



Conseil économique et social

Distr. générale
9 mars 2007
Français
Original : anglais

Instance permanente sur les questions autochtones

Sixième session

New York, 14-25 mai 2007

Point 9 de l'ordre du jour provisoire*

Travaux futurs de l'Instance et questions nouvelles

Analyse des recommandations formulées par l'Instance permanente sur les questions autochtones à sa quatrième session et progrès accomplis dans leur application

Résumé

À sa cinquième session, l'Instance permanente a décidé de proroger le mandat des rapporteurs spéciaux, Victoria Tauli-Corpuz et Wilton Littlechild, afin de leur permettre de donner suite aux recommandations faites lors des précédentes sessions visant à éviter les chevauchements, à rationaliser les travaux et à regrouper les questions (E/2006/43, par. 145).

Le présent rapport a été établi conformément à cette décision.

* E/C.19/2007/1.



I. Introduction

1. Le présent document fait suite à un document semblable, intitulé « Analyse des recommandations formulées par l'Instance permanente sur les questions autochtones à ses première à troisième sessions et progrès accomplis dans leur application » (E/C.19/2006/9), qui a été établi par les rapporteurs spéciaux et présenté à la cinquième session de l'Instance en mai 2006.

2. Le présent document s'inspire également des rapports du secrétariat de l'Instance et d'autres rapports présentés par les entités des Nations Unies, par certains gouvernements et par des organisations autochtones.

3. Le présent document poursuit l'analyse des recommandations, en se concentrant sur celles de la quatrième session, tenue en 2005, afin de faciliter la rationalisation et le suivi de certaines d'entre elles¹. À sa quatrième session, l'Instance a fait 140 recommandations sous la rubrique « Questions portées à l'attention du Conseil ». Selon une phrase d'introduction que l'Instance reprend dans chaque rapport annuel, « L'Instance permanente sur les questions autochtones a recensé les propositions, objectifs, recommandations et domaines d'action future possibles indiqués ci-après et recommande, par l'intermédiaire du Conseil, que les États, le système des Nations Unies et les organisations intergouvernementales, les peuples autochtones, le secteur privé et les organisations non gouvernementales contribuent à leur réalisation. » Ces recommandations sont surtout destinées au système des Nations Unies, aux organisations intergouvernementales régionales, aux gouvernements et aux organisations de peuples autochtones. Selon l'état de la mise en œuvre publié dans la base de données du secrétariat de l'Instance (<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/recommendations.htm>), en février 2007, 14 des 140 recommandations avaient été mises en œuvre, et 73 étaient en cours de mise en œuvre. On ignore où en sont les 53 autres.

4. L'Instance a formulé beaucoup plus de recommandations à sa quatrième session qu'aux précédentes. De la première à la troisième, elle en avait fait 294 en tout.

5. Une série supplémentaire de recommandations est issue des ateliers internationaux d'experts qui se sont tenus sur des questions précises suite à des décisions de l'Instance permanente. Quatre ateliers ont eu lieu au cours de la période considérée : a) un en 2004 sur la collecte et la ventilation de données; b) un en 2005 sur le consentement préalable, libre et éclairé; c) un en 2006 sur les objectifs du Millénaire pour le développement, la participation autochtone et la bonne gouvernance; et d) un en 2007 sur le Régime international sur l'accès et le partage des avantages (issu de la Convention sur la diversité biologique) et les droits des peuples autochtones. Bien que l'Instance n'ait pas intégré dans ses recommandations toutes celles des ateliers (en raison du nombre et du volume de celles-ci), il importe de voir comment on peut mettre en œuvre ces dernières. Au moment de la présentation du présent document, l'Instance n'avait pas encore examiné le rapport de l'atelier de 2007.

¹ La mise en œuvre des recommandations formulées par l'Instance permanente à sa cinquième session fera l'objet d'une évaluation après la date limite de soumission du présent rapport. L'Instance ne pourra donc en tenir compte qu'après la conclusion de sa sixième session.

6. Le secrétariat de l'Instance tient à jour une base de données sur les recommandations (voir www.un.org/esa/socdev/unpfii) en fonction des informations reçues d'institutions, de fonds et de programmes des Nations Unies, de gouvernements et d'organisations autochtones. Pour la quatrième session de l'Instance, il a établi un aperçu des faits nouveaux dans les domaines d'activité ainsi que des priorités et thèmes d'actualité (E/C.19/2005/8). Ce rapport traitait :

a) Des contributions des organismes des Nations Unies, dont celles de chacun et du Groupe d'appui interorganisations pour l'Instance permanente sur les questions autochtones;

b) Des activités des membres de l'Instance;

c) Des activités du secrétariat qui aident l'Instance à remplir son mandat, notamment en ce qui concerne les suites à donner aux recommandations.

7. Les membres du Groupe d'appui interorganisations ont aussi donné leur avis sur les moyens de renforcer l'action de l'Instance au sein du système des Nations Unies, et ont notamment fait des suggestions sur la manière d'accroître les possibilités de mise en œuvre des recommandations.

8. Les documents présentés à l'Instance par les divers organes, organismes et fonds des Nations Unies et par des gouvernements font état de leurs politiques, programmes et projets relatifs aux questions autochtones et de la manière dont ils ont mis en œuvre les recommandations de l'Instance qui leur étaient expressément adressées, ou des autres actions qu'ils mènent en faveur des peuples autochtones. En moyenne, 30 documents ont été présentés à chaque session de l'Instance. À la quatrième session, 15 provenaient d'entités des Nations Unies, trois de gouvernements et un des membres de l'Instance. Le faible nombre de documents reçus de gouvernements et d'organisations non gouvernementales autochtones est compensé en partie par leur participation active aux séances et aux 50 et quelques activités parallèles organisées au cours de la session.

II. Analyse des recommandations

9. À sa quatrième session, l'Instance s'est concentrée sur le thème spécial « Objectifs du Millénaire pour le développement et peuples autochtones : redéfinir les objectifs ». Nombre de ses recommandations ont alors porté sur lesdits objectifs et peuvent être regroupées en deux catégories : celles qui traitent des questions de fond, et celles qui traitent des processus. La première catégorie incorpore le point de vue autochtone à chaque domaine d'activité de l'Instance – qu'il s'agisse d'éducation, d'environnement, de santé, de droits de l'homme ou de développement économique et social – ayant trait à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Cette catégorie précise, de manière substantielle et approfondie, ce que ces objectifs signifient pour les peuples autochtones et quelles mesures spécifiques devraient être prises par le système des Nations Unies, d'autres acteurs intergouvernementaux et les États. La deuxième catégorie de recommandations porte sur les processus, c'est-à-dire sur les moyens de faire entendre et prendre en compte le point de vue autochtone. À cet égard, l'Instance a admis que le consentement préalable, libre et éclairé était à la fois un principe directeur et une méthode. Elle a également recensé des éléments de partenariats véritables dans toutes les questions intéressant directement ou indirectement les peuples

autochtones. Par exemple, l'idée que ces peuples se font du développement peut être en tout ou en partie différente du modèle de développement dominant et, bien entendu, l'Instance cherche à faire respecter les conceptions autochtones du développement. Dans les recommandations relatives aux objectifs du Millénaire pour le développement, elle a indiqué sans équivoque qu'en matière de développement, un changement de paradigme s'impose pour permettre l'intégration du point de vue autochtone.

10. Il faut aussi noter qu'un certain nombre de recommandations sont faites chaque année au sujet des priorités et des thèmes courants ayant trait aux droits de l'homme, aux femmes, jeunes et enfants autochtones, à la collecte et à la ventilation des données, et au consentement préalable, libre et éclairé. Ces recommandations ou d'autres peuvent paraître se recouper; deux précisions s'imposent toutefois. D'une part, il faut réitérer les recommandations portant sur des principes tels que l'égalité, la non-discrimination et l'appel à une ratification plus générale des normes internationales de droits de l'homme, de manière à protéger ceux des peuples autochtones. D'autre part, la répétition de ces recommandations traduit l'inapplication de recommandations antérieures, que l'Instance décide de réitérer pour en souligner l'importance et la pertinence. Ainsi, à ses deuxième et quatrième sessions, elle a recommandé que l'Organisation mondiale de la santé, en coopération avec le personnel de santé autochtone, entreprenne une étude de la prévalence et des causes de suicide chez les jeunes autochtones et des efforts qui sont menés, en particulier les approches fondées sur les cultures, pour prévenir le suicide et promouvoir la santé et le bien-être mentaux. De même, à la quatrième session, elle « réitère ses recommandations énoncées dans le rapport sur les travaux de sa deuxième session, et conseille fermement au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et à ONUSIDA d'envisager de devenir membre du Groupe d'appui interorganisations pour l'Instance permanente sur les questions autochtones ».

III. État de la mise en œuvre des recommandations

11. Pour ce qui est de produire des données et des renseignements sur la mise en œuvre des recommandations, de nombreuses initiatives ont été prises et communiquées à l'Instance. Les documents présentés par les entités du système des Nations Unies constituent eux aussi des sources utiles d'information sur les mesures prises par ces organismes face aux questions autochtones. Mais certaines recommandations pour l'élaboration de lignes directrices en matière de collaboration avec les peuples autochtones, par exemple, n'ont pas été suivies par les institutions concernées. Cela peut être dû au fait que l'élaboration d'une politique exigerait un délai considérable, afin de permettre des consultations vastes et approfondies à tous les niveaux. D'autres recommandations demandent une préparation et des ressources importantes de la part des organismes ou des institutions, et leur mise en œuvre a donc exigé un certain temps. C'est notamment le cas de l'établissement d'un rapport sur l'état des peuples autochtones du monde, recommandé par l'Instance à sa première session. Les travaux préparatoires n'ont pu commencer qu'en 2006, et le rapport doit paraître en 2008. De même, le dialogue entre les membres de l'Instance et les institutions financières internationales, proposé dès la première session, n'a eu lieu qu'en 2005 et 2006.

12. De nombreuses recommandations, surtout à courte ou moyenne échéance, ont été mises en œuvre mais certaines activités n'ont pas fait l'objet de rapports complets. Les informations figurant dans les rapports et dans la base de données du secrétariat proviennent surtout de documents. Les exposés oraux faits aux séances plénières de l'Instance n'ont pas encore été incorporés dans l'analyse. Ainsi, de trois à neuf gouvernements seulement ont présenté des rapports écrits. Sachant que presque tous les États membres du Conseil économique et social assistent à ces séances et que certains y ont fait des déclarations, il pourrait être utile de revoir ces discours et les communiqués quotidiens du Département de l'information sur les débats de l'Instance pour avoir un portrait fidèle des questions examinées. Il faut toutefois noter que, dans le domaine de l'action des pouvoirs publics, il est plus pratique de présenter des rapports écrits sur les progrès accomplis à l'égard des questions autochtones.

13. Certaines des recommandations visant à accroître la participation des peuples autochtones aux processus intergouvernementaux et gouvernementaux sont en cours de mise en œuvre. Ainsi, des membres de l'Instance ont reçu de nombreuses invitations d'organes des Nations Unies, dont celle d'assister en observateurs au Conseil d'administration du Fonds international de développement agricole (FIDA). On a également intégré des autochtones aux organes consultatifs d'entités des Nations Unies. De nouveaux fonds provenant de contributions volontaires ont été créés par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et la Convention sur la diversité biologique afin de faciliter la participation d'autochtones à divers processus intergouvernementaux.

14. Les recommandations adressées aux organisations autochtones sont estimées trop générales pour être applicables et certaines ne tiennent pas compte des ressources techniques et financières considérables dont les organisations autochtones de base auraient besoin pour les mettre en œuvre.

15. En matière de renforcement des capacités, certains organismes ont organisé des séances de formation pour leur personnel et autres intéressés. Cette pratique doit être maintenue dans les organismes et mise en place dans leurs bureaux extérieurs.

16. Il faut ici noter que, hormis la Banque interaméricaine de développement, les organismes intergouvernementaux régionaux n'ont pas encore présenté leurs contributions à l'Instance. C'est une des raisons qui expliquent que celle-ci a décidé de tenir deux demi-journées de discussions à teneur régionale (l'une sur l'Afrique et l'autre sur l'Asie) pour les cinquième et sixième sessions pour permettre aux organisations, gouvernements et organisations autochtones des régions de parler de leurs expériences.

IV. Facteurs facilitant la mise en œuvre des recommandations

17. Les facteurs pouvant faciliter la mise en œuvre des recommandations sont les suivants :

a) Certains organes des Nations Unies mettent déjà en œuvre des initiatives visant expressément les peuples autochtones; d'autres se sont dotés de politiques les concernant. Les recommandations de l'Instance permanente ont concouru à justifier la poursuite, l'élargissement ou l'initiation de ces mesures;

b) Le net mandat de l'Instance (fournir des avis d'expert et faciliter la coordination et l'intégration des questions autochtones) a donné plus de poids aux recommandations issues de ses sessions mais dont certaines émanent de divers autres processus, tels que le Groupe de travail sur les populations autochtones ou le groupe de travail sur l'article 8 j) de la Convention sur la diversité biologique, dont le mandat n'est d'ailleurs pas semblable à celui de l'Instance. Comme on s'attend à ce que des organismes des Nations Unies participent aux prochaines sessions de celle-ci, il est judicieux qu'ils établissent des rapports faisant état des recommandations mises en œuvre et de celles qui ne l'ont pas été et pourquoi;

c) Le rôle du secrétariat de l'Instance pour transmettre aux organes des Nations Unies les rapports et recommandations finaux expressément destinés à chacun d'eux, y compris sur le suivi et le soutien (surtout dans le cas d'activités conjointes), a contribué à la mise en œuvre de nombre de recommandations;

d) L'engagement actif du coordonnateur au sein de chaque organe des Nations Unies pour poursuivre la mise en œuvre des recommandations adressées à son organisme ainsi que les partenariats établis entre l'Instance et d'autres intervenants sont des facteurs essentiels pour faciliter la mise en œuvre de programmes et de projets;

e) L'appui moral et financier des membres du Groupe d'appui interorganisations – surtout si deux membres au moins collaborent pour mettre en œuvre une recommandation – peut également constituer un facteur de facilitation;

f) Les questions relatives aux peuples autochtones sont actuelles et, ébranlant les paradigmes dominants, dérangeant car elles exigent une démarche nouvelle et même l'hétérodoxie au service du développement et des droits de l'homme. Des agents des Nations Unies ou des gouvernements y sont d'ailleurs parvenus;

g) Des animateurs autochtones ou des sympathisants non autochtones, membres ou non de l'Instance, collaborent étroitement avec des organes des Nations Unies qui ont demandé leurs conseils et leur appui pour la mise en œuvre de recommandations;

h) Lorsque la mise en œuvre exige des ressources supplémentaires, certains organes des Nations Unies prévoient des fonds pour que les recommandations jugées essentielles soient mises en œuvre. Bien que de nombreux organismes, fonds et programmes des Nations Unies aient un coordonnateur des questions autochtones, celles-ci ne sont souvent qu'une de ses attributions. Mais l'appui de ces institutions, conjugué à la participation dynamique de membres de l'Instance, (sous forme de conseils et de soutien) a contribué à une mise en œuvre réussie.

V. Contraintes ou obstacles à la mise en œuvre des recommandations

18. Les contraintes ou obstacles sont les suivants :

a) Certaines recommandations exigeant des ressources financières considérables, qui ne sont pas prévues dans le budget des organismes, des programmes et des fonds, ne sont pas mises en œuvre;

b) Quantité de recommandations qui préconisent des études n'ont pas encore été mises en œuvre. Le manque de ressources financières et humaines dans les organes qui les réaliseraient explique sans doute l'inexécution de certaines recommandations;

c) La méconnaissance des peuples autochtones et des questions qui les concernent chez les exécutants, les cadres supérieurs ou au sein des organes décisionnels constitue une autre contrainte;

d) L'importance des questions autochtones reste faible ou nulle pour de nombreux organes des Nations Unies ou gouvernements;

e) Le manque de moyens pour mettre les recommandations en œuvre constitue une autre contrainte pour certains organismes. Le plus souvent, les coordonnateurs des questions autochtones ont de nombreuses attributions concurrentes, ce qui les empêche de promouvoir suffisamment la mise en œuvre des recommandations adressées à leurs organismes respectifs;

f) Les questions relatives aux peuples autochtones bousculent les paradigmes et les méthodes en place, ce qui peut gêner certains fonctionnaires des Nations Unies ou des gouvernements.

VI. Conclusions et recommandations

19. L'autorité de l'Instance et son souci de se pencher sur la question des objectifs du Millénaire pour le développement et des peuples autochtones depuis sa quatrième session ont fortement contribué à modifier la démarche en matière de développement, de formulation de cadres politiques et directives conceptuels et d'élaboration de projets destinés aux peuples autochtones.

20. L'Instance s'acquitte de son mandat en déterminant les recommandations prioritaires (qui devraient être mises en œuvre) et les thèmes spéciaux de ses sessions. Il n'est pas facile de choisir les ateliers d'experts qui seront financés par le budget ordinaire. Cela demande un dosage subtil qui tienne compte des intérêts tant des peuples autochtones que des programmes, institutions et fonds des Nations Unies, et aussi des États Membres. La participation active de nombreux représentants des programmes, institutions et fonds des Nations Unies, de gouvernements et de représentants de peuples autochtones aux ateliers annuels d'experts de l'Instance témoigne de la volonté de tous les intervenants de trouver des solutions constructives à ces questions.

21. Le choix de thèmes spéciaux pour les sessions, dont ceux des enfants, des jeunes et des femmes autochtones et des objectifs du Millénaire pour le développement, était crucial. La décision de commencer par les groupes les plus vulnérables parmi les peuples autochtones a nettement alerté tous les acteurs : gouvernements, système des Nations Unies et peuples autochtones. Les recommandations issues de ces processus étaient en harmonie avec les priorités de ces acteurs. Cela a contribué à l'atmosphère constructive qui a régné aux sessions de l'Instance.

22. Le rôle joué par le Groupe d'appui interorganisations – qui compte désormais 30 entités intergouvernementales parmi ses membres – pour poursuivre le débat sur la manière de mettre les recommandations en œuvre et

de renforcer les relations entre l'Instance et lui a été, pour elle, un facteur positif dans ses travaux. Les efforts considérables du Groupe pour étoffer et mieux faire connaître les sujets à l'étude ont concouru à la mise en œuvre des recommandations.

23. Le développement de partenariats plus efficaces entre les peuples autochtones et les autres acteurs du développement constitue un moyen de garantir une meilleure mise en œuvre des recommandations. Les actions en ce sens devraient être orientées par les recommandations issues de l'atelier sur la constitution de partenariats, tenu en 2006 à Nuuk (Groenland) (E/C.19/2006/4/Add.2).

24. La base de données du secrétariat sur les recommandations de l'Instance s'est révélée très utile pour surveiller l'état et l'avancement de leur mise en œuvre. Il est à noter que les informations sur l'état de la mise en œuvre proviennent surtout des institutions, fonds et programmes des Nations Unies et, dans certains cas, des rapports annuels que quelques gouvernements soumettent à l'Instance. En général, les organisations autochtones jugent l'état de la mise en œuvre en séance et cela n'a pas toujours fait l'objet d'un traitement systématique ou d'une analyse rigoureuse. Les assemblées de peuples autochtones font d'habitude part de leurs recommandations aux membres de l'Instance qui s'efforcent ensuite de les faire figurer dans ses recommandations finales. Dans le but d'obtenir la pleine participation des peuples autochtones à la mise en œuvre des recommandations de l'Instance, les institutions, fonds et programmes sont encouragés à consulter les peuples autochtones en cours de session avant de lui faire leurs recommandations.

25. Il faudrait que plus de gouvernements et d'organisations de peuples autochtones soient encouragés à présenter des rapports écrits sur la façon dont ils ont mis en œuvre les recommandations qui leur étaient adressées et comprenant une description et une analyse des facteurs en ayant facilité ou compliqué la mise en œuvre, de même que des recommandations sur la manière d'éliminer les obstacles.

26. Les organisations de peuples autochtones devraient être encouragées à faire leur propre suivi de la mise en œuvre des recommandations faites par l'Instance aux organismes des Nations Unies et à d'autres organisations aux niveaux local, national et régional. Les organisations de peuples autochtones peuvent également présenter des rapports à l'Instance pour l'aider à comprendre le degré de mise en œuvre de ses recommandations.

27. Depuis cinq ans, la participation d'organismes des Nations Unies et d'autres entités intergouvernementales aux sessions et aux ateliers d'experts de l'Instance a augmenté considérablement. La participation d'organes conventionnels tels que le Comité des droits de l'enfant est importante car elle lie leur action à celle d'organismes tels que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et autres organisations d'aide aux enfants. La participation du Conseil de l'Europe, de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et de la Banque asiatique de développement permet d'exprimer le point de vue des régions, que l'Instance doit mieux comprendre pour que son influence puisse s'étendre aux niveaux régional, national et local. Les institutions et organisations intergouvernementales régionales sont encouragées à participer davantage à la session.

28. On a noté que la proposition selon laquelle au moins trois organes des Nations Unies devraient collaborer à des projets communs dans des domaines précis (afin de susciter des expériences plus positives quant à la complémentarité et à l'effet de synergie) se heurte encore à une certaine résistance. Or cette collaboration éviterait aux peuples autochtones d'être laissés pour compte en raison de querelles de « territoire » entre organismes de développement.

29. Le secrétariat de l'Instance devrait persister à réaliser ses bilans annuels, son bulletin trimestriel (*Message Stick*) et sa base de données sur la mise en œuvre des recommandations. Il devrait aussi passer en revue les interventions orales faites au cours des séances de l'Instance et prendre note des mentions de la mise en œuvre de recommandations, qui devraient être ajoutées aux informations fournies dans les rapports écrits.

30. Le Groupe d'appui interorganisations devrait continuer d'analyser les recommandations de l'Instance et de faire des suggestions sur la meilleure manière de les faire mettre en œuvre par les organes concernés. Cela devrait comprendre des propositions sur la façon de présenter les recommandations et des informations que les peuples autochtones pourront utiliser pour influencer les décisions au système des Nations Unies.

31. Il serait utile que les membres de l'Instance, en collaboration avec d'autres organismes et avec des organisations de peuples autochtones, s'emploient davantage à diminuer le nombre de recommandations formulées aux sessions annuelles.

32. S'agissant de promouvoir la démarche et les pratiques pour le développement intégré et autodéterminé des peuples autochtones, il devrait y avoir un dialogue plus poussé entre eux de même qu'entre eux et les organes intergouvernementaux et gouvernementaux, afin de préciser encore les concepts et de s'entendre sur la façon de mieux mettre en œuvre les recommandations.