnérables et les plus pauvres du monde.
6. Si les peuples autochtones, comme la plupart des populations vulnérables à travers le monde, ont des besoins pressants en termes d'accès à l'énergie et aux services et biens énergétiques, ils entendent, fondamentalement, participer, dans des conditions d'équité, aux débats sur les meilleurs moyens de produire de l'énergie, de manière à garantir que les principes d'harmonie et d'équilibre avec la nature s'inscrivent dans le développement de nouvelles sources d'énergie ainsi que de nouveaux moyens de production et de distribution d'énergie et d'accès à celle-ci.
7. À la vingt-sixième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui s'est tenue en 2021, d'importantes discussions ont eu lieu sur la nécessité de fixer des objectifs en vue de repenser le bouquet énergétique mondial, en partant du constat que l'état actuel de la pollution résultant de la production et de la consommation de combustibles fossiles est une des principales causes des changements climatiques qui menacent la vie humaine sur

Terre. Bien que plusieurs pays se soient engagés à réduire progressivement leur utilisation de sources d'énergie à base de charbon et à cesser de financer des projets d'exploitation du charbon dans des pays en développement, les gouvernements des pays qui polluent le plus au monde ont encore beaucoup à faire pour maîtriser les effets de la variabilité climatique et mettre un terme à la dégradation de l'environnement.

8. La présente étude a pour but de définir les aspects qui sont au cœur des rapports existant entre les peuples autochtones et les principaux acteurs (États et entreprises) qui s'emploient à reformuler le bouquet énergétique actuel. Elle vise également à passer en revue les mesures prises pour assurer le relèvement économique postpandémie. C'est dans ce contexte que certains gouvernements ont annoncé un assouplissement des conditions d'octroi de licences pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, notamment des sources d'énergie renouvelable, cherchant également à assouplir les mécanismes de consultation des peuples autochtones et ceux qui reconnaissent l'obligation de recueillir leur consentement libre, préalable et éclairé. En conclusion, l'étude comporte des recommandations en vue d'un développement du secteur qui soit propre à respecter et promouvoir les droits des peuples autochtones.

I. L'énergie telle que la conçoivent les peuples autochtones

9. Énergie, vie et esprit sont des concepts synonymiques. Pour la plupart des peuples autochtones, s'interroger sur ce qu'est l'énergie revient à se demander ce qu'est la vie ou ce qu'est l'esprit. En effet, il n'existe pas de clivage entre les domaines technique, économique, religieux et scientifique. Ces concepts sont considérés de manière globale dans la cosmogonie des peuples autochtones, alors que, dans la société occidentale contemporaine, ils font l'objet d'interprétations différentes selon que l'on se place dans la sphère technique, économique, scientifique ou religieuse.

10. Ainsi, pour le peuple arhuaco¹ :

La lumière a pour origine un père et une mère : elle naît de leur union. Elle représente également le masculin et le féminin qui s'unissent pour faire jaillir la lumière du père (...), qui est celui par qui la lumière est. Lorsque, sous l'angle de la culture, nous nous interrogeons sur l'origine du soleil, par qui tout est lumière, tout luit et tout est clarté, nous répondons que si le soleil éclaire, c'est parce qu'au moment de la naissance, il a été empli d'or et de lumière, et que s'il brille, c'est qu'il est né d'un père et d'une mère.

Tous les êtres, tous les objets, tout ce qui se trouve dans la nature, que la science subdivise en êtres inanimés et êtres vivants, ont, dans notre tradition, une vie : les pierres, l'eau, l'air, les plantes et les animaux ont tous une vie, une couleur. Tous les êtres naturels ont un père et une mère, de couleur blanche, jaune, rouge et noire. Telles sont pour nous les couleurs primaires : pleines de vie, empreintes de spiritualité, et présentant des caractéristiques propres. Ces caractéristiques se complètent mutuellement, donnant naissance à d'autres couleurs et à des formes diverses et variées. Ainsi, le concept de spiritualité équivaut, pour nous, à une représentation physique, à une mémoire, à un esprit qui est invisible pour les yeux, à un pouvoir qui nous donne l'énergie d'être en mouvement. Cette représentation est la révélation que nous sommes tous issus d'une même nature

¹ Entretien avec Geremias Torres, autorité autochtone du peuple arhuaco, Sierra Nevada de Santa Marta (Colombie).

et que l'essence de chaque être est fonction de ces caractéristiques originelles et de leurs multiples combinaisons.

11. Pour le peuple guna-dule² :

Le ventre maternel renferme toute l'histoire de nos ancêtres : il y accueille le ventre de la grand-mère, celui de l'arrière-grand-mère, et ainsi de suite pour toutes les générations. C'est dans toutes ces entrailles de l'histoire que l'on voit le jour en tant qu'être humain. Tous les peuples du monde proviennent de cette même énergie, et cette énergie puisée dans le ventre maternel est constamment nourrie par le cosmos, qui est lié à la terre : c'est là que réside notre énergie. C'est ainsi, dans les langues autochtones, qu'il existe un être appelé « mouvement ». Pour quelle raison ? Parce que nous sommes en mouvement dans le cosmos, en mouvement sur la terre, qui tourne.

Ainsi, l'énergie peut voir le jour parce que le cosmos et la Terre existent, et parce qu'il y a sur Terre – qu'y a-t-il donc sur Terre ? – tout ce qui fait que nous sommes. La substance appelée « pétrole » est, pour nous, le sang, le placenta ; le charbon, l'or et l'argent sont nos colonnes vertébrales ; l'air que nous respirons est mouvement : il est l'énergie à l'intérieur de notre corps qui nous permet de marcher, de nous mouvoir, de penser, de ressentir. Sans la force du sang, nous ne pouvons avancer.

Dans la cosmogonie de certains peuples autochtones, la mer est le liquide amniotique maternel. Ainsi, ce qui agit sur la mer agit aussi sur le ventre maternel, la mer qui, malgré tous les dégâts qu'elle subit, continue de produire des aliments avec beaucoup d'amour. Nous pouvons donc affirmer que l'énergie, c'est l'amour, car la terre est amour, le soleil est amour, les plantes, les étoiles, la lune : tout est amour dans l'univers, et sur notre terre également, tout ce qui s'y trouve – placenta, pétrole, charbon – n'est qu'amour, car tout est corps de la Terre nourricière. De tout cela, nous autres peuples autochtones tirons certes profit, mais d'une manière harmonieuse. Le savoir de nos peuples nous permet d'entretenir un lien de coexistence avec l'énergie.

12. L'énergie telle que nous l'envisageons comme porte d'accès aux énergies de la nature et du cosmos, quelle est-elle ? Elle est dans le chant, dans les cérémonies que nos aïeux nous transmettent, dans l'utilisation du feu qui permet d'entrer en contact avec le cosmos ou la Terre. Le feu est très important pour de nombreuses cultures, car il représente l'énergie, et l'énergie est amour, elle est pureté, elle est équilibre, elle est ce qui unit tous les êtres entre eux.

13. L'énergie telle que la conçoivent les peuples autochtones est synonyme de vie et d'esprit, ayant de ce fait un statut autre que celui de marchandise, prédominant à ce jour dans la société occidentale. La conception de l'énergie comme marchandise pouvant être privatisée et soumise à la loi de l'offre et de la demande et à l'accumulation de capital laisse peu de place aux politiques et mesures énergétiques mondiales propres à promouvoir la justice, l'harmonie et l'équilibre entre les êtres de la nature et les êtres humains.

II. La matrice coloniale, support de la filière énergétique

14. L'État moderne est une entité d'apparition relativement récente, au contraire des traditions juridiques, institutionnelles et culturelles issues de la cosmogonie des peuples autochtones du monde. La plupart des États trouvent leur origine dans les

² Entretien avec Abadio Green Stocel, du peuple guna-dule.

systèmes coloniaux, dont ils ont hérité les structures juridiques, économiques et gouvernementales.

15. Dans les rapports entre les peuples autochtones et l'État, la constante est que le second a imposé aux premiers des systèmes de valeurs propres aux sociétés d'origine européenne. C'est cette constante dans l'histoire qui, à diverses reprises, a contraint les peuples autochtones à se battre, dans divers contextes, pour faire reconnaître leur différence, s'inscrivant ainsi dans une stratégie de lutte contre l'extermination qui a permis à des peuples de survivre jusqu'ici.

16. Il importe de comprendre ce processus historique dans ces rapports à l'aune des concepts de préexistence et de diversité si l'on veut faire face aux crises complexes qui surviennent dans les domaines de l'environnement, de l'énergie, de l'éthique, de l'économie, de la politique et de la spiritualité.

17. La présence continue des peuples autochtones sur leurs territoires depuis la période précoloniale et durant la formation ultérieure d'États-nations est un fait reconnu ; par conséquent, les droits que leur reconnaissent leurs lois d'origine ne sauraient être remplacés par le concept étranger de légalité au sens occidental. Pour les peuples autochtones, les droits territoriaux sont intrinsèques à leur vision de l'univers et, par conséquent, n'ont pas à être consacrés dans les constitutions ou les lois des États d'origine occidentale pour exister. En ce qui concerne les peuples autochtones, la reconnaissance de leurs droits dans la Constitution n'équivaut pas à un octroi de droits mais à la reconnaissance d'une préexistence sur le territoire de ces peuples.

18. Cette préexistence est à la base des luttes que les peuples autochtones ont engagées pour préserver leurs territoires, qu'ils entendent non seulement comme espace physique mais également comme élément essentiel de leurs visions de l'univers. C'est elle qui explique les luttes que ces peuples ont livrées pour faire pleinement reconnaître leurs droits à l'autonomie, à l'autogestion et à l'autodétermination, gages de leur survie et de celle de leur vision de l'univers, de leur culture et des traditions liées à leur identité.

19. Par ailleurs, la diversité des systèmes de valeurs participe de la complexité des rapports entre les peuples autochtones et l'État, puisque chaque peuple autochtone a son propre système de valeurs, fruit de sa vision particulière de l'univers. Chez les peuples autochtones, c'est cette vision qui définit non seulement les critères de légitimité des normes culturelles, sociales et politiques, mais également les conditions de vie de la collectivité pour le présent et l'avenir. En d'autres termes, la conception, pour un peuple autochtone, du développement, fondée sur son rapport au territoire, à la nature et aux autres sociétés, trouve son origine dans la cosmogonie adoptée par ce peuple tout au long de son histoire.

20. Il ressort de ce qui précède que les litiges portant sur l'utilisation du territoire résultent du fait que le principe de préexistence n'est pas reconnu comme source de droits des peuples autochtones, pas plus que le principe de diversité comme forme d'exercice de ces droits.

21. Les frontières administratives des États modernes (départements, États fédérés, municipalités, provinces et autres divisions politiques et administratives) ont été délimitées au mépris des aménagements territoriaux préexistants des peuples autochtones. Pris dans des artifices juridiques qui leur ont été systématiquement imposés dans le cadre de divisions politiques et administratives qui leur sont étrangères, les peuples autochtones se sont ainsi retrouvés dans l'incapacité de participer à la prise de décisions sur des questions touchant à leurs territoires et à leurs populations.

22. Fondamentalement, les peuples autochtones se battent pour le respect des principes minimaux que tout peuple du monde est en droit d'attendre de son colonisateur, à savoir : le respect de leur culture, la reconnaissance des territoires dont ils disposent à ce jour, la liberté de préserver leurs propres structures politiques, institutionnelles et administratives et le droit de rester unis en tant que peuple.

23. Dans de nombreux pays, les peuples autochtones ont été dépossédés de leurs terres, leurs langues et cultures dénigrées, et leurs membres mis à l'écart des activités politiques et économiques. Les règles régissant les politiques énergétiques mises en œuvre à travers le monde ont été établies sans la participation de ces peuples, par des groupes de sociétés hégémoniques.

24. Le bouquet énergétique actuel (classique) a été créé à partir de normes qui reproduisent et assoient des relations éminemment coloniales. Les États, se prévalant d'une fiction juridique censée leur octroyer la propriété absolue sur les territoires situés à l'intérieur de leurs frontières nationales et le droit de les administrer, ont accordé à des entités privées l'autorisation d'explorer, d'exploiter et de commercialiser les ressources naturelles se trouvant dans ces territoires, sans tenir compte des droits ancestraux de leurs habitants d'origine. C'est cette notion d'extractivisme qui a servi de base à la mise au point du bouquet énergétique actuel, lequel nuit au premier chef aux peuples autochtones, à l'échelle planétaire, creusant les déficits de justice dont souffrent ces peuples aux niveaux épistémique, politique et économique.

25. Il importe donc d'adopter une vision large du modèle économique extractiviste, car les conflits territoriaux opposant l'État aux peuples autochtones ne concernent pas seulement l'exploitation minière des combustibles fossiles et autres sources d'énergie. L'exploitation minière des métaux a eu des effets néfastes dans les territoires, délitant, notamment, le tissu social existant en provoquant des dissensions internes et d'autres conflits liés à la militarisation et à l'arrivée sur place de travailleurs aux coutumes et intérêts étrangers. Dans le contexte de la transition énergétique, l'exploitation minière se poursuit, continuant ainsi de nuire aux systèmes socio-environnementaux, la demande de ces minéraux comme intrants pour le nouveau bouquet énergétique étant destinée à augmenter.

26. L'économie mondiale s'appuie sur l'utilisation de combustibles fossiles et de minéraux, qui sont ses principales sources d'énergie. C'est pourquoi, dans les débats internationaux dirigés par les États et les entreprises, l'objectif de la stabilité économique prévaut sur la nécessité d'assurer la durabilité de la vie sur Terre.

27. La crise climatique mondiale a des conséquences graves qui compromettent la survie dans les territoires, en particulier dans les territoires autochtones. Pour ne citer que quelques-unes des conséquences des changements climatiques et des effets qu'ils ont entraînés au cours des dernières décennies : plus de 295 milliards d'heures de travail ont été perdues, quelque 345 000 personnes âgées de plus de 60 ans sont mortes sous l'effet des vagues de chaleur et 569,5 millions de personnes vivent dans des zones exposées au risque d'inondations³.

28. L'inhabitabilité des territoires a pour conséquence, notamment, le déplacement des populations humaines. D'ici à 2050, 216 millions de personnes pourraient avoir à se déplacer : en quittant leurs territoires, elles perdraient de leur capacité de

³ Sébastian Seibt, « COP26 : l'impact du réchauffement climatique en 10 chiffres ». Voir <https://www.france24.com/fr/plan%C3%A8te/20211031-cop26-l-impact-du-r%C3%A9chauffement-climatique-en-10-chiffres>.

production, laissant leurs cultures à l'abandon⁴. Quelque 17 millions de personnes pourraient être déplacées rien qu'en Amérique latine.

29. Au moins 48 pays à travers le monde ont récemment augmenté leur parc hydroélectrique. Les pays d'Asie de l'Est et du Pacifique se retrouvent en tête du peloton, ayant augmenté leur capacité de 9,2 gigawatts en 2020. Viennent ensuite les pays des régions suivantes : Amérique du Sud (4,9 gigawatts), Asie centrale et Asie du Sud (4,0 gigawatts), Europe (2,2 gigawatts), Afrique (1,0 gigawatt), Amérique du Nord (0,6 gigawatt) et Amérique centrale (0,6 gigawatt). Des progrès dans la production d'énergie à partir de sources hydroélectriques peuvent être observés dans différents pays. La Chine est le pays qui a augmenté le plus ses capacités, avec 8 540 mégawatts, suivie par le Brésil (3 866 mégawatts), le Pakistan (2 487 mégawatts), la Turquie (1 085 mégawatts), l'Angola (668 mégawatts), le Tadjikistan (605 mégawatts), l'Équateur (556 mégawatts), l'Inde (535 mégawatts), la Norvège (419 mégawatts) et le Canada (401 mégawatts). Le Brésil est devenu le deuxième plus grand producteur d'hydroélectricité en termes de capacité installée, produisant 104,1 gigawatts en 2018, dépassant les États-Unis, qui en ont produit 102,7⁵.

III. La transition énergétique et les peuples autochtones

30. La nécessité de se tourner vers de nouvelles sources d'énergie telles que, notamment, les énergies solaire, éolienne et hydroélectrique, que l'on qualifie d'énergies propres, n'est pas une question nouvelle. Ces énergies portent le nom d'énergies propres car elles utilisent des ressources naturelles et sont directement liées à celles-ci. Cependant, ce lien qu'elles ont avec les ressources naturelles n'est pas toujours bénéfique, en particulier pour les populations qui dépendent de ces ressources pour subsister⁶.

31. En 2010 déjà, au moins 12 000 centrales hydroélectriques avaient été construites sur des territoires autochtones ou sur des sites d'importance pour ces territoires. Dans la plupart de ces cas, des controverses ont surgi pour dénoncer l'absence de consentement et de consultation préalables à la mise au point et à la conception des projets ou pour réclamer une distribution raisonnable et démocratique des avantages qui en découlaient. En outre, les peuples autochtones propriétaires des territoires concernés n'ont pas été associés aux projets. Ces cas concernent des pays comme le Brésil, l'Éthiopie, le Guyana, la Malaisie et le Pérou⁷.

32. La transition énergétique a été conçue comme le fait de remplacer des sources d'énergie plutôt que comme le fait de repenser la manière d'entrer en rapport avec les communautés. En d'autres termes, cette transition repose sur la poursuite de mégaprojets d'investissement de capitaux partant du principe que les territoires visés sont la propriété de l'État et que les autorités gouvernementales nationales ont un pouvoir de décision absolu sur l'avenir des populations qui y vivent.

⁴ Julieth Riaño, « Cambio climático y desplazamiento, los efectos del clima en la movilidad humana ». Voir <https://www.france24.com/es/programas/migrantes/20211104-cambio-climatico-desplazamiento-migrantes-pobreza>.

⁵ José A. Roca, « La energía hidroeléctrica mundial aumentó su capacidad en 21,8 GW en 2018 ». Voir <https://elperiodicodelaenergia.com/la-energia-hidroelectrica-mundial-aumento-su-capacidad-en-218-gw-en-2018/>.

⁶ Lee Roy Cano Torres et Luis Alejandro Rodríguez Cruz, « El impacto social de las energías limpias en comunidades vulnerables. La energía eólica en la comunidad zapoteca de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca », *Ambiente y Desarrollo*, vol. 24, n° 46 (Pontificia Universidad Javeriana, 2020).

⁷ Ibid.

33. L'énergie hydroélectrique est une des sources d'énergie de substitution et d'énergie renouvelable qui a enregistré la plus forte progression au cours des dernières décennies. Or, bien qu'elle n'émette pas de gaz à effet de serre, la production de cette énergie a des effets délétères sur la dynamique écologique des écosystèmes, menace la diversité biotique et nuit à la qualité de l'eau et aux sources halieutiques, perturbant les cycles de plantation et de récolte des cultures de denrées alimentaires. Lorsqu'elle n'associe pas les peuples autochtones, la construction de barrages hydroélectriques dans les territoires où vivent ces populations entraîne une dégradation sur les plans environnemental, social et politique et met à mal la sécurité juridique et la propriété territoriale, ce qui entraîne très souvent par le déplacement forcé des communautés. En outre, elle crée des conflits internes, notamment des différends territoriaux, voire les exacerbe. C'est dans ce contexte que des centaines de chefs autochtones et porte-drapeaux de la cause environnementale ont été assassinés.

34. Alors qu'elles subissent les effets néfastes de la construction de barrages hydroélectriques sur leurs territoires, les communautés autochtones concernées n'ont souvent aucun accès à l'énergie électrique ainsi produite, continuant en fait à vivre dans la pauvreté, délaissées par l'État. En outre, les barrages hydroélectriques ont souvent pour effet d'attirer les convoitises sur les terres, prisées pour des raisons économiques qui vont à l'encontre des intérêts des peuples autochtones et qui ont trait, notamment, à l'instauration de monocultures, à la mise sur pied de projets touristiques ou à l'extension de la frontière agricole.

35. Les rapports avec les autorités publiques et les entreprises dans le cadre de la mise en œuvre de projets d'énergie solaire, éolienne ou hydroélectrique dans diverses régions du monde ont créé, voire envenimé, des dissensions et conflits internes au sein même des communautés autochtones, opposant fréquemment les partisans des projets énergétiques à leurs détracteurs.

36. Ce type de rapports comporte des risques pour les peuples autochtones, les normes instaurées par les pouvoirs publics pouvant se fonder sur des pratiques réductionnistes ou d'assimilation culturelle, mises en œuvre à la faveur d'une normalisation de procédures de droit monoculturel qui ne reflètent pas les conditions établies par les normes internationales sur la reconnaissance des peuples autochtones.

37. Dans diverses régions du monde, des plaintes ont été déposées pour dénoncer une forme de pressions exercées sur les peuples autochtones par des entrepreneurs (personnes physiques ou morales) qui cherchent à influencer sur les décisions des autorités publiques chargées de reconnaître le statut juridique des autorités autochtones, pour que la préférence soit donnée aux autorités autochtones favorables aux projets énergétiques. Le fait que des étrangers déterminent (ou imposent) le type d'autorités des peuples autochtones érode le principe d'autodétermination, compromet l'intégrité et l'identité culturelles des peuples autochtones et, partant, sape le principe démocratique moderne du pluralisme. En outre, le fait que des agents extérieurs déterminent le statut juridique et la légitimité des autorités autochtones risque d'entraîner des conséquences néfastes pour la survie des populations autochtones visées, puisque ces agents n'ont pas une compréhension approfondie des valeurs en jeu dans un litige concret.

38. Les actions des autorités face aux conflits internes et interculturels peuvent porter atteinte aux droits à la survie et à l'autodétermination des peuples autochtones. En droit international, la question a été réglée par la reconnaissance du droit à la consultation préalable – qui est un droit fondamental – et du principe du consentement libre, préalable et éclairé, prévu par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Les instruments de ce type ont pour but d'empêcher l'assimilation culturelle et l'imposition de visions du monde, notamment en ce qui

concerne les modes d'organisation de l'autorité politique dans les relations entre individus et le rapport de l'être humain à l'environnement.

39. Le temps dans lequel se déroule la vie des peuples autochtones ne saurait faire l'objet de contrat ni se mesurer à l'aune de critères employés dans des procédures administratives ou judiciaires qui sont étrangères à ces peuples et dont l'application risque d'entraîner des dommages et préjudices pouvant provoquer l'érosion progressive de la culture et de l'identité.

40. Ainsi, une étude sur des projets d'énergie éolienne entrepris au Mexique a révélé la présence de rapports tendus avec les communautés⁸, apportant la preuve de violations des droits humains, d'actes d'intimidation, de cas de dépossession des terres, de corruption et de perturbation des habitudes alimentaires et des activités productives, se traduisant par une perte d'identité et une désagrégation du tissu social⁹.

41. Aucune entité internationale n'est en mesure de surveiller les effets destructeurs sur l'environnement, les conséquences de l'absence de consultation et de consentement et d'autres types de répercussions ni de définir les mesures à prendre pour y remédier.

42. Ces difficultés s'expliquent en partie par le fait que ce sont les communautés et la société dans son ensemble qui se retrouvent chargées d'œuvrer à atténuer la crise environnementale, ce qui, en quelque sorte, exempte les gouvernements et les entreprises de leurs responsabilités. Cette tendance est problématique en ce qu'elle risque de creuser les écarts socioéconomiques, accentuant la vulnérabilité de certains groupes de personnes aux changements climatiques.

43. La participation des peuples autochtones aux plans de transition du bouquet énergétique dépend du bon vouloir des gouvernements nationaux. Des pays ont élaboré des plans de transition énergétique sur 20 ans ou plus sans garantir la représentation et la participation effective des peuples autochtones que prévoient pourtant les normes internationales relatives à la reconnaissance de leurs droits à l'autonomie, à l'autodétermination, à la propriété sur leurs territoires et au type de développement de leur choix. Si certains pays ont fait référence aux peuples autochtones, il ne s'agit de leur part que de déclarations ou de propos de pure forme.

IV. Aggravation des difficultés sous l'effet de la pandémie

44. La pandémie a montré qu'un accès insuffisant à l'électricité compromet, pour les populations autochtones dans le monde, l'exercice d'autres droits fondamentaux. La pandémie a empêché les enfants et les enseignants autochtones de pallier les besoins de scolarisation dans un cadre virtuel. Dans les lieux privés d'électricité, il est impossible d'utiliser les équipements médicaux de base pour faire face aux situations sanitaires critiques, la communication par réseau mobile est entravée, et il est plus difficile d'accéder aux informations radiodiffusées ou télévisées. En outre, le manque d'électricité entrave l'accès à l'eau et compromet les systèmes de production, nuit à la conservation des aliments et inhibe la valorisation des produits. Le manque d'infrastructures informatiques et de communication pénalise également les jeunes autochtones étudiant à l'université qui, de retour sur leurs territoires, doivent

⁸ Ibid.

⁹ Oaxaca abrite le plus grand corridor éolien du Mexique (responsable de 55,8 % de l'ensemble de la production d'énergie éolienne du pays, selon les données de l'Asociación Mexicana de Energía Eólica (2018). Le couloir est situé le long de l'isthme de Tehuantepec. Ce territoire est utilisé en commun, principalement, avec la communauté zapotèque, qui est la plus grande communauté autochtone d'Oaxaca, représentant environ 36 % de la population autochtone de l'État.

interrompre leurs études parce qu'ils n'ont pas d'argent ou ne peuvent se connecter à Internet ; incapables de s'approprier les nouvelles technologies, ils sont ainsi pénalisés en termes de compétitivité et de performances professionnelles face à la demande de nouvelles qualifications et compétences d'un monde placé sous le signe de l'interconnexion.

45. Dans le cadre des mesures d'urgence adoptées pour gérer la pandémie, les gouvernements ont donné la priorité à des secteurs qu'ils jugeaient indispensables à la reprise économique. Ainsi, ils ont encouragé des projets extractifs, énergétiques et agro-industriels qui étaient lourds de conséquences pour les territoires autochtones. Considérées comme un moteur de la reprise économique, les activités ayant la plus grande empreinte environnementale n'ont pas été suspendues pendant la pandémie, par mesure de précaution, alors qu'elles portent gravement atteinte au droit des communautés et des autorités autochtones à une participation effective. Elles ont notamment été source de pollution et causé des maladies, perturbé les cycles climatiques et altéré les cultures de subsistance. La restriction du droit à la consultation sur ces projets est contraire aux processus d'application et de défense des droits territoriaux, et constitue dès lors une mesure régressive incompatible avec les droits humains.

46. Durant la pandémie, certains gouvernements ont annoncé un assouplissement des prescriptions en matière de licences applicables à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles, y compris des sources d'énergies renouvelables, et tenté d'alléger les processus de consultation et de consentement préalable, libre et éclairé, faisant fi, notamment, du droit des peuples autochtones à l'intégrité de leurs territoires. Quant à savoir si les peuples autochtones bénéficient des avantages des politiques de relance économique, la réponse n'est pas non plus évidente, alors que leurs communautés sont parmi les groupes les plus pénalisés par la pandémie, le fossé technologique, la faim et l'accès insuffisant aux infrastructures de santé publique.

47. Ainsi, en Équateur, plusieurs organisations autochtones d'Amazonie centrale ont refusé que des projets de loi sur la consultation préalable soient présentés sans leur consentement. Tupak Viteri, président du peuple kichwa de Sarayaku, a déclaré devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme que les activités extractives en Équateur n'avaient pas cessé dans le contexte de la pandémie. Dans certains cas, elles se sont même multipliées, le Gouvernement ayant déclaré, dans son décret exécutif n° 1017 du 16 mars 2020, qu'il s'agissait d'activités essentielles ou stratégiques. De même, le Ministère de l'énergie et des ressources naturelles non renouvelables a promulgué, par décret exécutif, une réglementation relative à des consultations préalables, libres et éclairées concernant les activités minières. Cette réglementation a été élaborée sans le concours des peuples autochtones et des personnes d'ascendance africaine du pays (E/C.19/2021/9, p. 14).

48. Une des principales difficultés auxquelles on se heurte pour déterminer l'impact du bouquet énergétique sur les peuples autochtones est le manque d'informations et de données ventilées par type de projet entrepris au niveau national. Les gouvernements octroient des licences et ouvrent de vastes régions à l'exploitation de projets énergétiques, sans tenir compte d'une variable, qui est celle de la présence de communautés ou de territoires autochtones dans ces régions. Lorsque les communautés ont enfin connaissance des projets en question, des investissements économiques importants ont déjà été réalisés, si bien que les États choisissent de brandir la menace de procédures administratives plutôt que d'aller à l'encontre de leurs intérêts financiers.

49. Si la pandémie a creusé les inégalités, entraîné de nombreuses répercussions sur les plans économique et psychique et nuï aux communautés, elle s'est également traduite en 2020, en plein confinement des populations, par une baisse de 5,4 % des

émissions de gaz à effet de serre provenant principalement des combustibles fossiles et du charbon, soit une diminution de 1,6 milliard de tonnes de carbone, alors qu'en 2021, sous l'effet de la prise de mesures de relance économique progressive, ces émissions ont augmenté de 4,9 %, ce qui est proche des niveaux observés en 2019¹⁰.

50. Dans les discussions officielles sur les effets des changements climatiques, la tendance est très nettement à protéger les entreprises minières et énergétiques – qui sont les principales responsables de la pollution mondiale – tout en cherchant à rejeter la responsabilité et le devoir de sacrifice sur les populations et les secteurs les plus vulnérables. Au prix d'un chantage social, les peuples autochtones sont dépeints comme des adversaires des solutions aux changements climatiques parce qu'ils défendent leurs droits territoriaux et leur vision particulière du développement.

V. Conclusion d'un nouveau pacte mondial avec les peuples autochtones : une nécessité

51. Rejeter sur les groupes de personnes les plus vulnérables, qui sont les laissés-pour-compte des politiques énergétiques, les responsabilités et le devoir de sacrifice n'est pas la manière idoine de faire face à la crise provoquée par une variabilité croissante du climat. Il est nécessaire de conclure un pacte qui prévoit la mise en œuvre au niveau mondial des normes de reconnaissance de la diversité, notamment en ce qui concerne les droits territoriaux, les systèmes de savoirs et les régimes de gouvernance des peuples autochtones.

52. Plus de 476 millions d'autochtones vivent dans 90 pays, soit 6,2 % de la population mondiale ; ils représentent une immense diversité de systèmes de connaissances uniques, entretiennent une relation particulière avec leurs territoires et ont des conceptions différentes du développement, fondées sur leurs propres visions du monde et priorités. Leur vision holistique et globale sur les questions liées au bouquet énergétique – qui touchent non seulement aux droits des peuples autochtones, mais aussi à la condition de l'humanité dans son ensemble – peut être transmise dans le cadre des prises de décisions au niveau mondial.

53. Les progrès accomplis dans l'intégration du pluralisme et du respect de la diversité culturelle aux principes des relations internationales montrent qu'il est possible d'établir un modèle de relations harmonieuses et équilibrées. Ce modèle, de même que les engagements pris par les États en matière de droits humains, représentent un changement de cap dans les relations entre l'État et les peuples autochtones, qui se traduit par un abandon des politiques réductionnistes ou d'assimilation en faveur d'une politique de reconnaissance, de dialogue interculturel et de coexistence horizontale¹¹. Par ce changement, on signifie que l'heure n'est plus à tolérer simplement la présence des peuples autochtones à l'intérieur des frontières juridictionnelles des États : il s'agit aussi de pouvoir établir des normes, des institutions et des politiques visant à créer des sociétés plus équitables et durables, conformément à des visions diverses du développement économique, social et politique.

54. Le droit des peuples autochtones d'être autonomes et de disposer d'eux-mêmes, indépendamment de l'organisation des États dans lesquels se trouvent leurs territoires,

¹⁰ Silvia Solano-Quesada et Edgar Ortiz-Malavassi, « Metodología de medición de la huella de carbono para edificaciones en Costa Rica y su aplicación en el módulo habitacional Trópica », *Tecnología en Marcha*, vol. 29, n° 3, p. 73 à 84.

¹¹ Les instruments internationaux tels que la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du Travail visent à sauvegarder les droits des peuples autochtones et à assurer leur survie physique et culturelle.

est reconnu dans des instruments internationaux tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; il ne dépend pas du bon vouloir de tel ou tel État. Ce droit signifie que les peuples autochtones sont libres de décider du type de développement économique, politique, social et culturel qu'ils entendent mettre en œuvre.

55. La Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail est au cœur de ce changement de cap en ce qu'elle exige des États qu'ils prennent des mesures de transformation, d'adaptation, de protection et de respect pour garantir les droits des peuples autochtones.

56. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a notamment reconnu l'autonomie des peuples autochtones en consacrant leur droit de participer au processus de prise de décisions par le truchement de leurs propres institutions, sans avoir à adhérer à un parti politique¹². Ce droit est étroitement lié à la reconnaissance de la personnalité juridique des peuples autochtones, en vertu de laquelle ceux-ci peuvent élire leurs propres représentants et prendre en toute indépendance les décisions qui concernent leurs communautés¹³. Les peuples autochtones sont également des sujets collectifs du droit international et ne sont pas limités par les frontières des États¹⁴.

57. L'appel lancé par l'Instance permanente en 2021 concernant la nécessité d'évoluer vers un nouveau pacte mondial qui associe les peuples autochtones, en tenant compte de leurs contributions et de leurs droits, devient de plus en plus pertinent dans des contextes tels que le débat sur le bouquet énergétique¹⁵. Plus de 10 ans après l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, et sept ans après l'adoption par l'ONU, en 2015, des objectifs de développement durable, il apparaît nécessaire d'accroître le niveau de participation effective des peuples autochtones au débat sur des questions telles que le bouquet énergétique. En effet, les questions touchant aux peuples autochtones, leurs préoccupations et leurs contributions ne relèvent pas uniquement de la sphère interne : les peuples autochtones sont des acteurs politiques qui ont la volonté, l'expérience et la capacité requises pour contribuer à trouver des solutions structurelles aux défis auxquels l'humanité doit faire face. Le changement de cap ou de modèle relationnel doit se concrétiser par la reconnaissance des précieuses contributions apportées par les peuples autochtones à l'humanité, notamment en ce qui concerne la protection et la préservation de la vie dans toutes ses dimensions. Il doit donner lieu à l'instauration de relations fondées sur un dialogue interculturel, horizontal et impliquant une reconnaissance mutuelle entre les peuples, les États et le système des Nations Unies.

58. La question de savoir si les connaissances des peuples autochtones ont ou non une base scientifique n'est plus pertinente à ce stade, puisqu'il est clair que les effets spécifiques d'un développement axé sur la supériorité de l'être humain, l'accumulation et les règles du commerce nous ont amenés à un point de crise où les limites de ce qui rend la vie humaine viable sur Terre ont été franchies. Il est tout aussi clair que, dans les territoires autochtones, la biodiversité a été préservée et les

¹² Affaire *Yatama c. Nicaragua*. Ce droit est étroitement lié à la reconnaissance de la personnalité juridique des peuples autochtones.

¹³ Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaires *Saramaka People v. Suriname*, *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, et *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku c. Ecuador*.

¹⁴ Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif n° OC-22/16, *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (interprétation et portée de l'article 1.2, lu conjointement avec les articles 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 et 62.3 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et avec l'article 8.1 a) et b) du Protocole de San Salvador, 26 février 2016, série A, n° 22, par. 72 à 84.

¹⁵ Ne laisser personne de côté : les peuples autochtones et l'appel pour un nouveau contrat social ; cf. <https://www.un.org/fr/observances/indigenous-day>.

réserves naturelles qui permettent la vie sur Terre ont été maintenues, et que point n'est besoin de mener des enquêtes scientifiques approfondies pour prouver que les cultures et le mode de vie de ces peuples, en harmonie avec la nature, sont durables et méritent d'être reproduits à l'échelle planétaire.

59. La vision des peuples autochtones, en tant que détenteurs de droits collectifs, est précieuse dans les discussions actuelles sur les solutions pouvant être apportées à la crise environnementale mondiale, car elle permet de prendre en compte les éléments ayant trait à la mémoire, à l'identité, au territoire et aux systèmes de gouvernance comme conditions pour survivre dans la dignité. Cette considération ne saurait être interprétée comme un privilège, mais plutôt comme une reconnaissance tardive, les peuples autochtones ayant été soumis, des siècles durant, à des politiques coloniales racistes fondées sur l'assimilation et l'exclusion.

60. En 1985, la planète a dû faire face à une crise environnementale provoquée par l'appauvrissement de la couche d'ozone résultant de l'utilisation de chlorofluorocarbones (CFC). Des progrès ont été réalisés en 1989, lorsque le Protocole de Montréal est entré en vigueur, malgré l'opposition de l'industrie des CFC. En 2018, l'Administration nationale de l'aéronautique et de l'espace des États-Unis (NASA) a observé que la quantité de substances chimiques destructrices de la couche d'ozone avait sensiblement diminué et que celle-ci était, du coup, en voie de régénération¹⁶.

61. Aujourd'hui, l'enjeu pour l'humanité est tout aussi important, s'il ne l'est pas davantage : il s'agit d'infléchir le cours de la crise climatique mondiale. Cela étant, l'action collective engagée à titre stratégique pour faire face aux crises mondiales est porteuse d'espoir. À la vingt-sixième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue récemment, 77 pays se sont engagés à démanteler progressivement leurs centrales au charbon, et 25 d'entre eux sont convenus de cesser de financer des projets liés aux combustibles fossiles dans des pays tiers d'ici à 2022. Malgré ces engagements importants, il reste encore beaucoup à faire pour limiter le réchauffement de la planète à moins de 1,8 degré Celsius et pour empêcher une augmentation de 2,7 degrés Celsius, comme l'a déclaré le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

62. Les centres de recherche du monde entier ont souligné la nécessité d'unir leurs forces face aux risques qui pèsent sur la survie de l'humanité sur Terre. En 2009, le Stockholm Resilience Centre a publié un document définissant les « limites planétaires » en ce qui concerne, notamment, les changements climatiques, le changement d'affectation des terres, la perte de biodiversité, l'altération de certains cycles de nutriments, l'utilisation de l'eau douce, l'acidification des océans, la pollution atmosphérique, la présence de déchets et de polluants perturbateurs génétiques et moléculaires, et l'appauvrissement de la couche d'ozone¹⁷.

63. Il est clair que l'activité humaine, avec sa dynamique de consommation d'énergie et de produits, a conduit à la transgression de plusieurs de ces limites planétaires, et que le point de non-retour a été franchi en ce qui concerne la disparition de populations entières et la multiplication des catastrophes.

¹⁶ Daniel González Cappa, « Cambio climático: cómo la humanidad salvó la capa de ozono (y qué lecciones nos deja para la lucha contra el calentamiento global) ». Voir <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58982415>.

¹⁷ Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, Å. Persson *et al*, « Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity », *Ecology and Society*, vol. 14, n° 2, art. 32 (2009). <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>.

64. Mettre en pratique l'engagement de ne laisser personne de côté dans une transition énergétique juste et inclusive signifie privilégier les efforts visant à améliorer le bien-être, la santé et les capacités des êtres humains, mettre au point des projets axés sur la résilience et la préservation de l'harmonie et de l'équilibre avec la nature, renoncer aux mesures qui nuiraient aux cultures, aux systèmes de gouvernance et à l'unité des peuples autochtones, et démocratiser l'investissement. Bien que les voies de la transition varient en fonction des besoins spécifiques des différents pays et régions, elles doivent toutes être équitables, participatives et fondées sur le pluralisme juridique. C'est ainsi que l'on pourra accélérer l'action collective visant à atteindre les objectifs de développement durable et mettre en œuvre l'Accord de Paris. Le nouveau contrat social doit être fondé sur une participation et un partenariat authentiques qui favorisent l'égalité des chances et respectent les droits, la dignité et les libertés de tous. Le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décision est un élément clé pour parvenir à la réconciliation entre les peuples autochtones et les États¹⁸.

65. Une attention particulière doit être accordée aux droits des peuples autochtones dans le cadre de la mise en œuvre de l'objectif de développement durable n° 7, concernant l'accès à l'énergie. Comme nous l'avons montré dans la présente note, le débat sur l'énergie du point de vue des peuples autochtones ne se limite pas à la question de l'accès à l'électricité, aussi importante soit-elle : les peuples autochtones ont le droit et la capacité de contribuer à des questions telles que l'orientation des politiques énergétiques mondiales, les politiques sur les relations communautaires, la répartition des avantages tirés de l'énergie et l'accès aux services énergétiques.

VI. Recommandations

66. Pour éviter de reproduire ou d'aggraver, dans les stratégies et les plans de refonte énergétique, les injustices résultant d'un bouquet énergétique à base de combustibles fossiles, il est crucial de veiller à ce que les principes d'autonomie et d'autodétermination et le droit des peuples autochtones à la participation soient dûment et effectivement respectés. Les organismes des Nations Unies devront promouvoir la tenue de discussions de haut niveau avec les peuples autochtones sur cette question importante, et ce de toute urgence, comme l'exigent les circonstances actuelles résultant de l'accélération et des incidences de la variabilité climatique et des effets de la pollution de la planète.

67. Il importe de progresser en ce qui concerne la création d'espaces régionaux de travail interinstitutionnel sur les principes applicables à la participation effective des peuples autochtones aux plans nationaux de transformation du bouquet énergétique.

68. Il faut progresser dans la mise en place d'un cadre international de travail entre les peuples autochtones et le système des Nations Unies, afin de permettre un débat sur les contributions et les défis des peuples autochtones en ce qui concerne la refonte du bouquet énergétique.

69. Il importe d'accélérer la prise des mesures visant à réglementer et à mettre en œuvre la plateforme des communautés locales et des peuples autochtones, approuvée par la Conférence des Parties, de sorte que les différents processus puissent être coordonnés, à l'échelle planétaire, avec la participation effective des peuples autochtones.

¹⁸ Ne laisser personne de côté : les peuples autochtones et l'appel pour un nouveau contrat social
<https://www.un.org/fr/observances/indigenous-day>.

70. Les organismes des Nations Unies qui dirigent la mise en œuvre de la Décennie des Nations Unies pour la restauration des écosystèmes doivent redoubler d'efforts, en concertation, pour veiller à ce que les discussions et les actions engagées dans le cadre de cette stratégie soient menées selon une approche globale et soient axées sur une transformation du bouquet énergétique mondial ; ce travail, loin de porter atteinte aux territoires ou aux droits des peuples autochtones, assurera la participation pleine et effective de ces derniers.

71. L'ONU doit faciliter la réalisation d'études d'impact et d'études sur les possibilités de participation et l'établissement de modèles de durabilité fondés sur la participation des peuples autochtones aux initiatives de transition énergétique.

72. Les États doivent prendre des mesures d'urgence pour garantir une participation suffisante et effective à la conception et à la mise en œuvre des plans nationaux de transformation du bouquet énergétique. S'ils ont déjà commencé à élaborer des plans ou des programmes nationaux, ils devront prendre des mesures pour remédier à l'absence éventuelle de participation des peuples autochtones.
