



Conseil d'administration

325^e session, Genève, 29 octobre-12 novembre 2015

GB.325/POL/2

Section de l'élaboration des politiques
Segment de l'emploi et de la protection sociale

POL

Date: 7 octobre 2015

Original: anglais

DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Droit des peuples autochtones au développement inclusif et durable

Objet du document

Le présent document décrit une stratégie en vue d'une action de l'OIT en faveur des peuples autochtones et tribaux afin de renforcer le rôle joué par l'OIT à cet égard, compte tenu de l'expérience acquise et des changements intervenus depuis l'adoption de la convention n° 169 il y a plus de vingt-cinq ans ainsi que de l'approche intégrée introduite par la réforme du Bureau pour lutter contre les inégalités et la discrimination.

Le Conseil d'administration est invité à donner au Bureau des orientations sur la manière de modifier, d'améliorer ou de compléter la stratégie et à demander au Directeur général de tenir compte de ses orientations pour l'exécution de la stratégie concernant l'action de l'OIT en faveur des peuples autochtones et tribaux dans le cadre de la mise en œuvre du programme et budget et de l'élaboration des futures propositions de programme et de budget et du prochain cadre stratégique (voir le projet de décision figurant au paragraphe 29).

Objectif stratégique pertinent: Tous.

Incidences sur le plan des politiques: La stratégie proposée devrait renforcer la capacité de l'OIT de promouvoir le droit des peuples autochtones et tribaux au développement inclusif et durable, conformément aux normes et aux politiques de l'OIT.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Voir le point appelant une décision.

Unité auteur: Service des questions de genre, de l'égalité et de la diversité, Département des conditions de travail et de l'égalité (GED/WORKQUALITY).

Documents connexes: Convention n° 169, résolution concernant l'action de l'OIT en faveur des peuples indigènes et tribaux adoptée par la Conférence internationale du Travail (1989), programme et budget pour 2016-17.

I. Introduction

1. La situation des peuples autochtones et tribaux est une question qui intéresse l'OIT depuis sa création. La convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, constitue le premier instrument international traitant des conditions de travail et de vie des peuples autochtones et tribaux de manière globale. En 1989, la Conférence a adopté la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, pour porter révision de la convention n° 107 qui est aujourd'hui considérée comme obsolète ¹.
2. La convention n° 169 repose sur la reconnaissance de l'aspiration des peuples autochtones et tribaux à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des Etats où ils vivent. Cette convention, qui met l'accent sur les principes d'égalité, de consultation, de participation et de coopération, offre un cadre pour instaurer la démocratie participative, la justice sociale et le développement durable.
3. Jusqu'en 2013, les activités menées par l'OIT à l'intention des peuples autochtones et tribaux l'étaient principalement dans le cadre d'un programme spécial destiné à mieux faire connaître la convention n° 169, au titre du suivi de la Déclaration de 1998 – en particulier pour ce qui concerne le travail des enfants et le travail forcé –, et en lien avec le développement économique local. Par la suite, la réforme du Bureau a conduit à l'adoption d'une approche globale en vue de lutter contre les inégalités et la discrimination, qui offre de nouvelles possibilités pour aborder les questions relatives aux peuples autochtones et tribaux d'une manière plus intégrée. En outre, plusieurs événements majeurs se sont produits à l'échelle internationale, le plus récent étant l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030.
4. Dans ce contexte, et compte tenu de l'expérience acquise depuis l'adoption de la convention il y a plus de vingt-cinq ans, le présent document expose une stratégie proposée en vue d'une action de l'OIT en faveur des peuples autochtones et tribaux afin de renforcer le rôle joué par l'OIT à cet égard ².

II. Renforcer l'action de l'OIT en faveur des peuples autochtones et tribaux: contexte et fondements

5. Depuis son adoption, la convention n° 169 a eu des effets profonds sur la législation et la société des Etats Membres l'ayant ratifiée. De grandes réformes ont été menées concernant notamment la reconnaissance et la protection au plan constitutionnel des droits des peuples autochtones, la représentation et la présence effective de ces derniers dans les données fournies par les recensements et la reconnaissance de leurs droits fonciers. Les pays ayant ratifié la convention ont également mis au point une législation spécifique en matière de consultation, souvent avec l'appui du BIT. Toutefois, l'influence de la convention s'exerce au-delà des pays qui l'ont ratifiée: cet instrument a en effet facilité l'élaboration de lois et

¹ A ce jour, 22 pays ont ratifié la convention n° 169; la convention n° 107 a été ratifiée par 27 pays et est toujours en vigueur dans 17 d'entre eux.

² En collaboration avec le gouvernement du Danemark, le gouvernement du Mexique, le Groupe de travail international pour les affaires autochtones et l'Université de Lucerne, le Bureau a organisé un séminaire en novembre 2014 pour célébrer le 25^e anniversaire de la convention n° 169. Un résumé des discussions qui ont eu lieu lors de ce séminaire est disponible à l'adresse http://www.ilo.org/gender/Events/WCMS_339096/lang--en/index.htm (en anglais seulement).

de politiques de nombreux autres pays et a orienté les travaux menés par des organisations internationales à l'échelle mondiale et régionale.

6. Les droits des peuples autochtones et tribaux et les problèmes auxquels ces derniers sont confrontés font désormais partie intégrante des grandes priorités mondiales, y compris dans les domaines du développement durable, des droits de l'homme et de la protection de l'environnement. Les négociations portant sur la mise au point d'un instrument des Nations Unies en faveur des peuples autochtones ont débouché sur l'adoption, par l'Assemblée générale des Nations Unies, de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones en 2007³. S'il est vrai que cette déclaration est l'instrument le plus récent et qu'elle reflète au plus près les aspirations des peuples autochtones, la convention n° 169, en tant que traité, prévoit des mesures précises de nature à permettre la réalisation de ces aspirations.
7. Il s'agit à présent de prêter attention aux mesures prises à l'échelle nationale afin de traduire dans les faits les droits des peuples autochtones et tribaux reconnus à l'échelle internationale. Le document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones, tenue en 2014, contient un ensemble complet d'engagements à cet égard, y compris un appel à de nouvelles ratifications de la convention n° 169⁴.
8. Les préoccupations liées aux droits et au bien-être des peuples autochtones font également partie intégrante du Programme de développement durable à l'horizon 2030, dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté et les inégalités en donnant les moyens d'action nécessaires aux franges de la population fragiles sur le plan socio-économique. Le Programme d'action d'Addis-Abeba reconnaît que les savoirs, innovations et pratiques traditionnels des peuples autochtones peuvent soutenir des moyens d'existence durables et souligne la nécessité d'accorder une attention particulière aux peuples autochtones sur le plan de la protection sociale.
9. Pour atteindre les objectifs ambitieux fixés dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, il faudra relever de nombreux défis et mettre l'accent sur les peuples autochtones et tribaux, qui, d'après les estimations, représentent plus de 370 millions de personnes dans le monde. D'après la Banque mondiale, les peuples autochtones et tribaux représenteraient environ 5 pour cent de la population mondiale et 15 pour cent de la population pauvre⁵. Même dans les pays où la croissance économique a entraîné une réduction globale des inégalités, les peuples autochtones et tribaux ne bénéficient généralement pas de ces avancées, et la pauvreté augmente souvent au sein de cette catégorie de la population⁶.
10. Le renforcement de l'action menée par l'OIT à l'intention des peuples autochtones et tribaux pourrait grandement contribuer à soutenir les initiatives en faveur de la lutte contre l'exclusion des peuples autochtones et tribaux et les discriminations dont ils sont l'objet et du développement inclusif et durable pour tous.

³ Résolution 61/295 adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007.

⁴ Résolution 69/2 adoptée par l'Assemblée générale le 22 septembre 2014.

⁵ *Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: An independent desk review*, Banque mondiale, 2003.

⁶ Hall et Patrinos, *Indigenous Peoples, Poverty and Development*, 2014.

III. Points importants pour l'élaboration d'une stratégie de l'OIT

11. Sur la base de l'approche intégrée adoptée à l'occasion de la réforme du Bureau pour lutter contre les inégalités et la discrimination ainsi que de l'expérience acquise lors de travaux antérieurs du BIT à l'intention des peuples autochtones et tribaux, la stratégie proposée vise à renforcer la capacité de l'OIT de répondre aux besoins des mandants tout en faisant participer les peuples concernés. La convention n° 169⁷ et la résolution adoptée en 1989 par la Conférence internationale du Travail concernant l'action de l'OIT en faveur des peuples indigènes et tribaux guident les travaux menés par le BIT dans ce domaine.
12. Le BIT fournira un appui aux mandants, compte tenu des demandes et des besoins, dans les pays ayant ratifié les conventions pertinentes ainsi que dans les pays ne l'ayant pas encore fait. Les interventions seront adaptées à la situation du moment dans les pays en question et s'appuieront sur des méthodes et approches permettant aux peuples autochtones et tribaux de prendre part aux travaux en tant que partenaires. Les questions d'égalité entre hommes et femmes seront intégrées de manière concrète dans tous les travaux, et une attention particulière sera accordée aux jeunes autochtones et aux personnes autochtones handicapées.

A. Faire mieux connaître la convention n° 169

13. En dépit de la notoriété de la convention, son contenu et sa portée sont souvent méconnus des responsables de l'élaboration des politiques et des décideurs, des mandants de l'OIT et des peuples autochtones et tribaux, en particulier à l'échelle locale. Le BIT élargira la diffusion du Manuel de 2013 à l'usage des mandants tripartites de l'OIT intitulé «Comprendre la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989»⁸, y compris dans des versions linguistiques supplémentaires, et mettra au point de nouveaux outils adaptés aux différents contextes et besoins. Des activités de formation doivent être menées sur une plus grande échelle afin de faire mieux connaître la convention et d'en promouvoir une compréhension commune, au moyen par exemple de programmes de formation nationaux et sous-régionaux, qui viendront s'ajouter aux cours de formation interrégionaux dispensés au Centre de Turin.
14. Les travaux visant à renforcer les capacités nationales pour ce qui est de l'application de la convention combineront différents types d'action, y compris des activités de promotion du dialogue entre les mandants de l'OIT et les peuples autochtones et tribaux, une assistance technique dans le domaine des normes ainsi que la compilation, l'évaluation et le partage des expériences existantes et des bonnes pratiques avec la participation des mandants de l'OIT et des peuples autochtones et tribaux. L'échange de données d'expérience entre les

⁷ Parmi les instruments particulièrement pertinents, on peut également citer les conventions fondamentales et celles relatives à la gouvernance ainsi que les instruments adoptés plus récemment en ce qui concerne le VIH et le sida, les travailleurs domestiques, les socles de protection sociale, la main-d'œuvre et la formalisation de l'économie informelle.

⁸ *Comprendre la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989*, Manuel à l'usage des mandants tripartites de l'OIT, BIT, Genève, 2013. Disponible à l'adresse http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_211976/lang--fr/index.htm.

pays et les régions sera également encouragé⁹. Ces travaux pourraient déboucher sur l'élaboration de directives ou d'un recueil de directives pratiques du BIT.

15. Sur les 22 pays ayant ratifié la convention n° 169, 15 sont des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, quatre sont des pays d'Europe, deux relèvent de la région Asie-Pacifique et un d'Afrique¹⁰. Dans un certain nombre de pays, y compris dans des régions où encore peu de pays ont ratifié la convention, des discussions sont en cours au sujet de la ratification de cet instrument. Le BIT encouragera les pays à ratifier la convention et à la mettre en œuvre de manière effective et leur apportera un appui en la matière, afin notamment de faciliter le dialogue entre les mandants de l'OIT et avec les organisations représentatives des peuples autochtones et tribaux, de fournir une assistance pour la réalisation d'évaluations préliminaires et de contribuer au renforcement des capacités en vue de la mise en place d'un cadre juridique, stratégique et institutionnel favorisant l'application de la convention.

B. Renforcer le dialogue, la consultation et la participation dans le cadre institutionnel

16. Les consultations avec les peuples autochtones et tribaux ainsi que la participation de ces derniers sont deux éléments essentiels pour améliorer la cohérence des politiques, concilier des intérêts divergents, parvenir à des accords et créer un environnement propice au développement. L'absence de cadres juridique et institutionnel appropriés en matière de consultation et de participation a des conséquences négatives pour les communautés autochtones et crée souvent une insécurité juridique pour les entreprises. Les organes de contrôle de l'OIT soulignent régulièrement des lacunes dans la mise en œuvre des dispositions de la convention pour ce qui est de la consultation et de la participation, s'agissant de projets de développement précis et, de manière plus générale, des plans et politiques publiques de développement. Dans les pays où des procédures de consultation et de participation existent, leur application est souvent compromise par les capacités limitées des acteurs concernés et la méfiance entre les parties, entre autres difficultés¹¹.
17. Les initiatives visant à promouvoir le dialogue dans un cadre institutionnel entre les peuples autochtones et tribaux et les organes de l'Etat, ainsi qu'à renforcer les capacités des mandants de l'OIT et des organisations représentatives des peuples autochtones et tribaux en vue d'établir et d'améliorer les procédures de consultation et de participation dans des domaines clés de l'action publique, constitueront l'axe stratégique de l'action de l'OIT. Il conviendrait notamment de recenser et d'évaluer les pratiques et difficultés actuelles en lien avec ces mécanismes et d'encourager le dialogue, avec la participation des mandants de l'OIT et des peuples autochtones et tribaux, afin de chercher des solutions permettant de résoudre les problèmes rencontrés, conformément aux normes de l'OIT. Une attention particulière sera accordée à la participation active des femmes et des jeunes autochtones dans les processus de consultation et de participation.

⁹ S'agissant de la région Afrique, les travaux menés précédemment avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) pourraient servir de base à cet égard.

¹⁰ La résolution adoptée par la Conférence internationale du Travail en 1989 invite les Membres à envisager de ratifier la convention dans les meilleurs délais.

¹¹ Dans un rapport régional à paraître, le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) examine l'application des procédures de consultation préalable dans le cadre de projets d'investissement au Chili, en Colombie, au Costa Rica et au Guatemala. Ce rapport met en évidence les difficultés auxquelles se heurte le secteur privé et formule des recommandations à cet égard.

C. Améliorer les moyens de subsistance et les conditions de travail

18. L'OIT poursuivra l'action qu'elle mène pour améliorer les moyens de subsistance et les conditions de travail des femmes et des hommes des peuples autochtones et tribaux, en tenant compte de leurs aspirations et de leurs besoins ainsi que de la diversité des situations auxquelles ils sont confrontés. Cela se traduira notamment par des actions participatives en faveur des activités de subsistance traditionnelles ainsi que par des mesures d'appui aux activités économiques conjuguant moyens de subsistance traditionnels et nouvelles formes d'activités génératrices de revenus, telles que l'entrepreneuriat, la création de petites entreprises, l'emploi à titre indépendant et la formation de coopératives.
19. Les travailleurs autochtones et tribaux sont dans une position défavorable pour rechercher un emploi salarié, due en partie au fait que leurs communautés ont un accès limité aux services publics, y compris à l'éducation et aux formations professionnelles correspondant à leurs besoins et à leurs aspirations. Cela les rend d'autant plus vulnérables à la discrimination et à l'exploitation, y compris au travail forcé. Les travailleurs autochtones et tribaux exercent généralement des activités dans l'économie informelle – dans les zones urbaines comme dans les zones rurales – et dans des secteurs ou professions où il existe des lacunes en matière de couverture et d'application du droit du travail, comme le travail domestique ou l'agriculture, ou les travaux dangereux. La réponse de l'OIT à ces problèmes passera par des mesures de protection des travailleurs autochtones contre les formes de travail inacceptables dans des secteurs ciblés, la promotion du travail décent dans l'économie rurale et des mesures visant à résoudre les difficultés rencontrées par ces travailleurs dans l'économie informelle¹².

D. Elargir la protection sociale

20. Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour apporter un appui aux Etats Membres en vue de l'élargissement de la sécurité sociale, y compris la création de socles nationaux de protection sociale, le Bureau accordera une attention particulière aux conditions de vie, aux besoins et aux aspirations des peuples autochtones et tribaux, aux obstacles auxquels ils se heurtent lorsqu'ils essaient de bénéficier de la protection sociale, ainsi qu'à leur consultation et leur participation pour la définition et la mise en œuvre des prestations et des régimes connexes. Il s'agira notamment de recenser et d'évaluer les données d'expérience et les pratiques existantes, avec la participation des mandants de l'OIT et des peuples autochtones, et de mettre au point des outils d'orientation pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

E. Femmes des peuples autochtones et tribaux

21. Les femmes des peuples autochtones et tribaux sont l'objet de discriminations à plus d'un titre, à la fois à l'extérieur et à l'intérieur de leur communauté. Le BIT mettra au point des actions destinées à surmonter les obstacles et les difficultés spécifiques auxquels elles sont confrontées. A ce titre, des interventions seraient menées pour permettre aux femmes de se faire entendre à l'intérieur et à l'extérieur de leur communauté, renforcer les connaissances sur le rôle des femmes dans les économies traditionnelles, fournir un appui dans le

¹² Voir le paragraphe 7 *i*) de la recommandation (n° 204) sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015, et le document GB.325/POL/1 (Suivi de la résolution concernant les mesures visant à faciliter la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle).

domaine de l'entrepreneuriat et mener des campagnes de sensibilisation et de mobilisation axées sur la prévention et la lutte contre la violence à caractère sexiste ¹³.

F. Réduire le déficit de connaissances

22. Pour favoriser l'accès des femmes et des hommes autochtones au travail décent et à la protection sociale, il est essentiel de disposer d'une base de connaissances solide afin de prendre des décisions éclairées sur les mesures à adopter. En 2014-15, le Bureau a intensifié ses efforts pour accroître les connaissances sur les conditions socio-économiques des femmes et des hommes autochtones. Le BIT s'efforce d'élargir ses travaux de recherche sur le plan quantitatif et qualitatif, notamment en menant des enquêtes ponctuelles, afin de remédier aux déficits actuels de connaissances et de données concernant les peuples autochtones et tribaux dans le monde du travail et d'appuyer la collecte de données désagrégées. Ces travaux faciliteront l'intégration effective des objectifs de développement durable dans les plans de développement nationaux.

G. Partenariats

23. L'OIT, qui est un membre actif du Groupe d'appui interorganisations sur les questions concernant les peuples autochtones, continuera de faire mieux connaître la convention n° 169 au sein du système des Nations Unies, y compris en assumant un rôle de premier plan dans les groupes interorganisations compétents à l'échelle régionale et nationale. Elle étudiera les possibilités d'action conjointe en se fondant sur l'expérience acquise dans le cadre du Partenariat des Nations Unies pour les peuples autochtones ¹⁴.
24. A la demande de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies élabore actuellement un plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies en vue de garantir la cohérence de l'action menée pour atteindre les objectifs définis dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en concertation et en coopération avec les peuples autochtones, le Groupe d'appui interorganisations sur les questions concernant les peuples autochtones et les Etats membres de l'ONU. Ce plan d'action devrait ouvrir des perspectives pour promouvoir la convention n° 169 et donner plus d'ampleur aux actions et initiatives conjointes au sein du système des Nations Unies.
25. L'OIT continuera de collaborer avec le Groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'homme et le Pacte mondial à propos des orientations à l'intention des entreprises dans le cadre des processus de «diligence raisonnable» et d'assurer une liaison avec les partenaires sociaux à cet égard. Elle contribuera également au renforcement et à l'échange des connaissances sur les politiques et pratiques des entreprises en ce qui concerne le respect des droits des peuples autochtones.

¹³ Voir par exemple OIT/PNUD, UNICEF, FNUAP/ONU-Femmes, *Breaking the Silence on Violence against Indigenous Girls, Adolescents and Young Women*, 2013.

¹⁴ *UNIPP Success Stories: Cooperating to promote and protect indigenous peoples' rights*, mai 2014.

IV. Perspectives

26. Au titre du programme et budget pour 2016-17, le Bureau est chargé d'aborder les questions relatives aux peuples autochtones et tribaux en tenant compte aussi bien du principe d'action transversal d'égalité entre hommes et femmes et de non-discrimination que de produits spécifiques en lien avec les résultats stratégiques. A cet effet, il compte s'appuyer sur la stratégie proposée pour garantir la cohérence de l'action menée par l'OIT s'agissant des peuples autochtones et tribaux, en développant autant que possible des synergies entre les différents résultats stratégiques et les actions engagées. Les actions qui seront menées dans le cadre de cette stratégie contribueront à la réalisation des initiatives du centenaire sur les femmes au travail et sur l'éradication de la pauvreté.
27. Le Bureau a constitué un réseau pour les peuples autochtones et tribaux, composé des membres du personnel concernés à la fois au siège et sur le terrain. Coordonné par le Service des questions de genre, de l'égalité et de la diversité (GED), ce réseau sera utile pour échanger des informations et mettre au point des activités conjointes ou coordonnées entre les équipes mondiales d'appui technique et au sein de ces dernières. Il permettra en outre au personnel du BIT d'acquérir une meilleure compréhension de la convention n° 169 et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.
28. Les actions menées par le BIT en faveur des peuples autochtones et tribaux seront financées au titre du budget ordinaire et par des ressources extrabudgétaires.

Projet de décision

29. *Le Conseil d'administration voudra sans doute:*
- a) *donner au Bureau des orientations sur la manière de modifier, d'améliorer ou de compléter la stratégie en vue d'une action de l'OIT en faveur des peuples autochtones et tribaux; et*
 - b) *demander au Directeur général de prendre en considération la stratégie et les orientations données pendant la discussion pour mettre en œuvre le programme et budget pour 2016-17, élaborer le prochain cadre stratégique et de futures propositions de programme et de budget et faciliter la mise à disposition de ressources extrabudgétaires.*