

Mémoire présentée à l'École nationale d'administration publique  
dans le cadre du programme de Maîtrise en administration publique  
pour l'obtention du grade de Maître ès science (M. Sc.)  
Concentration : Administration internationale

Mémoire intitulé

**« Le modèle canadien de gouvernance autochtone : portée et applicabilité  
dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo »**

Présenté par

**JETHRO KOMBO YETILO**

**Décembre, 2014**

Le mémoire intitulé

**« Le modèle canadien de gouvernance autochtone : portée et applicabilité dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo »**

Présenté par

**Jéthro Kombo Yetilo**

Est évalué par les membres du jury de mémoire suivants :

Alexandre Couture Gagnon, professeure à l'ENAP et présidente

Jean-François Savard, professeur à l'ENAP et directeur de mémoire

Jean-Claude Villiard, professeur associé à l'ENAP et examinateur

À mon épouse Déborah, pour sa présence dans ma vie  
et pour son soutien indéfectible

À mes filles Marcelina et Believe, qui font  
mon bonheur et ma joie

À mon père Samson, pour ses conseils  
bienveillants et avisés au fil des ans

À mon frère Samy et à mes sœurs Pépé et Rachel,  
ainsi qu'à leurs familles respectives

## Remerciements

Ce mémoire est l'aboutissement de plus de deux années de recherche. C'est donc un travail de longue haleine qui ne pouvait se réaliser sans le précieux concours d'autres personnes, à qui nous voulons exprimer toute notre gratitude. Nous pensons tout d'abord à notre directeur, le professeur Jean-François Savard, qui, par sa patience, sa rigueur, ses connaissances et son expertise, a su nous aider à canaliser nos énergies et nos idées, et ainsi rédiger ce mémoire. Il nous a toujours redonné confiance lorsque nous pensions passer à côté des exigences imposées par cet exercice. Sans son encadrement ce projet n'aurait pu se réaliser.

Nos remerciements vont aussi à la professeure Alexandre Couture Gagnon et au professeur Jean-Claude Villiard, respectivement présidente et membre du comité d'évaluation, pour leurs remarques à fois constructives et objectives. Leurs conseils et suggestions nous ont permis de bonifier la qualité de ce mémoire.

Nous aimerions aussi remercier de tout cœur, notre épouse Déborah et nos filles Marcelina et Believe, pour leur patience et leur compréhension. Ce n'est pas facile d'avoir un mari et un père souvent absent. Lorsque nous avons l'impression de ne plus avancer dans la recherche et la rédaction de ce mémoire, il a été primordial de nous savoir soutenu au quotidien par elles. Un grand merci pour cette marque d'affection.

Enfin, que toute notre grande famille en République démocratique du Congo, ainsi que tous nos amis, anonymes et discrets, qui continuent de croire en nous et qui nous ont soutenu d'une façon ou d'une autre, trouvent ici l'expression de notre reconnaissance des plus sincères.

## Résumé

Ce mémoire est à la fois un diagnostic de la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo et une analyse du régime canadien de politique autochtone. Il s'intéresse particulièrement aux politiques élaborées par le gouvernement canadien dans le cadre de l'habilitation des droits des Premières nations. Il analyse ces politiques afin de déterminer celles qui ont le potentiel de faire l'objet d'un transfert, afin de contribuer à l'émergence d'une gouvernance autochtone locale et à l'habilitation des droits des Pygmées en République démocratique du Congo.

En s'inspirant de l'approche de transfert de politiques — et plus particulièrement de la catégorisation des transferts établie par Thierry Delpeuch — ce travail répond à notre question de recherche, celle qui consiste à déterminer les politiques visant l'habilitation des Premières nations du Canada qui peuvent servir de cadres de référence à l'État congolais. Les résultats de notre recherche démontrent que sur les 80 politiques (politiques, programmes, initiatives, ...) élaborées et mises en œuvre au Canada dans le cadre du régime de politique autochtone, seules neuf sont transférables, c'est-à-dire qu'elles pourraient s'appliquer et s'adapter au contexte de la République démocratique du Congo et aux réalités et attentes des Pygmées.

Toutefois, cette étude ne suggère pas de transposer ou dupliquer en République démocratique du Congo ces neuf politiques, puisque d'une part, les contextes historique, politique et culturel ne sont pas les mêmes entre les deux pays, et d'autre part, cela risque de reproduire les mêmes limites observées au Canada. Les autorités congolaises et les communautés pygmées pourraient néanmoins s'inspirer des idées, des savoirs et de certains grands principes qui sous-tendent ces neuf politiques, dans les phases initiales — la mise à l'agenda, la définition des objectifs et l'élaboration — en vue de développer leur propre régime de politique autochtone.

**Mots-clés :** transfert de politiques, Premières nations, Pygmées, politique autochtone, gouvernance autochtone

## **Abstract**

This M.Sc. thesis is both a diagnosis of the situation of the Pygmies in the Democratic Republic of the Congo and an analysis of Canada aboriginal policy regime. It is particularly interested in the policies developed by the Canadian Government toward the empowerment of the rights of First nations. It analyzes these policies to determine which have the potential to be the subject of a transfer, in order to contribute to the emergence of a local indigenous governance and empowerment of rights of Pygmies in the Democratic Republic of the Congo.

Based on the policy transfer approach — and more particularly on the categorization of transfers established by Thierry Delpuech — this work answers our research question, which seeks to determine policies for the empowerment of First nations the Canada which can serve as frames of reference to the Congolese State. The results of our research show that among the 80 policies (policies, programs, initiatives ...) developed and implemented in Canada within the Aboriginal policy regime, only nine are transferable, meaning that they could apply and adapt to the context of the Democratic Republic of the Congo and the realities and expectations of the Pygmies.

However, this study does not suggest transposing or duplicating these nine policies in the Democratic Republic of the Congo, since on the one hand, historical, political and cultural contexts are not the same between the two countries, and on the other hand, it may reproduce the same limits observed in the Canada. The Congolese authorities and the Pygmy communities, however, could be inspired by ideas, knowledge and some main principles that underlie these nine policies, in the initial stages — agenda setting, definition of objectives and policy formulation — in order to develop their own regime of Aboriginal policy.

**Keywords:** policy transfer, First nations, Pygmies, Aboriginal policy, indigenous governance

## Table des matières

<b>CHAPITRE 1 : INTRODUCTION GÉNÉRALE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Présentation du sujet.....	1
1.2. Choix et justification de la recherche .....	2
1.3. Recension des écrits .....	4
1.4. Problématique .....	16
1.5. Intérêt et pertinence de la recherche.....	17
1.6. Subdivision du travail.....	18
<b>CHAPITRE 2 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE.....</b>	<b>19</b>
2.1. Cadre théorique .....	19
2.1.1. Précision terminologique.....	19
2.1.2. Les motifs de transferts et les raisons de leur accroissement .....	20
2.1.3. La catégorisation des transferts .....	21
2.1.4. L'apport de la théorie des transferts de politiques dans notre recherche.....	24
2.2. Méthodologie .....	24
2.2.1. Stratégie de recherche .....	24
2.2.2. Techniques de collecte d'informations.....	25
2.2.3. Analyse des données .....	26
<b>CHAPITRE 3 : LES PEUPLES AUTOCHTONES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : ÉTAT DES LIEUX ET GOUVERNANCE .....</b>	<b>33</b>
3.1. Bref aperçu de la République démocratique du Congo.....	33
3.2. Les Pygmées : peuple et évolution sociale.....	35
3.3. La gouvernance des Pygmées en République démocratique du Congo.....	41
3.3.1. État des lieux des droits des Pygmées .....	41
3.3.2. Situation foncière des peuples autochtones pygmées.....	46
3.4. Les revendications des Pygmées : portée, cadre de mobilisation et limites .....	51
3.4.1. Portée et nature des revendications .....	51

3.4.2.	Cadres de mobilisation des revendications .....	52
3.4.3.	Limites des actions entreprises par les Pygmées.....	54
<b>CHAPITRE 4 : LE REGIME DE POLITIQUE AUTOCHTONE AU CANADA : ENJEUX ET GOUVERNANCE.....</b>		<b>57</b>
4.1.	Brève présentation des Autochtones du Canada .....	57
4.2.	Organisation sociale et politique des Autochtones.....	59
4.3.	Les politiques autochtones .....	62
4.3.1.	Les revendications des Autochtones .....	62
4.3.2.	Nature et portée des politiques autochtones .....	63
4.3.2.1.	Aperçu global .....	63
4.4.	La gestion des enjeux autochtones .....	68
4.4.1.	Aperçu et évolution historique .....	68
4.4.2.	La structure de gestion des questions autochtones .....	69
<b>CHAPITRE 5 : ANALYSE DES DONNEES ET PRESENTATION DES RESULTATS ....</b>		<b>73</b>
5.1.	Étape 1 : L'inventaire (liste) des politiques en rapport avec la gouvernance locale autochtone au Canada.....	73
5.2.	Étape 2 : Sélection des politiques en rapport avec les Premières nations et avec la gouvernance et/ou la gestion des terres et des ressources .....	79
5.3.	Étape 3 : Classification des politiques en fonction de la nature des entités mises en circulation.....	86
5.4.	Étape 4 : Récapitulatif de la situation des Pygmées .....	88
5.5.	Étape 5 : Le rapprochement entre les politiques canadiennes et la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo .....	90
5.6.	Étape 6 : Détermination de la dimension temporelle des politiques transférables .....	107
<b>CHAPITRE 6 : CONCLUSION GENENALE .....</b>		<b>110</b>
<b>Bibliographie et références .....</b>		<b>117</b>
<b>ANNEXE A .....</b>		<b>128</b>

## Liste des tableaux, figures et grilles

Grille 1. Classification en fonction de la nature des entités mises en circulation (page 28)

Grille 2. Classification en fonction de la dimension temporelle (page 28)

Grille 3. Modèle d'analyse des politiques transférables (page 31)

Figure 1. Modèle d'analyse des politiques transférables (page 32)

Tableau 1. Liste des politiques en rapport avec la gouvernance locale autochtone (pages 74-79)

Tableau 2. Classification des politiques en fonction de la nature des entités (page 87, 88)

Tableau 3. Tableau récapitulatif de la situation des Pygmées (pages 88, 89)

Tableau 4. Éléments de rapprochement entre les politiques retenues et la situation des Pygmées (pages 90-92)

Tableau 5. Dimension temporelle des politiques transférables (pages 108, 109)

## CHAPITRE 1 : INTRODUCTION GÉNÉRALE

### 1.1. Présentation du sujet

Les Pygmées de la République démocratique du Congo vivent dans une spirale de traitements dégradants et inhumains qui se matérialisent, entre autres, par le mépris, l'appauvrissement, l'analphabétisme, l'exclusion de la gestion des affaires publiques, la réquisition forcée et gratuite des services (exploitation dans des plantations ou pour certains travaux lourds) ainsi que la dépossession de leurs terres (Tshibwabwa et Odimba, 2009, p. 54-56).

L'État congolais peine encore à développer des politiques qui protègent les droits des communautés pygmées et qui leur assurent une vie digne. Aussi, ces communautés – à l'instar de celles qui vivent dans d'autres pays d'Afrique centrale, à savoir la République du Congo, le Cameroun, la République centrafricaine, le Gabon, le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda – continuent-elles à être victimes de discriminations de tous genres et des violations massives et répétées de leurs droits et intérêts (Dehoumon, 2011). Et pourtant, les Pygmées sont reconnus dans la *Déclaration des droits des peuples autochtones* des Nations Unies comme des Autochtones (Bellier, 2006).

Il est vrai que la question de la gouvernance autochtone constitue aussi une préoccupation pour d'autres parties du monde (Bellier, 2006). Savard et Béland soutiennent, par exemple, qu'elle constitue un enjeu majeur au Canada, aussi bien pour les communautés autochtones que pour le gouvernement canadien (Savard et Béland, 2009, p.118). Toutefois, elle l'est davantage encore dans le contexte des Pygmées d'Afrique centrale en général (Bigombe, 2009), et ceux de la République démocratique du Congo en particulier (Nkoy Elela, 2005), où ils sont considérés par les Nations Unies comme un peuple en voie d'extinction (Artus, 2011). Le régime de politique autochtone canadien pourrait de ce fait servir de cadre de référence pour la République démocratique du Congo, où cette problématique se pose encore avec beaucoup d'acuité.

On ne suggère pas dans cette étude de transposer en République démocratique du Congo tout ce qui a été fait au Canada puisque les contextes historique, politique, économique, social et culturel ne sont pas les mêmes ; mais plutôt, en s’inspirant de la théorie de transfert de politiques, de jeter un regard critique sur la gouvernance autochtone au Canada à travers les politiques publiques conçues et mises en œuvre afin d’en dégager celles qui pourraient s’appliquer et s’adapter aux réalités des Pygmées de la République démocratique du Congo.

## **1.2. Choix et justification de la recherche**

Notre recherche porte sur les droits des Pygmées, en s’inspirant du régime de politique autochtone canadien, particulièrement celui des Premières nations. Certes, d’autres communautés autochtones – comme celles des États-Unis, de l’Australie ou de la Nouvelle-Zélande – auraient pu être choisies comme inspirations potentielles dans l’habilitation des droits des Pygmées, car, d’une part, tous ces États partagent un héritage colonial relativement similaire – ce sont tous des anciennes colonies britanniques – et, d’autre part, ils ont adopté, chacun, un ensemble de politiques visant à diminuer la dépendance des Autochtones face à l’État et à faciliter l’intégration de ces derniers dans la vie nationale (Fleras et Elliot, 1992; Papillon, 2005). Leurs régimes de droits autochtones sont donc comparables.

Notre choix pour le Canada se justifie du fait que, de tous ces États, c’est ce pays qui offre le cadre juridico-politique le plus développé sur la question autochtone (Papillon, 2005). En ce qui concerne l’Australie, par exemple, Papillon signale : « [ce pays] présente les ouvertures institutionnelles les plus restreintes [par rapport au Canada et aux États-Unis] à la reconnaissance de la différence autochtone et à sa traduction en termes politiques » (Papillon, 2005, p.135). Les Aborigènes australiens ne bénéficient d’aucune protection statutaire, comme c’est le cas au Canada (protection constitutionnelle) et aux États-Unis (protection extraconstitutionnelle). Les conditions socio-économiques peu reluisantes des Aborigènes australiens seraient d’ailleurs, pour certains auteurs, la conséquence logique de leur statut juridique et politique (Kauffman, 2003; Hamel, 2012).

Pour ce qui est des États-Unis, en dépit du fait que les communautés autochtones bénéficient d'une protection statutaire, Savard note que le gouvernement fédéral n'a pas de réelle politique d'autonomie et que depuis plusieurs décennies maintenant l'État ne fait presque plus grand chose pour les Autochtones (Savard, 1998). La plupart des programmes élaborés au profit des Autochtones aux États-Unis sont imprégnés de la « logique de marché » et favorisent « l'autonomie individuelle » (Papillon, 2005, p.135). Pour Brown et coll., cela n'a rien d'étonnant, car c'est une logique proche des idéaux américains que sont l'autonomie et la réussite individuelle (Brown et coll., 2001).

La situation des Autochtones de la Nouvelle-Zélande — les Maoris — est bien meilleure qu'en Australie et aux États-Unis. En effet, leurs droits sont davantage pris en compte dans le processus de prise de décisions gouvernementales. Toutefois, cette reconnaissance concerne plus les droits culturels. À cet effet, Schwimmer admet : « La Nouvelle-Zélande a développé un système de gestion assez intéressant, fondé sur le principe de l'autodétermination et de la dévolution, une sorte de souveraineté culturelle de la minorité nationale maorie » (Schwimmer, 1995, p.136). Dans d'autres domaines cependant, les législations et les administrations aménagent des sphères de droits et des pratiques distinctes ou séparées pour les populations autochtones. Par conséquent, les Maoris se mobilisent surtout entre eux, c'est-à-dire en marge de l'espace politique commun de l'État dont ils font partie (Gagné, 2012), ce qui a un impact, non seulement sur leurs actions, mais aussi sur leur statut politique et juridique (Kauffman, 2003; Fleras et Elliot, 1992).

Les politiques publiques développées en Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis sont donc minimalistes, c'est-à-dire moins développées comparativement à celles conçues et mises en œuvre au Canada (Fleras et Elliot, 1992; Papillon, 2005). Cela ne signifie pas que la situation socio-économique des Autochtones est meilleure au Canada que dans les autres pays (Papillon, 2005, p.131). Néanmoins, dans les domaines juridique et politique, le Canada a une longueur d'avance sur les autres pays, car comme le reconnaît Papillon : « La relation entre les peuples autochtones et l'État canadien s'est considérablement transformée [...] si bien qu'aujourd'hui ceux-ci bénéficient d'*un statut juridique* et d'une *reconnaissance politique* que certains autochtones d'ailleurs dans le monde peuvent leur

envier » (Papillon, 2005, p.130, c'est nous qui soulignons). C'est ce qui justifie notre choix pour le modèle canadien de gouvernance autochtone.

Par ailleurs, bien que la gouvernance autochtone au Canada concerne aussi les deux autres groupes autochtones reconnus par l'article 35 de la loi constitutionnelle de 1982, que sont les Inuits et les Métis, notre choix pour les Premières nations se justifie du fait que, comme le reconnaît Taylor : « Pour l'essentiel, la politique gouvernementale à l'égard des autochtones vaut d'abord et avant tout pour les Indiens » (Taylor, 2013). Savard et Béland ajoutent : « [...] ce groupe est visé par le plus grand nombre d'instruments privilégiés [...] pour favoriser la gouvernance locale autochtone » (Savard et Béland, 2009, p.119). Par conséquent, nous pouvons très bien appréhender l'évolution des politiques et de la gouvernance autochtones au Canada à travers les politiques et autres mécanismes d'habilitation des Premières nations.

### **1.3. Recension des écrits**

Si la question de la gouvernance autochtone a fait l'objet de nombreuses études dans la littérature au cours de vingt dernières années au Canada, notre recension des écrits révèle que peu de travaux ont porté sur la gouvernance locale des populations autochtones africaines, pourtant reconnues dans la *Déclaration des droits des peuples autochtones* des Nations Unies (Bellier, 2006).

En effet, la plupart de recherches concernant les communautés pygmées de l'Afrique centrale sont des études d'anthropologie, d'ethnologie ou de sociologie qui cherchent à comprendre et à décrire leurs modes de vie et leurs cultures dans la mesure où l'histoire, l'organisation sociale traditionnelle, les valeurs culturelles et les relations que ce peuple entretient avec d'autres communautés, demeurent, à ce jour encore, une curiosité scientifique (Bahuchet, 1991 ; Bahuchet, 1993 ; Mukito et Mbaya, 1997 ; Lewis, 2001 ; Dkamela et Oyono, 2003, Bissengué, 2004) et à dénoncer les conditions dans lesquelles elles vivent (Nkoy Elela, 2005 ; Mwanikemba Malabe, 2005 ; Tshibwabwa et Odimba, 2009 ; Banque mondiale, 2009 ; Abé, 2011 ; Dehoumon, 2011 ; Kombo Yetilo et Mwanikemba Malabe, 2013).

Ainsi, cette recension des écrits s'articule essentiellement autour de la gouvernance autochtone au Canada, à travers trois thèmes qui lui sont intimement liés, à savoir : l'autonomie gouvernementale, la gestion des terres et des ressources ainsi que les modes habitants. Mais avant la recension de ces trois thèmes, il nous semble important de dresser une recension des écrits sur le statut même d'autochtone.

### **1.3.1. Les peuples autochtones : définition et statut**

Selon Flaras et Elliot, les peuples autochtones sont « [...] *the existing descendants of those who are commonly thought to be the original inhabitants of a territory, who now occupy an encapsulated status as a subordinate members of a larger society, but who continue to identify with a cultural lifestyle at odds with that of the dominant sector* » (Flaras et Elliot, 1992, p.1). Aussi Rodon soutient-il que « le concept d'autochtone même est basé sur la notion de subordination » (Rodon, 2003, p.43).

De même Lyck note que l'« On définit un peuple autochtone comme celui qui occupait un territoire avant sa conquête par les sociétés coloniales et qui se considère distinct de la société gouvernant aujourd'hui ce même territoire. [...] Ils apparaissent comme un univers très diversifié et habitent tous les continents de la planète (Lyck, 2009, p.104)

C'est pour cette raison que l'Organisation internationale du travail estime « [Qu'] il est difficile de produire une définition universelle qui embrasse une telle diversité et [...] qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'adopter une définition officielle du terme peuples indigènes/autochtones » (Organisation internationale du travail, 2009, p.9). Ainsi sa Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux n'impose pas de définition stricte, mais s'attache plutôt, à décrire les peuples qu'elle vise à protéger.

Selon ladite convention, il existe deux catégories de critères pour identifier un peuple indigène/autochtone : des critères objectifs et un critère subjectif. Les critères objectifs sont : une continuité historique (ce sont des sociétés antérieures à la conquête/colonisation); des racines territoriales (leurs ancêtres habitaient déjà le pays ou la région); et des institutions sociales, économiques, culturelles et politiques distinctes (ils ont

conservé certaines ou toutes leurs institutions) (Organisation internationale du travail, 2009, p.9).

Quant au critère subjectif, complémentaire des critères objectifs, il s'agit du sentiment d'appartenance qui découle de l'auto-identification, c'est-à-dire qu'un peuple doit se définir lui-même comme indigène ou autochtone selon les termes de la convention, et les personnes appartenant à ces communautés doivent avoir le sentiment d'appartenir à ce peuple (Organisation internationale du travail, 2009, p.10).

Outre ces critères, le préambule de la Convention répertorie aussi certaines caractéristiques généralement attribuées aux peuples autochtones. Il s'agit de leur singularité; du fait qu'ils sont dépossédés de leurs terres, territoires et ressources naturelles; de leur présence historique et antérieure à la colonisation sur certains territoires; de leur spécificité linguistique et culturelle; ainsi que de leur marginalisation politique et juridique (Organisation internationale du travail, 2009, p.10).

En ce qui concerne l'Afrique, un groupe de travail mandaté par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a étudié en profondeur la problématique des populations/communautés autochtones en 2003. Les résultats de ses recherches ont été publiés en 2005 dans le *Rapport du groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples sur les populations/communautés autochtones*. La conclusion de ce rapport – allant dans le même sens que la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail – soutient qu'une définition stricte de ce qu'est un peuple autochtone n'est « ni nécessaire, ni souhaitable » car elle risquerait d'exclure certains groupes (Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et Groupe de travail international sur les populations autochtones, 2005).

Ce rapport revêt toute son importance pour une autre raison encore. En effet, comme le font remarquer des auteurs comme Bellier et Bayart, il y a souvent une confusion sur le continent basée sur l'idée largement répandue selon laquelle « tous les Africains seraient autochtones » (Bellier, 2006, p.102; Bayart, 2001). Le rapport soutenait que cela revenait à prendre pour point de repère – et à tort – l'époque de la colonisation européenne. À ce

propos Nobirabo Musafiri signale, en qui concerne l’Afrique centrale notamment, que cette confusion au sujet de l’expression autochtone provient justement de la colonisation, car durant cette période, les Européens employaient le terme « autochtone » pour désigner toutes les communautés non européennes confondues. Néanmoins, ce terme est de plus en plus investi d’une autre signification et, il tend maintenant à « [...] désigner les peuples très marginalisés vivant dans les forêts équatoriales » (Nobirabo Musafiri, 2008, p.9, 10), c’est-à-dire les Pygmées.

Aussi ce rapport, à l’instar de la Convention n°169 de l’OIT, conseillait-il de s’efforcer d’identifier les peuples autochtones, plutôt que de les définir, et il distinguait les traits suivants comme étant caractéristiques des peuples autochtones/indigènes d’Afrique : « [...] de peuples avec des identités, des histoires et des cultures spécifiques, qui sont caractérisés comme non dominants, vulnérables et désavantagés. Différents des minorités, les peuples indigènes [autochtones] marquent un attachement à une terre particulière et / ou à un mode de vie qui est menacé par les politiques étatiques et le rétrécissement de la base traditionnelle de leurs ressources » (Commission africaine des droits de l’homme et des peuples et Groupe de travail international sur les affaires autochtones, 2005, p. 112).

Reprenant ces caractéristiques énoncées par le groupe de travail de la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples, l’Organisation internationale du travail soutient que les traits suivants caractérisent les peuples autochtones d’Afrique (Organisation internationale du travail, 2009, p.15). :

- leur culture et leur mode de vie diffèrent considérablement de ceux de la société dominante;
- leur culture est menacée, et dans certains cas, elle est en voie de disparition;
- la préservation de leur mode de vie spécifique dépend du droit de ces peuples à disposer librement de leurs terres et de leurs ressources ancestrales;
- ces peuples vivent souvent dans des zones géographiques isolées et difficiles d’accès;

- ils sont victimes d'exclusion sur le plan politique et social, sont assujettis et exploités par les structures politiques et économiques en place dans le pays.

C'est le cas notamment des Pygmées d'Afrique centrale (Bigombe, 2009). À leur sujet, Lewis affirme: « [Ils] se définissent comme un peuple autochtone, et partagent bon nombre de caractéristiques de ces peuples, qui sont énumérées à l'article 1 de la Convention n°169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples autochtones et tribaux dans les pays indépendants » (Lewis, 2001, p.16). Par ailleurs, ils sont reconnus comme tels, aussi bien par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples que par la *Déclaration des droits des peuples autochtones* des Nations Unies (Bellier, 2006, p.101).

### **1.3.2. De l'autonomie gouvernementale autochtone**

La notion de la gouvernance autochtone est intimement liée à celle de l'autonomie gouvernementale. Ces dernières années, ce thème a fait l'objet de nombreuses études. La plupart d'entre elles ont analysé les difficultés, sinon les contraintes, à l'émergence d'une vraie gouvernance locale autochtone au Canada (Lajoie et Noreau, 2005 ; Bernier et Rigaud 2009 ; Savard et Béland, 2009 ; Rodon 2003 ; Dupuis, 2001 ; Hawkes, 2001; Christie, 2007, Commission royale sur les peuples autochtones, 1996).

Rodon (2003) part du constat selon lequel derrière l'apparente convergence terminologique – autonomie gouvernementale – se cache différentes interprétations. Si les gouvernements canadiens conçoivent cette autonomie comme le droit des Autochtones d'acquérir des compétences nécessaires à la préservation de leur identité, de leur côté, les Autochtones pensent qu'elle découle de leur droit à l'autodétermination et qu'elle leur permet de choisir le type de relations qu'ils souhaitent maintenir avec le Canada.

Abondant dans le même sens, Christie (2007) montre que cette notion est diversement comprise. D'après lui, les gouvernements canadiens considèrent que les droits contemporains des Autochtones à l'autonomie gouvernementale ne sont pas clairs, alors que pour les Autochtones cette autonomie est un droit inhérent « [...] qui repose sur le fait que les nations autochtones formaient des entités politiques autonomes, et qu'elles

contrôlaient leurs vies et leurs terres communes » (Christie, 2007, p.7). Tout en reconnaissant effectivement que l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent des Autochtones, l'auteur soutient toutefois qu'un tel droit ne peut s'exercer que dans le cadre de la souveraineté du Canada, ce qui exclut l'autodétermination.

Lajoie et Noreau (2005) soutiennent que les contraintes à l'émergence d'une gouvernance locale autochtone sont à la fois d'ordre historique, idéologique et sociologique. Du point de vue historique, ce sont les relations de nature colonialiste (colonialisme interne) entre l'État canadien et les Autochtones ainsi que des tensions qui existent entre les différents ordres de gouvernance autochtones qui entravent l'émergence d'une vraie gouvernance locale autochtone. En outre, la conception archaïque des droits ancestraux que se font les différents protagonistes, en l'occurrence l'État canadien et les communautés autochtones, constitue un écueil d'ordre idéologique. Enfin, les auteurs soutiennent que sur les plans sociologique et économique, deux facteurs constituent des obstacles à l'émergence d'une telle gouvernance. Il s'agit d'une part, de la dimension de communautés – la petite taille de certaines communautés ne facilite pas la mise en place des structures adéquates pouvant soutenir la gouvernance locale – et d'autre part, de l'absence d'autonomie économique ; par conséquent les communautés autochtones dépendent entièrement des autorités étatiques pour leur survie. Or, pensent ces auteurs, la gouvernance locale suppose, entre autres, cette autonomie économique.

Toujours en ce qui concerne le manque d'autonomie, Dupuis (2001) soutient que celui-ci est la conséquence de la tutelle que l'État canadien exerce sur les communautés autochtones dans tous les aspects de leur vie. Aussi affirme-t-elle que c'est cette tutelle qui constitue l'obstacle à l'émergence d'une gouvernance autochtone car elle entrave l'organisation politique, sociale et économique des Autochtones au niveau local.

Abordant la même problématique, Bernier et Rigaud (2009) analysent les enjeux de la gouvernance autochtone au Québec. Pour eux, la gouvernance autochtone au Québec revêt la forme d'un protectorat, c'est-à-dire l'État fédéral est à la fois centralisateur et lointain par

rapport aux communautés autochtones vulnérables. C'est ce qui explique, selon les auteurs, l'inefficacité de la gouvernance locale autochtone.

Poursuivant dans la même veine, Savard et Béland (2009) qualifient de paternalistes les relations entre l'État canadien et les Premières nations. Ils notent aussi la précarisation de la gouvernance locale des Premières nations en dépit du fait que l'État canadien fasse déjà preuve de volontarisme à travers différentes législations et de nombreux programmes et budgets de huit ministères, avec à la tête le ministère des Affaires autochtones. Pour ces auteurs beaucoup de maux affectent encore la gestion de l'État dans ce domaine – une vigilance insuffisante dans le suivi des projets, la déficience des mécanismes de reddition des comptes, le déficit d'écoute et l'improductivité des ressources allouées – contribuant ainsi à cette précarisation de la gouvernance locale autochtone.

### **1.3.3. De la gestion des terres et des ressources**

La gestion des ressources est un autre thème en lien avec la gouvernance autochtone locale et qui intéresse les chercheurs. Bien que beaucoup d'entre eux penchent pour l'autonomie gouvernementale autochtone ou autogestion (Forest, 1998; Savard et Béland, 2009; Bernier et Rigaud, 2009), l'État canadien, quant à lui, préfère un autre mode habilitant : la gestion partagée ou cogestion (Savard, 2011; Desbiens et Hirt, 2012). Il en va de même de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) qui avait fait de la cogestion l'élément central de l'autodétermination autochtone, en soutenant que les ententes de cogestion donnent aux Autochtones le pouvoir, dans la mesure où elles les font participer au processus de prise de décision en ce qui concerne la gestion des ressources (Commission royale sur les peuples autochtones, 1996a).

En ce qui concerne justement les pratiques de cogestion, Rodon (2003) analyse les 25 années d'expérience de gestion partagée des ressources naturelles renouvelables. De son analyse de cinq structures de cogestion, il en déduit que les gouvernements (fédéral et provinciaux) maintiennent un contrôle étroit sur ces institutions à travers différents mécanismes. Ce contrôle étroit que les gouvernements exercent sur les institutions de cogestion laisse apparaître clairement l'antagonisme entre les pouvoirs publics et les

peuples autochtones en ce qui concerne d'une part la forme d'autonomie – pouvoirs délégués pour les premiers, coexistence pour les seconds – et, d'autre part, la conception même que les uns et les autres se font de la cogestion – intégration pour l'État canadien, droit inhérent à l'autonomie pour les peuples autochtones. Aussi cet auteur conclut-il qu'en matière de cogestion, on assiste encore à la domination de l'État qui limite de façon significative le choix des Autochtones, et ces derniers ne peuvent y participer que dans la mesure où ils acceptent les valeurs occidentales.

Ce fait est d'ailleurs confirmé par une étude réalisée par Lajoie et coll. (2004) qui analysent la réforme de la gestion des terres des Premières nations. Les auteurs constatent que cette réforme n'était ni réclamée unanimement par les communautés autochtones, ni imposée par le législateur. Elle résulte plutôt de la volonté de quelques groupes d'autochtones engagés dans l'économie de marché – ou pour reprendre les termes de Rodon (2003), « les Autochtones qui ont accepté les valeurs occidentales » – et soutenus par quelques autorités fédérales portées au désengagement de l'État et par le néolibéralisme.

Selon Lajoie et coll. (2004) sur les 633 communautés des Premières nations, seules 14 ont accepté de conclure des ententes ou traités, et seulement cinq d'entre elles ont réussi l'adoption de leur code foncier. Ils estiment, par ailleurs, que la mise en œuvre de l'Accord-loi qui sous-tend cette réforme n'a pas résolu la problématique de la gestion des terres des Premières nations, car ladite réforme continue de leur refuser la propriété privée de leurs terres et ressources.

En ce qui concerne la gestion des ressources des Autochtones, la conclusion de Savard et Béland (2009) rejoint donc celle de Rodon (2003). Analysant les limites de pratiques de cogestion, Rodon estime que « [...] bien que la cogestion puisse faciliter la participation locale, elle ne permet pas encore d'établir un échange franc entre les Autochtones et l'État canadien » (Rodon, 2003) et Savard et Béland soutiennent : « [...] les pratiques de cogestion [...] occultent de façon manifeste les singularismes autochtones » (Savard et Béland, 2009). Dans la même veine Desbiens et Hirt notent : « [...] les mécanismes de cogestion des ressources reposent parfois sur une conception du territoire et de sa

gouvernance qui irait à l'encontre de la gestion coutumière et des savoirs traditionnels autochtones sur lesquels elle s'appuie » (Desbiens et Hirt, 2012, p.36).

#### **1.3.4. De l'émergence d'une vraie gouvernance autochtone**

Comme on peut s'en apercevoir, tous ces auteurs sont quasi unanimes sur l'échec de l'autonomie gouvernementale autochtone telle que pratiquée aujourd'hui. Les différents qualificatifs utilisés le confirment : colonialisme (Lajoie et Noreau, 2005), tutelle (Dupuis, 2001), protectorat (Bernier et Rigaud, 2009) et paternalisme (Savard et Béland, 2009). Ils ne préconisent pourtant pas les mêmes solutions pour l'avènement d'une vraie gouvernance autochtone, chacun formulant ses recommandations en fonction, bien sûr, du diagnostic posé.

Ainsi, Lajoie et Noreau (2005) estiment que l'émergence d'une telle gouvernance exige le retournement des perspectives, c'est-à-dire de reconsidérer la conception actuelle de la souveraineté – en rompant avec le colonialisme interne – et de promouvoir le vivre-ensemble (relations entre autochtones et non autochtones). Il en va de même de Dupuis (2001) qui prône une transformation en profondeur des relations entre, d'une part, les non autochtones et l'État canadien et, d'autre part, les peuples autochtones.

Si les solutions prônées par Lajoie et Noreau ainsi que Dupuis sont plus d'ordre théorique et idéologique, celle de Forest (1998) est à la fois idéologique et pratique. En effet, il préconise de construire un nouveau modèle qu'il qualifie de « modèle canadien d'autonomie gouvernementale autochtone » dont la forme reste à inventer. Pour lui, ce modèle ne peut émerger que si deux conditions fondamentales sont satisfaites : le respect des traditions et aspirations autochtones dans le système politique (solution de nature idéologique) et le partage de la souveraineté entre les gouvernements autochtones et les gouvernements de la fédération (solution d'ordre pratique).

Il convient toutefois de reconnaître que Forest ne précise pas les mécanismes de ce partage de la souveraineté ; pour lui ce modèle reste à inventer. D'où l'intérêt des propositions de Bernier et Rigaud (2009) et de Savard et Béland (2009), qui nous paraissent non seulement

pratiques, mais aussi et surtout explicites. Bernier et Rigaud (2009) pensent que pour sortir de la logique paternaliste, il est important à la fois de redimensionner (par une redistribution des responsabilités) et de refinancer les institutions autochtones. Mieux outillées, ces institutions locales, en partenariat avec l'État provincial (québécois) qui a l'avantage de la proximité par rapport à l'État fédéral, seront à même de faire face aux problèmes de communautés autochtones. Aussi recommandent-ils la révision de la *Loi sur les Indiens*, afin d'accroître la légitimation des instances locales, et particulièrement les conseils tribaux, comme instances de représentation des nations indiennes.

Quant à Savard et Béland (2009), ils soutiennent que l'État canadien doit réinventer sa relation avec les Premières nations en passant du paternalisme au partenariat. En effet, ils recommandent deux modes habilitants que sont le transfert des compétences vers les communautés et le financement de leurs initiatives. Ces modes qui contribuent à l'émergence d'une vraie gouvernance locale autochtone seraient, selon les auteurs, plus efficaces que la conclusion d'ententes fédérales-provinciales réputées trop complexes ou en se satisfaisant de pratiques de cogestion.

Dans un même ordre d'idées, Christie (2007) soutient qu'une vraie gouvernance autochtone ne peut émerger que si l'État fédéral est restructuré de telle sorte qu'il respecte l'existence d'unités politiques autochtones organisées sur la scène fédérale. D'où l'importance pour tous les protagonistes de se mettre d'accord sur la notion d'autonomie gouvernementale. Pour Hawkes (2001), la forme fédérale de l'État canadien se prête bien à l'émergence et à l'exercice de la gouvernance autochtone, car le fédéralisme repose sur deux piliers que sont l'autonomie et le partage du pouvoir. Ainsi, pense cet auteur, dans le cadre de la fédération canadienne les droits des peuples autochtones devraient s'affirmer sur deux plans, à savoir : une large autonomie – ce qui suppose un gouvernement autonome – et une plus large représentation au sein des organes de décisions de l'État.

En fin, pour la CRPA l'émergence d'une vraie gouvernance autochtone passe par une redéfinition des relations entre les peuples autochtones et le Canada. Cette redéfinition suppose la mise sur pied d'un troisième ordre de gouvernement : le gouvernement

autochtone. Les gouvernements autochtones devraient être dotés de trois attributs fondamentaux – qui leur font défaut aujourd’hui – pour assurer leur autonomie : la légitimité, le pouvoir et les ressources. Cela implique donc, pour la CRPA, de mettre sur un pied d’égalité les gouvernements autochtones avec les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, ce qui « [...] les soustrait à l’empire des lois fédérales ou des décisions judiciaires », comme c’est le cas aujourd’hui (CRPA, 1996b).

Notre recension a par ailleurs révélé que les recherches de Bigombe (2009) et Freeman et coll. (2010), sont de rares études qui abordent dans une certaine mesure la question de la gouvernance autochtone en Afrique centrale, en proposant quelques modes habilitants, auxquels nous faisons d’ailleurs un parallèle avec le cas canadien.

Dans leur article consacré à la gestion des forêts du bassin du Congo, Freeman et coll. (2010) pensent qu’il est important de revoir la gouvernance de ces forêts, en sortant de la logique colonialiste qui consiste à gérer les forêts sans tenir compte des communautés qui y habitent. Pour ne plus être objets de politiques, c’est-à-dire les subir, les Pygmées doivent être régulièrement consultés, à travers leurs structures de représentation, en ce qui concerne aussi bien l’élaboration que la mise en œuvre des programmes et autres projets concernant les forêts qu’ils occupent. Le consentement préalable libre et éclairé constitue de ce fait, pour les auteurs, une condition indispensable à la fois pour une gestion durable des forêts du Congo et pour l’amélioration des conditions de vie des communautés pygmées.

Le mode habilitant préconisé par ces auteurs, à savoir la consultation préalable libre et éclairée, nous rappelle l’obligation de consulter prônée la Cour suprême du Canada. En effet, dans les arrêts Haïda et Taku River de 2004 et l’arrêt Première nation crie Mikisew de 2005, la Cour suprême a statué que la Couronne (le gouvernement canadien) a l’obligation de consulter les Autochtones sur tous les projets les concernant, lorsqu’elle envisage une conduite susceptible d’avoir des effets préjudiciables sur des droits ancestraux ou issus des traités, établis ou potentiels (Gouvernement du Canada, 2011).

Si Freeman et coll. (2010) prônent comme mode habilitant la consultation des Pygmées à travers les organisations qui les représentent, Bigombe (2009), pour sa part, propose

comme mode habilitant des communautés pygmées le développement participatif. Selon cet auteur, ce mode consiste, d'une part, en un partage des pouvoirs entre les Pygmées et les autorités de l'État, et d'autre part, en une responsabilisation des Pygmées en ce qui concerne notamment la gestion des terres et des forêts qui appartiennent à leurs communautés. Ce mode, pense l'auteur, est indispensable pour faire des Pygmées les acteurs de premier plan de leur développement.

La définition que Bigombe donne du développement participatif est très proche de la cogestion – c'est-à-dire « l'exercice d'un contrôle commun et partagé entre Autochtones et non-autochtones sur les terres et les ressources » (Savard, 2011, p.699) – telle que pratiquée au Canada. Ainsi, si pour Bigombe le développement participatif fera des Pygmées les premiers acteurs de leur développement, Rodon affirme, de façon similaire, en ce qui concerne les ententes de cogestion qu'elles « [...] donnent du pouvoir aux autochtones en les faisant participer au processus de prise de décision dans le cadre de la gestion de ressources » (Rodon, 2003, p.274).

Il apparaît clairement à travers cette recension des écrits qu'il y a beaucoup de lacunes dans la littérature en ce qui concerne notamment la gouvernance autochtone en Afrique centrale, et particulièrement en République démocratique du Congo. L'étude que nous proposons tient effectivement compte de ces lacunes. Son originalité tient au fait qu'elle ne se limite pas à chercher et à comprendre les modes de vie des Pygmées ainsi que leurs relations avec d'autres communautés, mais elle analyse les politiques ainsi que d'autres mécanismes d'habilitation conçus et mis en œuvre au Canada au profit des Premières nations, qui pourraient éventuellement s'appliquer en République démocratique du Congo afin de contribuer à l'émergence de la gouvernance des Pygmées. Elle constitue de ce fait une recherche exploratoire.

## **1.4. Problématique**

### **1.4.1. Énoncé du problème**

Contrairement au cas canadien, il n'existe pas encore en République démocratique du Congo une législation spécifique, qui reconnaisse aux Pygmées le statut de peuple autochtone et qui garantisse leurs droits en tant que minorité ethnique distincte de l'ensemble de la société. Le discours officiel soutient qu'une telle loi ne se justifie pas car il existe déjà de nombreuses législations nationales qui garantissent à tous les citoyens congolais les mêmes droits, tout en proscrivant les discriminations de quelque nature que ce soit (Banque mondiale, 2009, p.6, 83). Or, en absence d'une protection juridique en tant que communauté autochtone distincte, les Pygmées sont laissés à leur sort, ce qui renforce davantage les discriminations dont ils sont déjà victimes (Nkoy Elela, 2005).

Mais de toutes ces discriminations, la dépossession de leurs terres ancestrales est un enjeu majeur qui mérite qu'on s'y attarde. En effet, la relation particulière que les Pygmées entretiennent avec les forêts qu'ils occupent est complexe, car comme le notent Tshibwabwa et Odimba, « Les Pygmées [...] vivent toujours en forêt, celle-ci est non seulement leur mère nourricière, mais leur source de vie » (Tshibwabwa et Odimba, 2009, p.57). Ils dépendent de la forêt et de ses ressources pour leur bien-être et leur intégrité culturelle, économique, physique et spirituel (Centre d'accompagnement des Autochtones pygmées et des minorités vulnérables, 2008, p.5). Malheureusement, l'État congolais n'a ni délimité ni démarqué les terres et territoires des communautés pygmées comme le recommande la Convention n°169 de l'OIT (Organisation internationale du travail, 2009,) et il n'existe, à ce jour, aucun mécanisme en droit congolais permettant d'assurer le libre consentement préalable et éclairé des Pygmées en rapport avec les projets et autres activités entrepris dans leurs terres ancestrales (Freeman et coll., 2010).

De surcroît, à ce jour, l'État congolais n'est pas encore parvenu à élaborer et à mettre en œuvre de vraies politiques pour protéger les droits des communautés autochtones, particulièrement leurs droits à la propriété, aussi bien par manque d'intérêt pour la question autochtone que par manque de volonté politique (Tshibwabwa et Odimba, 2009; Kombo

Yetilo et Mwanaikeмба Malabe, 2013). Par conséquent, la situation des Pygmées ne fait qu'empirer. La présente recherche s'inscrit effectivement dans la perspective de quête de solutions – intellectuelles – aux problèmes des autochtones pygmées en République démocratique du Congo, en scrutant dans le modèle canadien de gouvernance autochtone.

#### **1.4.2. Question de recherche**

Eu égard à ce qui précède, une question guidera notre recherche : Quelles sont les politiques visant l'habilitation des Premières nations du Canada qui peuvent servir de cadres de référence à l'État congolais en ce qui a trait à la protection des droits des communautés pygmées?

#### **1.4.3. Questions spécifiques exploratoires**

Deux autres questions serviront de fil conducteur de notre recherche. Elles nous permettront non seulement de bien appréhender notre objet d'étude, mais aussi de structurer le cheminement de notre recherche. Ces questions spécifiques sont les suivantes :

- Quels rapprochements peut-on établir entre les politiques d'habilitation des Premières nations du Canada et la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo?
- Dans quelle mesure les pratiques développées dans le cadre du régime canadien de politique autochtone pourraient-elles être transférées dans le contexte de la République démocratique du Congo?

#### **1.5. Intérêt et pertinence de la recherche**

La pertinence de cette recherche se situe à deux niveaux. D'abord, comme nous l'avons démontré dans la recension des écrits, la plupart des recherches concernant les autochtones pygmées sont des études d'anthropologie, d'ethnologie et de sociologie qui cherchent à comprendre et à décrire leurs modes de vie et leurs cultures ou à dénoncer les conditions dans lesquelles elles vivent. Rares sont les études scientifiques qui se sont consacrées aux mécanismes d'habilitation des droits des Autochtones pygmées. Cette étude, en abordant

cette problématique, ouvre une perspective de recherche intéressante dans une approche comparative.

Ensuite, en analysant de manière concrète les politiques visant l'habilitation des Premières nations qui pourraient bien être transférées dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo, cette recherche exploratoire contribuera à l'avancement des connaissances dans la compréhension des mécanismes de transfert des politiques.

Certes, compte tenu du caractère souvent imprévisible de la mise en œuvre de l'action publique, notre recherche reste avant tout un exercice intellectuel théorique et présente un grand intérêt, non pas pour le Canada, mais pour les Pygmées et la République démocratique du Congo, qui pourraient s'inspirer de ses résultats pour développer un régime autochtone afin de promouvoir et de protéger les droits et intérêts de ce peuple « en voie d'extinction ». Par ailleurs, d'autres recherches et travaux pourront se développer à partir de cette réflexion théorique.

## **1.6. Subdivision du travail**

Pour mener à bien notre recherche, ce mémoire est divisé en six chapitres, dont cette introduction générale qui en constitue le premier chapitre. Le deuxième chapitre est consacré au cadre théorique et à la méthodologie. Le troisième chapitre dresse l'état des lieux de la situation des Pygmées en République démocratique du Congo. Le quatrième chapitre, pour sa part, circonscrit les enjeux de la gouvernance autochtone au Canada. Quant au cinquième chapitre, il analyse les données et présente les résultats de notre étude. La conclusion constitue le sixième et dernier chapitre de ce mémoire.

## CHAPITRE 2 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIE

### 2.1. Cadre théorique

Pour mener à bien notre analyse, on se doit d'adopter un cadre théorique pertinent et adapté à notre objet d'étude. Ainsi, notre recherche s'inscrit dans le cadre des Transferts de politiques publiques, ou *Policy transfer studies* en anglais, un champ théorique en plein essor en science politique.

#### 2.1.1. Précision terminologique

On entend par Transferts de politiques publiques, l'ensemble des travaux multidisciplinaires qui s'intéressent aux mécanismes de « circulation de normes, d'institutions et de pratiques dans les espaces culturels et historiques variés » (Dumoulin et Saurugger, 2010, p.9). Selon Delpeuch, en dépit de la diversité des outils conceptuels qu'elles utilisent, ces recherches qui ont commencé à être identifiées depuis le milieu des années 1990 aux États-Unis<sup>1</sup>, ont en commun de « [...] s'intéresser à la place qu'occupent les sources d'inspiration ou d'imitation extérieures dans la définition des politiques publiques » (Delpeuch, 2009a, p.78).

Ces recherches focalisent leur attention sur « la dimension exogène de la fabrique de l'action publique et, plus précisément, à l'importance dans ce processus de phénomènes tels que l'imposition, l'influence, l'inspiration ou l'imitation » (Delpeuch, 2009b, p. 153). Le transfert de politiques publiques accorde de ce fait une place prépondérante aux phénomènes, d'une part, de convergence dans la fabrique de l'action publique et, d'autre part, de diffusion et de circulation d'idées, de normes et de modèles entre différents espaces.

---

<sup>1</sup> Deux articles de Dolowitz et Marsh publiés respectivement en 1996 et en 2000 sont devenus des classiques en matière de transferts de politiques publiques. Les grandes préoccupations de la quasi-totalité des chercheurs aujourd'hui rencontrent les différents axes établis par ces deux auteurs dans ces articles, notamment les types de transferts, les canaux de diffusion, les acteurs impliqués dans le processus, les facteurs qui favorisent ou au contraire entravent le succès du transfert, le choix du modèle ainsi que les effets des emprunts sur l'action publique dans laquelle ils sont insérés (Dolowitz et Marsh, 1996 et 2000).

Du point de vue épistémologique, les transferts de politiques publiques revêtent un intérêt certain car ils permettent un renouvellement théorique de la politique comparée, un champ disciplinaire autonome en science politique. À ce sujet, Béroud reconnaît que « les recherches sur les politiques publiques consacrées aux phénomènes de convergence et de circulation », c'est-à-dire les transferts de politiques, ont contribué à l'élargissement des terrains d'étude de la politique comparée et au « renouvellement de ses principaux paradigmes » (Béroud, 2010, p.30).

En tant que pratique, les transferts de politiques publiques consistent à reproduire dans un autre cadre (gouvernement ou niveau de gouvernement), les institutions, les politiques, les idées, les processus ou les arrangements politiques et administratifs conçus, mis en œuvre ou expérimentés dans un autre cadre. Cela s'harmonise bien avec la définition de Dolowitz et Marsh, que nous retenons dans le cadre de notre étude, pour qui la notion de transferts des politiques publiques emporte l'idée de « [...] processus par lequel les connaissances attachées aux politiques, aux arrangements administratifs, aux institutions et aux idées dans un système politique (passé ou présent) sont utilisées pour le développement de politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions et d'idées dans un autre système politique » (Dolowitz et Marsh, 2000, p.5, notre traduction).

### **2.1.2. Les motifs de transferts et les raisons de leur accroissement**

Selon Delpeuch, plusieurs raisons poussent des acteurs à s'inspirer des solutions expérimentées dans d'autres États ou territoires. Entre autres motifs qui justifient ces transferts, Delpeuch énumère (2009a, p.88):

- l'insatisfaction d'acteurs-clés à l'égard des pratiques en vigueur ;
- la recherche d'approches nouvelles pour prendre en charge un problème dont les caractéristiques ont évolué ;
- le souci de se démarquer des concurrents et de prendre avantage sur eux ;
- le changement de l'agenda politique, par exemple suite à l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement ;

- le besoin de trouver des arguments pour justifier une orientation politique risquant de susciter de fortes oppositions ;
- une obligation liée à l'appartenance à une structure supranationale ;
- l'intérêt d'adopter des normes et des pratiques semblables à celles d'un partenaire extérieur pour faciliter les échanges avec lui.

Ces dernières années nous assistons à un accroissement du nombre des transferts des politiques (Delpeuch, 2008, p.35). Plusieurs raisons expliquent cette augmentation : l'existence de plus en plus nombreuse de réseaux de chercheurs, l'influence grandissante des technologies de l'information et de la communication, l'usage de différentes langues, l'apport des ONG internationales dans l'élaboration des politiques, les recommandations des organisations internationales (OCDE, FMI, Banque mondiale, OMS,...) dans le souci d'harmonisation des pratiques et le recours de plus en plus fréquent au travail des consultants et des *Think tanks*<sup>2</sup> (Levi-Faur, 2005, p.25 ; Lazer, 2005, p.53 ; Evans, 2004, p. 225). Outre les raisons mentionnées ci-haut, Delpeuch estime que « [le transfert] apparaît à certains égards, comme une stratégie moins coûteuse et moins risquée que l'invention et l'expérimentation de réponses inédites » (Delpeuch, 2009a, p.89).

### **2.1.3. La catégorisation des transferts**

Les transferts de politiques ne peuvent être bien appréhendés que si l'on analyse leur portée et leur contenu (Dumoulin et Saurugger, 2010, p. 17). C'est pour cette raison que plusieurs auteurs, à l'instar de Hall (1993), Strang et Meyer (1993) et Rose (1991) ont essayé de dégager des critères et des dimensions d'analyse en fonction desquels nous pouvons opérer des distinctions entre les transferts.

Se basant sur différents travaux, Delpeuch regroupe en quatre catégories ces différentes typologies: selon la nature des entités, l'ordre de grandeur d'imposition, le degré de

---

<sup>2</sup> En ce qui concerne les *Think tanks* particulièrement, Stone soutient qu'ils comptent parmi les principaux artisans de l'expansion des transferts, car ils jouent un rôle majeur dans l'élaboration des matériaux intellectuels (idées, idéologies, discours et arguments) des politiques destinées à être diffusées, au niveau global (Stone, 2004, p. 556, 557).

ressemblance au modèle et les caractéristiques géographiques et temporelles (Delpeuch, 2009b, p.154-157). C'est cette classification de Delpeuch que nous retenons dans notre étude, car elle nous permet de bien situer et rendre compte de notre objet d'étude.

#### **2.1.3.1. En fonction de la nature des entités mises en circulation**

De par leur contenu, différentes entités ou éléments véhiculant les politiques publiques peuvent être mises en circulation. Il peut s'agir d'orientations politiques générales (savoirs relatifs aux problèmes publics), d'instruments législatifs (tels que des textes législatifs : lois et recommandations), d'éléments programmatiques (programmes, projets), d'instruments règlementaires (des mesures incitatives ou des transferts de fonds), ou encore d'instruments organisationnels de mise en œuvre d'une politique (exemples : statuts, organigrammes, méthodes et procédures de travail, techniques de gestion) (Delpeuch, 2009b, p.154).

Toujours en tenant compte du contenu des politiques, les transferts peuvent concerner, selon Strang et Meyer, soit des solutions concrètes et spécifiques qui sont effectivement mises en pratique dans le modèle de référence, soit des solutions théorisées et générales, qui peuvent avoir été élaborées par différents acteurs (par exemple une administration nationale qui désire exporter son modèle, une organisation internationale qui fabrique des normes, un cabinet de consultants ou une agence d'aide au développement qui cherche à vendre sa propre expertise) (Strang et Meyer, 1993, p.487-511).

#### **2.1.3.2. Selon l'ordre de grandeur d'imposition**

Dans cette optique, les transferts peuvent être soit volontaires soit forcés. Les transferts sont forcés lorsque la décision de s'inspirer d'un modèle ou d'une expérience étrangère est imposée de l'extérieur (par un autre État ou une organisation internationale par exemple). On les qualifie parfois de *top-down* (Delpeuch, 2008, p.18). Lorsque la décision est prise en dehors de toute contrainte exogène autre que symbolique, on parle des transferts volontaires. C'est ce que Rose qualifie de *lesson-drawing* (Rose, 1991).

En ce qui concerne les transferts volontaires, Delpuech note qu'ils peuvent résulter dans certains cas « [du] produit de jeux d'acteurs appartenant [...] au système importateur, dont certains font la démarche de rechercher à l'extérieur des ressources intellectuelles en vue d'apporter des réponses plus efficaces ou moins coûteuses aux problèmes dont ils ont la charge » (Delpuech, 2008, p.29). C'est dans cet ordre d'idées que des auteurs comme Meseguer (2005) et Elkins et Simmons (2005) ont analysé des cas où la diffusion des modèles ne passe ni par la coercition ni par la coopération, mais plutôt par des mécanismes de dissémination de savoirs.

### **2.1.3.3. En fonction du degré de ressemblance au modèle**

En tenant compte de l'écart qui sépare le modèle de son imitation, il existe plusieurs mécanismes de transferts. Selon Rose, ces mécanismes peuvent aller de l'imitation pure et simple à l'inspiration. L'imitation implique la transposition ou réplique sans modification substantielle d'une politique existant dans un autre contexte (Rose, 1991).

Quant à l'inspiration, elle consiste à « l'importation d'idées ou de principes généraux qui servent d'outils intellectuels permettant d'envisager autrement un problème et de concevoir de nouvelles réponses, sans qu'il y ait volonté de copier les solutions mises en œuvre à l'extérieur » (Rose, 1991, notre traduction). Westney signale que la plupart des transferts entre États relèvent surtout de l'inspiration, c'est-à-dire les acteurs du pays importateur puisent à l'étranger des idées qu'ils utilisent pour construire des innovations – et légitimer leurs décisions (Westney, 1987, p.219).

### **2.1.3.4. Selon les caractéristiques ayant trait à la géographie et à la temporalité**

En fonction de la géographie, les transferts peuvent être nationaux ou internationaux. Ils sont nationaux lors qu'ils sont exercés au sein d'une même communauté nationale (État), tandis qu'ils sont internationaux lorsqu'ils impliquent, outre des acteurs domestiques, ceux de l'extérieur, qu'il s'agisse ceux d'autres États, d'organisations internationales ou d'autres acteurs internationaux (Delpuech, 2008, p.33).

En tenant compte de la temporalité, les transferts peuvent intervenir dans une phase (séquence) bien déterminée d'une politique (exemple dans la phase de la définition des objectifs, de l'élaboration, de la mise en œuvre ou de l'évaluation) ou encore concerner la politique dans son ensemble (Delpuech, 2008, p.33).

Il ressort de ce qui précède que Delpuech classe les transferts en fonction de quatre paramètres que sont : la nature des politiques (orientations politiques, instruments législatifs, éléments programmatiques, instruments réglementaires et instruments organisationnels de mise en œuvre); l'ordre de grandeur d'imposition (transferts volontaires et forcés); le degré de ressemblance au modèle (imitation et inspiration); et les dimensions spatio-temporelles (transferts nationaux ou internationaux; transferts séquentiels et globaux).

#### **2.1.4. L'apport de l'approche des transferts de politiques dans notre recherche**

Le choix des transferts de politiques, comme modèle théorique, se justifie du fait que notre recherche veut scruter des solutions dans le modèle canadien, notre cadre de référence, afin de déterminer quelles politiques publiques – éléments programmatiques, législatifs ou réglementaires, instruments organisationnels de mise en œuvre – conçues et/ou mises en œuvre comme solutions aux problèmes des Autochtones, pourraient éventuellement inspirer les autorités congolaises dans l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes nécessaires pouvant contribuer à l'émergence d'une gouvernance autochtone locale. Les Transferts de politiques publiques nous semblent donc le cadre théorique le mieux adapté pour analyser et rendre compte de cette réalité.

## **2.2. Méthodologie**

### **2.2.1. Stratégie de recherche**

Notre recherche adopte une méthode d'analyse qualitative. Pour Taylor et Bogdan, celle-ci désigne une recherche « [...] qui produit et analyse des données descriptives, tels que des paroles écrites ou dites, et les comportements observables des personnes » (Taylor et

Bogdan, cités par Deslauriers, 1991, p.6). Dans la même veine, Pirès considère que l'analyse qualitative se caractérise par sa capacité à décrire en profondeur la vie sociale et à traiter des données hétérogènes (Pirès, 1997). Et de l'avis de Mongeau, on a recours à l'approche qualitative lorsqu'un travail de recherche a pour but la compréhension d'une situation ou d'un phénomène particulier propre à un contexte donné, et porte sur des données difficilement quantifiables (Mongeau, 2009, p.31).

Il ressort de ce qui précède que l'approche qualitative cherche à fournir une explication et/ou à décrire les faits sociaux (une situation ou un phénomène donné, les comportements observables, etc.) et non pas à vérifier une hypothèse. Notre objectif étant de parvenir à une explication des politiques publiques transférables du Canada vers la République démocratique du Congo dans le but d'appuyer la gouvernance locale des Pygmées et l'habilitation de leurs droits, l'approche qualitative nous semble donc la mieux indiquée.

Mongeau soutient en outre que « [...] l'analyse de données qualitatives et leur interprétation procèdent par analogies, métaphores, représentations, de même que par des moyens qui tiennent du discours » (Mongeau, 2009, p.31). Dans le cadre de notre recherche nous avons procédé essentiellement par analogies entre la situation des Premières nations du Canada et celle des Pygmées de la République démocratique du Congo.

### **2.2.2. Techniques de collecte d'informations**

Comme on le sait, le choix des techniques de collecte des données n'est pas indépendant de l'approche privilégiée ni de l'objet d'étude (Mongeau, 2009, p.35). Comme l'affirme Mace, la technique de collecte des données doit servir à amasser les faits, uniquement pertinents à la recherche, permettant de démontrer la validité ou l'invalidité d'une hypothèse, ou encore, comme c'est le cas dans notre recherche, à colliger les faits qui permettent de répondre à la problématique de recherche (Mace, 1998).

Dans le cadre de notre recherche, nous avons eu recours essentiellement à l'analyse documentaire. Celle-ci amène le chercheur à consulter des ouvrages et des documents, desquels il tire une information factuelle ou des opinions et des conclusions scientifiques

lui permettant d'appuyer sa démonstration (Mace, 1988). Cette technique se justifie dans la mesure où les informations recherchées — les politiques relatives au régime autochtone canadien et la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo — se trouvent circonscrites à l'intérieur de différents documents.

En ce qui concerne le régime autochtone canadien, nous avons consulté différents ouvrages et articles scientifiques, des documents officiels, des documents non officiels tels que les mémoires et rapports, des annuaires statistiques, ainsi que des articles de presse aux bibliothèques de l'Université du Québec en Outaouais, de l'Université d'Ottawa, du Parlement du Canada et de Bibliothèques et archives Canada. À cela s'ajoute Internet qui nous a permis de trouver un nombre intéressant de sites contenant des informations pertinentes pour notre analyse, et principalement le site du ministère des Affaires autochtones et développement du Nord Canada (AANC).

Quant à la situation des Pygmées, nous avons consulté des textes officiels, des rapports d'organisations internationales, d'organisations non-gouvernementales et d'associations de défense des droits des Pygmées qui sont disponibles sur différents sites internet; mais également des données provenant de quelques ouvrages et articles scientifiques disponibles.

### **2.2.3. Analyse des données**

#### **2.2.3.1. L'apport de la catégorisation de Delpeuch dans notre analyse**

Nous avons analysé et traité nos données à l'aide du modèle d'analyse que nous avons élaboré, en adaptant la catégorisation des transferts telle qu'établie par Delpeuch (2009b, p.154-157). Rappelons que ce dernier classifie les transferts en fonction de quatre paramètres que sont : la nature des entités (contenu des politiques), l'ordre de grandeur d'imposition, le degré de ressemblance au modèle et les dimensions spatio-temporelles. Pour élaborer notre modèle, nous avons exclu les catégories qui ne nous paraissent pas pertinentes dans le cadre de cette étude, à savoir l'ordre de grandeur d'imposition, le degré de ressemblance au modèle et la dimension spatiale (géographique).

En effet, la distinction des transferts selon leur ordre de grandeur (transferts volontaires et transferts forcés) ne tient pas dans le cadre de notre analyse, dans la mesure où les autorités congolaises ne sont sous aucune contrainte exogène les obligeant à adopter les politiques autochtones conçues et mises en œuvre au Canada.

De même, la distinction des transferts selon le degré de ressemblance au modèle (imitation et inspiration) n'a pas sa raison d'être dans notre étude, car comme nous l'avons déjà signalé, on ne suggère pas dans cette étude de transposer en République démocratique du Congo tout ce qui a été fait au Canada puisque les contextes historique, politique, économique, social et culturel ne sont pas les mêmes ; mais plutôt de jeter un regard critique sur la gouvernance autochtone au Canada à travers les politiques publiques conçues et mises en œuvre afin d'en dégager celles qui pourraient être transférables en République démocratique Congo. Ce qui induit de facto un degré d'inspiration.

Enfin, comme cela transparaît clairement à travers tout ce mémoire, les transferts dont il question dans notre étude sont des transferts internationaux, c'est-à-dire d'un État exportateur ou modèle de référence (le Canada) vers un État importateur (la République démocratique du Congo). Par conséquent la distinction en tenant compte de la dimension géographique (transferts nationaux et transferts internationaux) n'a pas non plus sa raison d'être dans le cadre de notre étude.

Seules ont été prises en compte dans l'élaboration de notre modèle d'analyse la catégorisation en fonction de la nature des entités mises en circulation (Grille 1), ainsi que la catégorisation en tenant compte de la temporalité, qui distingue, d'une part, ce que nous qualifions de transferts séquentiels (ceux qui interviennent dans une phase bien déterminée d'une politique), et d'autre part, ce que nous qualifions de transferts globaux (ceux qui concernent une politique dans son ensemble) (Grille 2).

### Grille 1. Classification en fonction de la nature des entités mises en circulation

Nature des entités (contenu des politiques)	Exemples
1. Orientations politiques générales	Savoirs relatifs aux problèmes publics
2. Éléments programmatiques	Programmes, projets
3. Instruments législatifs	Lois, recommandations
4. Instruments règlementaires	Mesures incitatives, transferts de fonds
5. Instruments organisationnels de mise en œuvre d'une politique	Statuts, méthodes et procédures de travail, techniques de gestion

### Grille 2. Classification en fonction de la dimension temporelle

Transfert séquentiel	Transfert global
Concerne une phase bien déterminée : <ul style="list-style-type: none"><li>• Mise à l'agenda</li><li>• définition des objectifs</li><li>• élaboration</li><li>• mise en œuvre</li><li>• évaluation</li></ul>	Concerne la politique dans son ensemble

#### 2.2.3.2. L'analyse documentaire

Comme on le sait, les documents écrits représentent une source précieuse d'informations pour le chercheur. Néanmoins avant toute démarche d'analyse, pour chaque document, nous avons cherché à identifier son (ses) auteur(s), le contexte dans lequel il a été produit, ses destinataires, la nature du texte (document officiel, rapport d'activité, etc.), mais aussi l'authenticité et la fiabilité par l'identification de l'idéologie et/ou des intérêts des auteurs (Cellard, 1997). Ce travail d'analyse préliminaire nous a permis de comprendre le sens des termes utilisés ainsi que leur contexte d'utilisation. Mais il a été tout aussi important de

délimiter le contenu à analyser. Ces limites ont été établies en fonction de l'objet de notre recherche.

La seconde étape a consisté à remettre les parties ensemble de manière à fournir une interprétation cohérente au regard de nos questions de recherche. À cet effet, nous avons déconstruit nos documents à notre gré et par la suite procédé à une reconstruction dans le but de répondre à notre questionnement, c'est ce que Mace et Pétry qualifient de « construction d'explication » (Mace et Pétry, 2000, p.110). Ainsi, l'analyse de ces documents nous a donné, non seulement, une représentation condensée des informations qu'ils recèlent, mais elle a aussi généré des enchaînements de liens entre les questions de recherche et les observations issues de ces documents.

Cela est d'autant plus important car l'objectif de notre collecte documentaire n'a pas été de procéder à une analyse thématique systématique de leur contenu, mais plutôt de réunir les informations de réponse pertinentes à nos questions de recherche. Par ailleurs, pour faire notre reconstruction des données (construction d'explication), notre analyse documentaire a été complétée par un modèle d'analyse qu'il convient de présenter ici.

### **2.2.3.3. Le modèle d'analyse**

Nous avons construit un modèle d'analyse en six étapes. Dans un premier temps, nous avons dressé la liste (l'inventaire) des politiques en rapport avec la gouvernance locale autochtone au Canada, tout en prenant soin de déterminer, pour chacune d'elles, l'autorité émettrice et/ou chargée de sa mise en œuvre (étape 1). Ensuite, nous avons exclu de notre analyse les politiques qui ne concernent, d'une part, les Premières nations et, d'autre part, la gouvernance et la gestion des terres, territoires et ressources (étape 2). Nous avons par ailleurs utilisé la grille 1 ci-dessus (Classification en fonction de la nature des entités mises en circulation) pour classer ces politiques retenues (étape 3). En outre, nous avons dressé

le tableau récapitulatif – mais exhaustif – de la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo (étape 4)<sup>3</sup>.

Nous avons ensuite procédé à un rapprochement des politiques retenues (à l'étape 3) avec les éléments du tableau récapitulatif de la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo élaboré à l'étape 4). Cette comparaison nous a aidé à déterminer les politiques qui cadrent avec les réalités et les spécificités pygmées. Ainsi, nous avons pu déterminer lesquelles pourraient éventuellement être transférées et s'appliquer dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo (étape 5). Enfin, nous avons fait recours à la grille 2 ci-haut (Classification en fonction de la dimension temporelle) pour déterminer si la politique transférable doit intervenir dans une phase bien déterminée (transfert séquentiel) ou bien si elle doit concerner toutes les phases de la politique (transfert global) (étape 6)<sup>4</sup>. Voici comment se présente ce modèle, d'abord sous forme d'une grille, ensuite sous forme d'un schéma (figure).

---

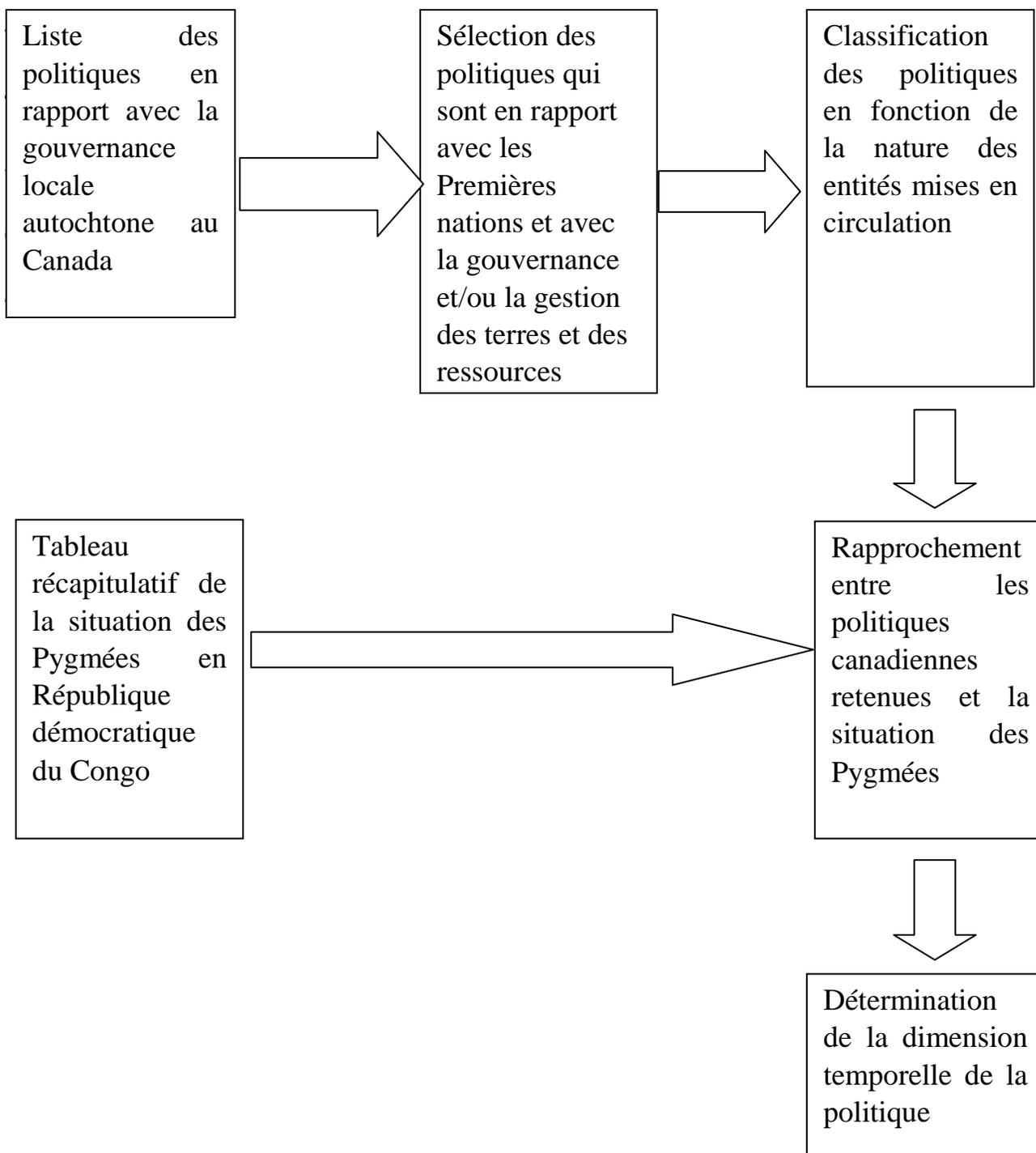
<sup>3</sup> Le tableau récapitulatif de la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo a été élaboré sur base des données et informations contenues dans le chapitre deux du présent mémoire.

<sup>4</sup> Pour déterminer si un transfert doit être séquentiel ou global, nous avons tenu compte de plusieurs facteurs, par exemple, le fait qu'il existe déjà ou non en République démocratique du Congo, une initiative en la matière ainsi que des éléments de politiques potentiellement transférables.

### Grille 3. Modèle d'analyse des politiques transférables

Étape 1	Étape 2	Étape 3	Étape 4	Étape 5	Étape 6
Inventaire (liste) des politiques en rapport avec la gouvernance locale autochtone au Canada	Sélection des politiques qui sont en rapport avec les Premières nations et avec la gouvernance et/ou la gestion des terres et des ressources	Classification des politiques en fonction de la nature des entités mises en circulation	Tableau récapitulatif de la situation des Pygmées en République démocratique du Congo	Rapprochement entre les politiques canadiennes et la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo	Détermination de la dimension temporelle de la politique

**Figure 1. Modèle d'analyse des politiques transférables**



## **CHAPITRE 3 : LES PEUPLES AUTOCHTONES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : ÉTAT DES LIEUX ET GOUVERNANCE**

Ce chapitre dresse, d'une part, l'état des lieux de la situation des autochtones en République démocratique du Congo, en ce qui concerne leurs droits, et particulièrement, leurs droits aux terres et ressources, et d'autre part, analyse la gouvernance des Pygmées dans ses différents aspects. Mais avant d'aborder ces deux points, il présente succinctement notre terrain d'étude, la République démocratique du Congo.

### **3.1. Bref aperçu de la République démocratique du Congo**

Avec ses 2 345 409 km<sup>2</sup> de superficie, la République démocratique du Congo est le deuxième plus vaste État du continent africain après l'Algérie. Elle occupe une position stratégique au cœur de l'Afrique et partage ses frontières avec neuf autres pays<sup>5</sup>, ce qui lui donne plusieurs appartenances sous-régionales. En effet, si naturellement la République démocratique du Congo est située en Afrique centrale, elle fait aussi partie de la communauté des États d'Afrique australe et d'Afrique de l'Est (la région des Grands Lacs africains). Sa population est estimée à plus de 70 millions d'habitants, ce qui en fait la quatrième puissance démographique du continent après le Nigéria, l'Éthiopie et l'Égypte.

Indépendant depuis 1960, le pays est confronté à des crises politiques récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des institutions. Après trois décennies de dictature et une décennie de guerres civiles, la nouvelle constitution qui régit actuellement le pays a été promulguée le 18 février 2006<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La RDC est entourée au Nord par la République centrafricaine et le Soudan du sud; à l'Est par l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie; au Sud par la Zambie et l'Angola; à l'Ouest par l'enclave angolaise de Cabinda, le Congo-Brazzaville et l'Océan Atlantique.

<sup>6</sup> Avant cette constitution, le Congo indépendant a connu cinq constitutions différentes. Sa troisième constitution – dite constitution révolutionnaire – qui a régi le pays de 1967 à 1990 sous la longue dictature du Président Mobutu a été 17 fois modifiée.

### **3.1.1. Organisation et exercice du pouvoir en République démocratique du Congo**

La République démocratique du Congo s'est dotée d'un régime semi-présidentiel, proche du modèle français. L'article 68 de la constitution garantit la séparation entre les trois pouvoirs traditionnels de l'État. Le pouvoir exécutif est bicéphale, incarné par deux institutions que sont le Président de la République et le Gouvernement. Le pouvoir législatif est bicaméral, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat. Quant au pouvoir judiciaire, il est incarné par les Cours et Tribunaux.

### **3.1.2. Organisation politico-administrative**

La constitution du 18 février 2006 pose le principe d'une large décentralisation et de la libre administration des provinces. En effet, selon les articles 2, 4, 175 et surtout 195 à 206 qui se rapportent aux institutions politiques provinciales, les provinces sont des véritables « entités territoriales politiques régionalisées » bien que relevant toujours de l'État unitaire (Vunduawe Te Pemako, 2009, p. 166).

Les compétences de chacun de deux ordres du gouvernement (central et provincial) sont organisées par la constitution. Les titulaires ou gestionnaires des institutions provinciales, que sont l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial, sont de véritables autorités politiques et administratives dont le statut est garanti grâce à leur autonomie organique (Kombo Yetilo, 2010, p.117). Cette autonomie se concrétise, d'une part, par le fait que les députés provinciaux sont élus au suffrage universel direct, et le Gouverneur de province et le Vice-gouverneur au second degré par les députés provinciaux<sup>7</sup>, et d'autre part, par le fait que, la tutelle du pouvoir central est supprimée et remplacée par un « contrôle de légalité » assuré par le juge compétent – administratif ou constitutionnel – selon le cas (Toengaho Lokundo, 2009).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Les ministres provinciaux – dont l'effectif total ne peut dépasser dix – quant à eux, sont nommés par le Gouverneur, Chef de l'exécutif provincial.

<sup>8</sup> La Constitution du 18 février 2006 précise que le pays est divisé en 25 provinces, y compris la Ville de Kinshasa – capitale du pays et siège des institutions nationales – qui a désormais statut de province. Ce nouveau découpage territorial devrait en principe entrer en vigueur trois ans après la promulgation de la dite constitution, soit en 2009, (Bruneau, 2009), malheureusement, à ce jour, cette disposition n'est pas encore

## 3.2. Les Pygmées : peuple et évolution sociale

### 3.2.1. Les Pygmées : qui sont-ils?

Le mot « Pygmée » est utilisé dans un sens général pour désigner les peuples habitant traditionnellement les forêts d'Afrique centrale (Bahuchet, 1987, p.20). Il vient du grec *pyg-maïs* qui signifie « long d'une coudée » et qui réfère à la petite taille des personnes de ce peuple. Cette expression est souvent utilisée par d'autres groupes ethniques de manière péjorative, à des fins de dévalorisation et de discrimination<sup>9</sup>. Aussi, beaucoup d'entre eux préfèrent-ils se faire identifier par des noms de leurs tribus respectives (Nkoy Elela, 2005).

Plusieurs tribus pygmées sont disséminées de la côte atlantique à la région des Grands Lacs africains, soit sur les territoires de huit États d'Afrique centrale. Les principales tribus pygmées sont, d'Ouest (côte atlantique) en Est (la région des Grands Lacs): les *Bagyeli* (aussi appelés *Bakola*), les *Medzan*, les *Baka* et les *Bangombe*, les *BaAka*, les *Bambenzele*, les *Batwa*, les *Bacwa* et les *Bambutu* (Bahuchet, 1987, p.26).

Dans une étude d'ethnosociologie, Bahuchet démontre que les Pygmées ne forment pas un bloc monolithique. Mais en dépit de leur dispersion sur les territoires de huit pays et des différences qu'on pourrait relever entre ces populations, notamment sur le plan linguistique, elles ont connu et connaissent encore les mêmes types d'évolution de mode de vie et de fonctionnement de société (Bahuchet, 1991). Il illustre cette proximité culturelle dans une autre étude consacrée aux Pygmées *Aka* de la République centrafricaine et *Baka* du Cameroun. L'auteur met en lumière les relations multiples qui existent entre ces deux communautés et leur milieu naturel qu'est la forêt à travers leurs langues, leurs techniques (savoirs et usages) ainsi que leurs activités (Bahuchet, 1993).

---

d'application. Par conséquent, le pays ne compte encore que onze provinces à savoir: Bandundu, Bas-Congo (Kongo central), Équateur, Kasai-Occidental, Kasai-Oriental, Katanga, Kinshasa, Maniema, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Province Orientale.

<sup>9</sup> Dans le cadre de notre recherche, le mot « Pygmée » ne comporte aucune connotation péjorative ou dévalorisante. En l'absence d'un texte officiel en République démocratique du Congo, nous préférons l'utiliser, car c'est la dénomination la plus usitée aussi bien par les chercheurs que par les politiques et la population en général.

Le même constat est partagé par Lewis qui montre qu'en dépit de leur éloignement géographique, de l'influence culturelle des communautés voisines et de l'évolution politique récente des pays dans lesquels ils vivent, les Pygmées *Batwa* de la République démocratique du Congo, de l'Ouganda, du Rwanda et du Burundi présentent de grandes similitudes quant à leur organisation sociale et leurs valeurs culturelles (Lewis, 2001). C'est ce qui fait dire à Bissengué que les Pygmées, en dépit de la diversité linguistique et ethnique, descendent tous d'un ancêtre commun (Bissengué, 2004).

### **3.2.2. Evolution sociale**

À l'origine les Pygmées menaient une vie nomade au sein des écosystèmes forestiers où ils se nourrissaient des produits de la chasse et de la cueillette, « [...] c'est-à-dire basée sur l'exploitation des ressources naturelles, sans transformation du milieu par l'agriculture ou l'élevage. Le seul animal domestique [pour les pygmées] est le chien » (Bahuchet, 1991, p.7), car très utile pour la chasse.

Si la quasi-totalité des auteurs parlent des Pygmées comme d'un peuple nomade, Bahuchet, pour sa part, préfère le concept de « mobilité » à celui de « nomadisme » pour décrire leur mode de vie : « Mobiles, les Pygmées ne sont nulle part nomades, car leurs déplacements s'effectuent toujours à l'intérieur d'une aire particulière de forêt, territoire restreint aux limites définissables » (Bahuchet, 1991, p.7).

Quoi qu'il en soit, les Pygmées connaissent aujourd'hui des changements dans leur mode de vie traditionnelle. En effet, la destruction de leur habitat naturel par l'exploitation forestière, oblige de nombreux Pygmées à se sédentariser afin de se livrer à des activités qu'ils ne pratiquaient pas traditionnellement, à savoir l'agriculture, l'élevage et la poterie. Certains passent plusieurs mois de l'année dans des campements près des villages – comme semi sédentaires – et travaillent dans les potagers (Bahuchet, 1991 ; Lewis, 2001 ; Bigombe, 2009 ; Dehoumon, 2011).

Outre la sédentarisation, Dkamela et Oyono notent que d'autres facteurs contribuent à l'évolution récente des modes de vie des Pygmées. Il s'agit notamment du christianisme, du

travail rémunéré chez les paysans bantous, de l'instruction occidentale ainsi que du mariage avec d'autres communautés (Dkamela et Oyono, 2003). Mais en ce qui concerne les mariages mixtes entre Pygmées et Bantous, Tshibwabwa et Odimba expliquent que des telles unions, bien que n'étant pas prohibées par la loi, dans la pratique elles ne sont concevables qu'à sens unique, c'est-à-dire un homme bantou peut épouser une femme pygmée et non l'inverse. En outre, notent ces auteurs, même ces unions à sens unique demeurent encore rares car les hommes bantous qui épousent des femmes pygmées sont très mal vus dans leurs communautés, lorsqu'ils ne sont tout simplement pas ostracisés (Tshibwabwa et Odimba, 2009).

### **3.2.3. De l'antériorité de la présence pygmée en République démocratique du Congo**

Bien avant la conquête et la colonisation européenne de l'Afrique, une diversité de tribus vivait sur le territoire de ce qui est devenu aujourd'hui la République démocratique du Congo. On en dénombre environ 450, qu'on regroupe généralement en quatre grands ensembles linguistiques : les groupes bantou, soudanais, nilotique et pygmée. Ces différentes tribus proviennent des différentes vagues migratoires, comme cela ressort de l'histoire du peuplement général de l'Afrique centrale (Ndaywel E Nziem, 1998). Dans le cas de la République démocratique du Congo, ainsi que le confirme Nkoy Elela, « [...] c'est depuis la désertification du Sahara que les migrations des tribus bantoues et soudanaises eurent lieu. Par contre, les nilotiques vinrent du haut plateau abyssin » (Nkoy Elela, 2005, p. 24).

Précisons avec cet auteur que c'est à l'époque où « ces tribus [Bantous, Soudanais, Nilotiques] étaient à la recherche des nouvelles terres cultivables et à la conquête des nouveaux espaces libres pour pâturages, qu'elles rencontrèrent ainsi les Pygmées » (Nkoy Elela, 2005, p. 25), qui vivaient déjà dans cette partie du continent. C'est ce qui laisse croire que les Pygmées seraient les « premiers habitants de l'Afrique centrale » (Bahuchet, 1991).

Aujourd'hui, « Il est largement admis que les chasseurs-cueilleurs vivant dans la forêt [les Pygmées] étaient les premiers habitants de la République démocratique du Congo, auxquels

se sont ajoutés plus tard les fermiers migrants et les gardiens de troupeaux » (Centre d'accompagnement des Autochtones pygmées et des minorités vulnérables et coll., 2006, p.6). À ce sujet, la Banque mondiale admet: « *The other peoples of the Congo recognize them as the most ancient occupants of the current Congolese territory* » (Banque mondiale, 2009, p.11).

#### **3.2.4. Données sociodémographiques**

Comme l'affirme l'Organisation internationale du travail : « Dans de nombreux pays, il n'existe pas de données détaillées ni de statistiques précises concernant la situation des peuples autochtones et il arrive même que les informations démographiques de base telles que le nombre de personnes et leur situation géographique ne soient pas disponibles » (Organisation internationale du travail, 2009, p. 9). C'est notamment le cas de la République démocratique du Congo.

À défaut d'un recensement démographique national, le nombre total des Pygmées est inconnu. Si certains chercheurs avancent des chiffres oscillant entre 100 000 et 250 000 individus (Tshibwabwa et Odimba, 2009), les organisations de soutien aux Pygmées les estiment à 450 000 (Centre d'accompagnement des Autochtones pygmées et des minorités vulnérables et coll., 2006), tandis que la Banque mondiale – sur la base de plusieurs enquêtes de terrain – à 660 000 individus (Banque mondiale, 2009, p. 12).

Comme nous l'avons déjà signalé, il existe plusieurs groupes (ethnies) pygmées. En République démocratique du Congo, on les regroupe, selon les auteurs à quatre ou cinq groupes (Nobirabo Musafiri, 2008; Nkoy Elela, 2005; Cornet, 1982). Nous retenons ici la classification de la Banque mondiale, car elle nous semble plus inclusive et très proche de la réalité, en tenant compte, bien entendu, de leur dispersion spatiale. Ainsi, selon la Banque mondiale les cinq groupes pygmées présents en République démocratique du Congo sont :

- les *BaAka* que l'on retrouve dans la province de l'Équateur ;
- les *BaMbuti* qui vivent dans la Province Orientale, ainsi que dans les deux Kivu ;

- les *BaTwa de l'Ouest* dans la province du Bandundu et au sud de la province de l'Équateur ;
- les *BaTwa de l'Est* dans la province du Katanga ainsi que dans les zones montagneuses de deux Kivu ;
- les *BaCwa* qui sont présents dans les deux Kassaï ainsi que dans la province du Maniema.

Comme on peut s'en apercevoir, on retrouve les Pygmées dans toutes les provinces de la République démocratique du Congo, exception faite de la seule province du Kongo central (Bas-Congo). Par ailleurs, ils vivent dans plus de 60 des 147 Territoires<sup>10</sup> que compte le pays (Banque mondiale, 2009, p.12).

Il convient toutefois de signaler qu'en dépit de leur dispersion sur le vaste territoire de la République démocratique du Congo et de leur isolement les uns des autres, ainsi que de différences linguistiques que l'on observe entre ces différents groupes, les Pygmées reconnaissent qu'il existe un lien commun entre eux en ce qui concerne leur origine et mode de vie (Banque mondiale, 2009, p.13) et qu'ils descendent tous d'un ancêtre commun (Bissengué, 2004).

### **3.2.5. Organisation sociale et politique traditionnelle pygmée**

#### **3.2.5.1. Organisation sociale**

L'unité socio-économique, dans toutes les ethnies (groupes) pygmées, est le campement. Comme le signale Bahuchet : « C'est [au] niveau [du campement] que les activités collectives s'opèrent ; c'est aussi à ce niveau qu'ont lieu partages et distributions. » (Bahuchet, 1991, p. 9).

Si le campement est généralement constitué d'une dizaine de huttes hémisphériques formant un groupe assez restreint – de 30 à 70 personnes – (Bahuchet 1991, p. 9), il n'est pas rare de rencontrer des campements beaucoup plus larges comprenant jusqu'à 30 ou 40 familles

---

<sup>10</sup> En République démocratique du Congo, les territoires sont des entités – subdivisions – administratives au sein des provinces. On en dénombre au total 147 pour tout le pays.

(Banque mondiale, 2009, p.13). Cela s'explique par le fait que des familles rendent souvent visite à leurs parents vivant dans d'autres campements, pour des durées pouvant aller de quelques jours à plusieurs mois. Les visiteurs prennent part à la vie quotidienne comme ils le font d'ordinaire dans leur campement d'origine. « Cette pratique très générale, rend la composition des campements toujours changeante, car il y a à tout moment une famille qui est en voyage, une autre qui vient en visite » signale Bahuchet (1991, p.9). Ainsi, chaque campement compte un certain nombre d'hommes étroitement apparentés – des frères et/ou des cousins –, mais aussi des parents par alliance.

Mais quels sont les facteurs qui influencent la mobilité des campements? Il y a en réalité une combinaison de causes, dont les plus importantes sont : l'appauvrissement des ressources alimentaires, l'importance numérique du groupe (augmentation ou diminution du nombre des membres), la proximité des groupes voisins, les troubles sociaux et dans une moindre mesure les décès dans un campement (Bahuchet 1991, p. 9).

Comme nous l'avons déjà signalé, dans le cadre de la chasse, les déplacements des Pygmées s'effectuent toujours à l'intérieur d'une aire particulière ou territoire restreint – la forêt – dont les limites sont bien définies (Bahuchet, 1991, p.7). Chaque territoire porte un nom spécifique dans leurs dialectes et peut être partagé avec d'autres groupes pygmées pré-identifiés. Deux groupes peuvent, de ce fait, chasser ensemble, mais cela requiert l'autorisation préalable du « groupe résident » (Banque mondiale, 2009, p.13).

Ainsi aucun groupe pygmée ne vit, en réalité, en autarcie, chacun d'eux entretenant avec les autres des relations nombreuses et multiples. Outre le fait que les groupes voisins se réunissent périodiquement pour de grandes chasses collectives, ils le font aussi pour de nombreuses cérémonies religieuses et danses rituelles, occasionnant ainsi au sein des campements ce que Bahuchet qualifie de « perpétuel mouvement de fusion et de fission » (Bahuchet, 1991, p. 9).

### **3.2.5.2. Organisation politique**

Dans la société pygmée le pouvoir est symbolique, il n'est pas contraignant. Bien que chaque membre soit indépendant et prenne ses responsabilités, chacun d'eux s'efforce néanmoins de respecter « l'ordre social établi par les ancêtres » (Bahuchet, 1991, p.10). Les relations du pouvoir ne sont donc pas hiérarchiques – verticales –, mais plutôt horizontales. À cet effet Cornet note « [...] il n'y a pas de chef proprement dit [dans la société pygmée]. Si l'on croit déceler une personne dominante [...], c'est une illusion. L'autorité réside dans le groupe et non dans une personne » (Cornet, 1982, p.15).

Toutefois, certaines questions importantes touchant la vie de la communauté sont soumises au verdict d'un conseil des anciens, au sein duquel le membre masculin le plus âgé du campement exerce une certaine autorité morale. Ce conseil est une structure informelle, qui ne se réunit que ponctuellement afin d'examiner un problème précis, comme le mariage des jeunes, les litiges conjugaux, l'initiation des jeunes ou encore la mobilité du campement (Foyer Notre-Dame de la forêt, 2013). Les décisions sont prises par consensus et chaque membre s'efforce de les observer afin de préserver la paix sociale et l'ordre social établi par les ancêtres (Bahuchet, 1991).

### **3.3. La gouvernance des Pygmées en République démocratique du Congo**

Cette section aborde la question de la gouvernance des Pygmées en trois points. Pour ce faire, elle analyse successivement : l'état des lieux des droits des communautés pygmées, leur situation foncière ainsi que la portée et les limites de leurs revendications.

#### **3.3.1. État des lieux des droits des Pygmées**

L'état des lieux des droits des Pygmées peut se résumer en trois points : l'absence d'une législation spécifique en leur faveur, le déni de leurs droits et les rapports inégalitaires avec d'autres communautés.

### 3.3.1.1. Rapports inégalitaires avec d'autres communautés

Les auteurs ne se mettent pas d'accord pour ce qui est de déterminer le début des relations inégalitaires entre les Pygmées et leurs voisins Bantous. En effet, si beaucoup d'entre eux, à l'instar de Nkoy Elela (2005), Lewis (2001) et Roy (1998), se montrent prudents pour situer une période précise, Bahuchet estime pour sa part que c'est la colonisation européenne de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle – qu'il qualifie de « force perturbatrice » – qui a déstructuré la dynamique relationnelle de complémentarité qui existait entre d'une part les Pygmées (nomades et chasseurs-cueilleurs) et d'autre part les Bantous (sédentaires et agriculteurs-éleveurs) (Bahuchet, 1991).

Lewis n'est pas de cet avis. Pour lui, ces relations inégalitaires ont existé bien avant l'arrivée des Européens. Se basant sur le cas des Pygmées *Batwa* de la région des Grands Lacs, il démontre que si la colonisation européenne a aggravé ces inégalités, elles ont commencé bien avant avec la conquête des peuples agriculteurs (Bantous) et pasteurs (Nilotiques), qui ont envahi les forêts des Pygmées et nié leurs droits d'y vivre (Lewis, 2001).

Roy abonde dans le même sens que Lewis. Il soutient que depuis qu'ils sont en contact, les Pygmées entretiennent toujours avec les populations voisines d'agriculteurs – « les grands Noirs » – des relations, certes de complémentarité, mais qui en réalité s'apparentent, à des relations de type maître-serviteur. L'introduction de l'économie coloniale et capitaliste n'a fait que bouleverser et aggraver ces relations et instauré un clientélisme très problématique, qui perdure encore jusqu'aujourd'hui (Roy, 1998).

Quoi qu'il en soit, tous les auteurs sont unanimes pour dire que les rapports de cohabitation inégalitaires entre les deux peuples attestent la présence d'un conflit permanent, qui se traduit par des violations des droits humains. Considérés comme des sous-hommes et des esclaves, les Pygmées subissent actuellement « une colonisation » (Lewis, 2001), « de la discrimination à grande échelle » (Nations Unies, 2003), « des traitements inhumains et dégradants » (Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 2005), «

l'assujettissement » (Nkoy Elela, 2005), « l'esclavage » (Tshibwabwa et Odimba, 2009) et même « un pur ethnocide » (Mukito et Mbaya, 1997).

Dans un ouvrage consacré à ces relations inégalitaires entre Pygmées et Bantous en République démocratique du Congo, Nkoy Elela dénonce des cas de violations massives des droits de l'homme dont sont victimes les communautés pygmées. Il évoque notamment: le mépris, l'esclavage, le racisme, la réquisition forcée et gratuite des services et la dépossession des terres. Ainsi pour lui, la situation que vivent actuellement les communautés pygmées en général, et en particulier la communauté *Batwa* qui a fait l'objet de sa recherche, ne doit plus être appréhendée comme une simple question du vivre ensemble collectif, mais plutôt comme un véritable enjeu des droits de l'homme, qui nécessite la protection juridique des Pygmées (Nkoy Elela, 2005).

### **3.3.1.2. Dénier des droits des Pygmées**

Comme l'affirment Tshibwabwa et Odimba, les Pygmées connaissent actuellement, non seulement le déni de leurs droits civiques, mais aussi et surtout celui de leurs droits économiques et sociaux (Tshibwabwa et Odimba, 2009, p.62). En effet, les violations des droits dont sont victimes les Pygmées ne sont pas que le chef des communautés voisines, mais aussi des pouvoirs publics qui sont pourtant sensés les protéger. Lewis en donne une illustration frappante en évoquant le fait que certaines forêts appartenant aux Pygmées *Batwa* ont été érigées en parcs nationaux ou déclarées zones protégées pour les réserves de chasse et les exercices militaires – sans consentement préalable libre et éclairé – alors qu'elles constituent pour ces populations leur espace vital; ils en dépendent, non seulement pour leur subsistance physique, culturelle et spirituelle, mais aussi pour leur survie en tant qu'êtres humains (Lewis, 2001).

Il faut toutefois reconnaître que la situation des peuples autochtones en République démocratique du Congo est la même partout en Afrique centrale. Analysant les relations entre les Autochtones et les autres communautés dans tout cette partie du continent, Dehoumon en conclut que les Pygmées demeurent, à ce jour, des populations très marginalisées et fortement discriminées, ce qui constitue, d'après lui, une menace non

seulement pour leurs cultures, mais aussi, pour leur existence (Dehoumon, 2011). L'Organisation internationale du travail (OIT) et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) partagent aussi cette triste observation, en ce qui concerne la République démocratique du Congo en particulier : « [...] partout où ils se trouvent [dans le pays], les Pygmées sont négligés et victimes de la marginalisation qui menace même leur existence » (Organisation internationale du travail et Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 2009, p.7)

Cette marginalisation se manifeste, dans certains milieux, par : l'interdiction qui leur est faite de se laver ou de puiser de l'eau dans une même source que les Bantous; l'inaccessibilité aux soins de santé modernes et la non-couverture vaccinale dans les sites pygmées; l'analphabétisme ainsi que la précarité de leurs conditions sociales de vie (Lewis, 2001, p. 16-21).

### **3.3.1.3. Situation juridique des Autochtones pygmées**

En droit, aucun État d'Afrique centrale n'établit de distinction entre les Pygmées et les autres communautés<sup>11</sup>. La loi congolaise ne concède pas non plus de statut spécifique aux Pygmées. Ils sont des citoyens congolais et ont les mêmes droits – théoriquement bien sûr – que la Constitution congolaise garantit à tous les citoyens. Toutefois dans la réalité ce n'est pas le cas, car les Pygmées ne jouissent pas des mêmes droits que les autres citoyens et souffrent de nombreuses discriminations (Banque mondiale, 2009, p.14).

Juridiquement les Pygmées n'existent pas, ils s'effacent derrière les citoyens. La Constitution congolaise ne fait même pas mention d'eux et il n'existe, en République démocratique du Congo, aucun instrument juridique spécifique en leur faveur. Le discours officiel dit souvent qu'une telle loi ne se justifie pas car il n'y a pas – *stricto sensu* – d'ethnie minoritaire dans le pays, qu'il existe déjà de nombreuses lois nationales qui garantissent à tous les citoyens congolais les mêmes droits, et que le pays est signataire de

---

<sup>11</sup> Il convient toutefois de signaler que dans certains États d'Afrique centrale, comme au Rwanda, les politiques font encore la différence entre les Pygmées et les « citoyens », bien qu'aucun instrument juridique n'établisse officiellement cette distinction (Bellier, 2006, p.103).

nombreux instruments juridiques internationaux qui proscrivent les discriminations de quelque nature que ce soit (Kombo Yetilo et Mwanaikeba Malabe, 2013, p.147).

Certes, comme le reconnaissent Tshibwabwa et Odimba : « La configuration ethnique de [la République démocratique du Congo] est telle qu'aucun groupe ne peut se déclarer majoritaire et prétendre dominer politiquement ou culturellement les autres parce que tous sont submergés dans un tout où chacun apparaît comme une minorité » (Tshibwabwa et Odimba, 2009, p. 47). Toutefois, le peuple pygmée peut très bien être qualifié de groupe minoritaire en raison notamment des discriminations en tous genres dont il est l'objet, ce qui le confine dans de mauvaises conditions de vie. En effet, les Pygmées sont « [...] une minorité démographique, mais surtout [...] un peuple exclu à la fois de la gestion politique, économique, sociale et culturelle depuis l'accession du pays à l'indépendance jusqu'à ce jour » (Tshibwabwa et Odimba, 2009, p. 47).

D'autre part, il est vrai que le principe voulant que la « jouissance des droits et libertés fondamentaux [...] est reconnue à tous les Congolais [...] sans distinction » (République démocratique du Congo, 2007, p.14) est repris dans la quasi-totalité des textes constitutionnels du pays, adoptés depuis son accession à la souveraineté internationale, ainsi que dans d'autres textes de lois du pays, qui proclament tous « la reconnaissance par le Gouvernement des droits et libertés individuels et collectifs » (Mwilanya Wilondja, 2004, p.14).

Il sied toutefois de préciser que le cadre normatif et institutionnel général de protection et de promotion des droits de l'homme qui a été élaboré et adopté sans tenir compte des particularités de la communauté pygmée a toujours montré ses limites lorsqu'il s'agit d'assurer aux Pygmées la jouissance de la plénitude de leurs droits et intérêts. Par conséquent, les disparités entre les Pygmées et d'autres communautés demeurent et ne cessent de s'amplifier (Centre d'accompagnement des Autochtones pygmées et des minorités vulnérables, 2008; Banque mondiale, 2009). Dans un pays aussi culturellement diversifié, où les traditions culturelles majoritaires (bantoues) exercent encore une très grande pression sur les institutions publiques, certains auteurs, à l'instar de Kombo Yetilo

et Mwanaikemba Malabe (2013, p.142, 147) se demandent si des textes légaux de portée générale suffisent pour garantir aux Pygmées, la jouissance effective de leurs droits et intérêts.

Par ailleurs, s'il est vrai que la République démocratique du Congo est partie à la Déclaration universelle des droits de l'homme, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, force est de constater que l'État congolais fournit peu – ou pas – d'effort pour faire appliquer tout cet arsenal juridique international lorsqu'il est question des droits et intérêts des Pygmées (Organisation internationale du travail et Commission des droits de l'homme et des peuples, 2009, p.7).

Il convient enfin de signaler que la République démocratique du Congo avait voté positivement, lors de l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2007, de sa Déclaration sur les droits des peuples autochtones (Nobirabo Musafiri, 2008), par contre rien n'a encore été fait jusqu'ici pour ratifier la Convention n°169 de l'Organisation internationale du travail afin de permettre aux Pygmées de bénéficier des droits et avantages liés au statut de « peuple autochtone/indigène » ou de celui de « groupe (communauté) minoritaire spécifique et vulnérable » (Nkoy Elela, 2005).

### **3.3.2. Situation foncière des peuples autochtones pygmées**

Comme nous l'avons déjà indiqué, de toutes les discriminations dont sont victimes les Pygmées, la dépossession de leurs terres ancestrales est un enjeu majeur, car la relation particulière que les peuples autochtones entretiennent avec leurs terres est complexe. À cet effet l'Organisation des Nations Unies reconnaît: « La relation que les peuples autochtones entretiennent avec leurs terres et territoires traditionnels passe pour faire partie intégrante de leur identité et de leur spiritualité et pour être profondément enracinée dans leur culture et leur histoire » (Nations unies, 2007). Deux traits caractérisent la situation foncière des Pygmées en République démocratique du Congo. Il s'agit, d'une part, de la

méconnaissance de leurs droits fonciers, et d'autre part, des dispositions légales discriminatoires.

### **3.3.2.1. Méconnaissance par l'État des droits fonciers et forestiers des peuples autochtones**

Les rapports que les Pygmées entretiennent au sol ne s'analysent pas nécessairement en termes d'appropriation, car comme nous l'avons déjà souligné, le plus souvent, ils se meuvent dans l'espace forestier au gré des opportunités de chasse. Or, le droit positif congolais ne reconnaît pas la spécificité de l'organisation sociale et politique des Pygmées, qui est, par ailleurs, très différente de celle de la société bantoue, qui a, non seulement inspiré l'organisation de la société congolaise moderne, mais aussi l'État lui-même. C'est ce que Tshibwabwa et Odimba qualifient d'« autoritarisme culturel bantou » (Tshibwabwa et Odimba, 2009, p. 50), c'est-à-dire que la culture bantoue intervient comme référent dans l'élaboration des législations dites « nationales » – mais en réalité asymétriques – et de différents projets et programmes de développement.

Les Pygmées, rappelons-le, n'ont pas de chef désigné ou choisi parmi les membres de la communauté. Ils s'organisent plutôt collectivement et les décisions concernant leurs terres et ressources sont prises en commun (Cornet, 1982, p.15; Bahuchet, 1991). Or la législation forestière oblige les communautés qui vivent dans les forêts à s'organiser sous l'autorité d'un chef désigné et d'attribuer le droit de propriété à cette personne. Cette obligation – contraire et étrangère à la culture pygmée – entraîne une discrimination flagrante contre l'organisation traditionnelle pygmée. Par conséquent, « [...] leurs droits sur les forêts dans lesquelles ils déploient leurs activités sont indéterminés » (Mugangu Matabaro, 2008, p.396) et méconnus.

De surcroît, l'État congolais n'a ni délimité ni démarqué les terres et territoires des communautés pygmées et il n'existe, à ce jour, aucun mécanisme dans le droit congolais pouvant assurer leur libre consentement préalable et éclairé en rapport avec les projets et autres activités entrepris dans leurs terres ancestrales. Et pourtant, les Pygmées dépendent de la forêt et de ses ressources pour leur bien-être et leur intégrité culturelle, économique,

physique et spirituel (Centre d'accompagnement des Autochtones pygmées et des minorités vulnérables, 2008, p.5).

Cette méconnaissance des droits fonciers/forestiers des Pygmées entraîne la privation de ces derniers de leurs terres traditionnelles (Organisation internationale du travail et Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 2009, p.7, Centre d'accompagnement des Autochtones pygmées et des minorités vulnérables, 2008, p.5). Cette dépossession foncière revêt plusieurs aspects.

En premier lieu, ils sont purement et simplement chassés de leurs terres par leurs voisins bantous en quête des terres cultivables ou des pâturages. Les conflits fonciers opposant les deux communautés devant les services administratifs de l'État, y compris les services judiciaires, se soldent toujours au bénéfice des Bantous car les mécanismes de règlement des conflits sont tributaires de la coutume de la communauté dominante (Tshibwabwa et Odimba, 2009, p.66).

Ensuite, l'exploitation forestière à grande échelle par des entreprises forestières et/ou agro-alimentaires – souvent des multinationales –, qui se fait sans consultations ni consentement préalable libre et éclairé des communautés pygmées qui habitent ces espaces (Freeman et coll., 2010, p.359), occasionne la perte de leurs territoires et la destruction de leur environnement, obligeant ainsi les Pygmées à se déplacer contre leur gré (Mukito et Mbaya, 1997, p.120).

La conclusion de Tshibwabwa et Odimba, relative à cette dépossession des terres traditionnelles pygmées par leurs voisins bantous et les sociétés forestières et/ou agro-alimentaires, traduit très bien la situation que vivent les Pygmées :

« Tout individu détenant un capital [...] peut, à tout moment débarquer dans une localité occupée par les Pygmées [...] se comporter comme sur une terre conquise sans être inquiété [...] par les services judiciaires moins encore par les services administratifs. Tout se passe comme si les espaces occupés par les Pygmées étaient des espaces sans État, des

espaces non soumis à aucune autorité que celle des Bantous et des sociétés multinationales qui les gèrent » (Tshibwabwa et Odimba, 2009, p.54, 55).

Mais la dépossession des terres est aussi le fait des pouvoirs publics, qui sont pourtant censés assurer aux Pygmées la même protection qu'aux autres communautés. En effet, le gouvernement congolais a installé des aires protégées sur les terres appartenant aux communautés pygmées, sans consultation préalable ni indemnisation. Cette exclusion contraint des milliers des Pygmées, soit à vivre quotidiennement en contradiction avec la loi sur la conservation de la nature laquelle interdit sans réserve toute activité humaine à l'intérieur des aires protégées (Mugangu Matabaro, 2008, p.392), soit à abandonner leur mode de vie et culture traditionnels (Centre d'accompagnement des Autochtones pygmées et des minorités vulnérables, 2008, p.5), avec toutes les conséquences que cela comporte.

Dans tous les cas, les communautés pygmées sont privées de leur patrimoine naturel (la forêt), qui représente pour elles habitat, subsistance, pharmacopée et travail. La dépossession des terres pygmées par ces différents acteurs (communautés voisines, exploitants forestiers, État) entraîne également la perte de la maîtrise de leurs moyens de production, l'érosion de leurs savoirs culturels et menace l'existence même des Pygmées en tant que peuple (Organisation internationale du travail et Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 2009, p.7; Centre d'accompagnement des Autochtones pygmées et des minorités vulnérables, 2008, p.5), au point que les Nations unies les considèrent comme « un peuple menacé d'extinction » (Artus, 2011).

### **3.3.2.2. Des dispositions légales discriminatoires**

Comme nous l'avons déjà indiqué, en République démocratique du Congo, l'État ne reconnaît pas aux Pygmées le statut de peuples autochtones, encore moins leurs droits fonciers, ni leurs modes de vie jugés souvent de « sauvages » ou « rétrogrades ». Certaines dispositions constitutionnelles et légales aggravent cette situation.

En effet, selon la Constitution du 18 février 2006 actuellement en vigueur dans le pays, l'ensemble des terres appartient à l'État qui dispose de ces terres à sa guise, et ce, au détriment des peuples autochtones. Quant au droit coutumier qui est l'émanation de la coutume de la communauté dominante bantoue, il ne reconnaît pas, non plus, aux peuples autochtones le droit à disposer des terres, territoires et autres ressources. Ils sont souvent dépossédés de leurs terres sans recours possible.

Le droit foncier est tout aussi discriminatoire. En effet, il existe une méthodologie appelée « enquête de vacance » pour déterminer si une terre est occupée ou vacante. En effet, les enquêteurs du ministère des Affaires foncières considèrent qu'une terre est occupée, si et seulement si elle est réputée appartenir à une communauté locale représentée par un chef coutumier désigné parmi les membres selon la coutume. Malheureusement les terres des Pygmées sont considérées comme « vacantes » et peuvent par conséquent être attribuées librement à des tiers en vertu de la loi, car n'appartenant pas à une communauté représentée par un chef coutumier<sup>12</sup>. Il arrive souvent qu'un Bantou, appartenant à une communauté voisine, se désigne – et se fasse connaître – comme étant le « chef » des Pygmées et dès lors considère les membres de la communauté pygmée en question comme ses « sujets » (Tshibwabwa et Odimba, 2009, p.56). Par conséquent, la législation foncière, non seulement introduit une discrimination contre les formes d'organisation traditionnelles des Pygmées (Muley, 2007), mais elle renforce aussi de ce fait le risque de domination de ces communautés par leurs voisins Bantous, qui prétendent souvent – à tort – représenter les peuples autochtones et leurs intérêts.

Enfin, le nouveau code forestier<sup>13</sup>, dont la préparation a été financée par la Banque mondiale, est aussi une loi discriminatrice en ce qu'elle exclut les peuples autochtones de l'exploitation des ressources naturelles du pays et viole ouvertement les droits de ces peuples sur leurs terres. Ce code forestier a permis d'octroyer de nouvelles concessions forestières à des sociétés, sans que les communautés Pygmées vivant sur ces concessions ne

---

<sup>12</sup> Comme nous l'avons déjà signalé, les Pygmées n'ont pas de chef – réel et/ou totémique – désigné ou choisi parmi les membres de la communauté. Ils s'organisent collectivement et les décisions concernant leur communauté, notamment celles relatives aux terres et ressources sont prises en commun.

<sup>13</sup> Loi n° 011/2002 du 28 août 2002 portant Code forestier.

soient consultées, ni même informées. En outre, il n'existe aucune procédure judiciaire d'appel ou de recours contre la décision du Ministre de l'environnement d'octroyer ces concessions forestières sur les terres traditionnelles des peuples autochtones (Nobirabo Musafiri, 2008).

En somme, l'accès des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles est nié par le droit congolais. Ils sont, de ce fait, victimes de violations qui se manifestent, d'une part, par l'expropriation de leurs terres et territoires, et d'autre part, par des déplacements forcés suite à des dépossessions des forêts – leur espace de vie –, ce qui est de nature à accroître de façon considérable la pauvreté des Pygmées. Dans ce contexte, le constat établi par Cornet, il y a de cela trois décennies, à propos de ce peuple reste encore d'actualité : « Ce qui frappe le plus au premier contact avec les Pygmées, c'est la pauvreté et la précarité de leur vie matérielle » (Cornet, 1982, p.15).

### **3.4. Les revendications des Pygmées : portée, cadre de mobilisation et limites**

#### **3.4.1. Portée et nature des revendications**

Comme le note Lyck, les revendications des peuples autochtones dans le monde peuvent porter sur différents enjeux: « Dans certains États, ils [...] militent [...] pour la préservation de leurs terres et pour la protection de leur langue et de leur culture, et dans la plupart des cas, ils luttent pour leur autodétermination » (Lyck, 2009, p.104). Mais sur quoi portent les revendications des Pygmées en République démocratique du Congo?

Longtemps marginalisés – ils le sont encore aujourd'hui – les revendications des Pygmées de la République démocratique du Congo sont les mêmes que celles de tous les peuples autochtones d'Afrique centrale. Se basant sur plusieurs enquêtes de terrain, le Forest Peoples Programme affirme « Ils luttent encore pour la reconnaissance et la protection de leur droit à posséder et contrôler les terres, territoires et ressources qui, traditionnellement, leur appartiennent et à s'assurer de pouvoir transmettre leur culture et leur patrimoine aux générations futures » (Forest Peoples Programme, 2009, p. 4).

Il est donc évident, qu'à ce jour, les revendications des Pygmées de la République démocratique du Congo portent essentiellement sur leurs droits fonciers, c'est-à-dire la reconnaissance et la protection par l'État et d'autres communautés de leurs droits de vivre sur leurs terres ancestrales (traditionnelles) et de les exploiter selon leurs usages et coutumes (Nobirabo Musafiri, 2008; Centre d'accompagnement des Autochtones pygmées et des minorités vulnérables, 2008, p.26).

### **3.4.2. Cadres de mobilisation des revendications**

Face, d'une part, aux discriminations dont ils sont victimes, et d'autre part, au désintéressement total de l'État congolais quant aux problèmes les concernant, certains rares Pygmées scolarisés ont pris conscience du rôle important qu'ils peuvent jouer et s'organisent pour défendre les droits et intérêts de leurs communautés. Cette prise de conscience s'est traduite par la prolifération, au cours de la dernière décennie, d'associations de défense et de promotion des droits et intérêts des Pygmées, le plus souvent, chapeautées par leurs propres leaders (Kombo Yetilo et Mwanaikeba, 2013, p. 144).

Comme le note Yambayamba Shuku : « Bénéficiant du crédit accordé par les bailleurs de fonds aux ONG, à la suite de la dramatique démission de l'État congolais [...] » (Yambayamba Shuku, 1998, p.9), les associations pygmées se sont renforcées et sont depuis affiliées aux grands réseaux des organisations autochtones en Afrique et dans le monde.

Outre ces associations créées et chapeautées par les leaders pygmées, il faut reconnaître aussi que quelques Bantous prennent individuellement conscience de la situation désastreuse que vivent les Pygmées et s'engagent à œuvrer pour leur cause. Ils ont mis en place des structures – souvent des organisations non gouvernementales – d'accompagnement et d'encadrement des Pygmées dans plusieurs domaines de la vie. Il en va de même de certaines confessions religieuses, dont principalement l'Église catholique (Nkoy Elela, 2005).

Si le plus souvent, ces organisations formulent leurs plaintes auprès des autorités congolaises, elles n'hésitent pas à recourir au droit international lorsque les circonstances l'exigent ou même pour forcer l'État à modifier sa législation nationale (Muley, 2007). À titre illustratif, face aux craintes d'aggravation de discrimination suscitées par la promulgation du nouveau code forestier, les organisations pygmées ont déposé une série de plaintes auprès des autorités de la République démocratique du Congo. Elles ont, par ailleurs, présenté une demande officielle d'enquête auprès du Panel d'inspection de la Banque mondiale – qui prête assistance à l'État pour les questions liées à la gestion des ressources naturelles, dont l'exploitation forestière – et une lettre de contestation au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, lui demandant de prendre des mesures d'action urgentes destinées à condamner la politique menée par l'État congolais et à le contraindre de respecter les engagements qu'il a pris en signant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Muley, 2007).

Le Panel a donné raison aux organisations autochtones. En conséquence, la Banque mondiale a exigé de l'État congolais un moratoire sur l'application du nouveau Code, estimant qu'une investigation approfondie était nécessaire, afin de s'assurer des impacts – économiques, sociaux et environnementaux – de la nouvelle législation sur les droits des communautés forestières (Etinga, 2006).

Quant au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, il a réaffirmé que la Convention exige la reconnaissance et le respect des droits des autochtones sur les terres et ressources, ainsi que de leur droit à participer et à consentir à toute activité susceptible de porter atteinte à leurs droits. Il a par ailleurs invité l'État congolais à veiller à ce que le droit de recourir aux tribunaux ou à toute autre instance indépendante spécialement créée à cet effet soit reconnu aux populations autochtones, afin de leur permettre de se défendre si besoin est (Etinga, 2006; Muley, 2007)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Cette invitation du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale revêt toute son importance car, comme nous l'avons signalé précédemment, il n'existe, dans le nouveau code forestier, aucune procédure judiciaire d'appel ou de recours contre la décision du Ministre de l'environnement d'octroyer des concessions forestières sur les terres traditionnelles des peuples autochtones.

### 3.4.3. Limites des actions entreprises par les Pygmées

Comme cela a été démontré précédemment, les discriminations dont les Pygmées sont victimes persistent et ne cessent de s'amplifier, et ce, en dépit de la multiplication, ces dernières années, d'organisations de défense des droits des peuples autochtones. Beaucoup de facteurs peuvent justifier la limite des actions menées par ces organisations. Kombo Yetilo et Mwanakemba Malabe (2013, p. 144-148) en retiennent essentiellement cinq que nous reprenons ici :

- 1) **La structure même de ces organisations :** La hiérarchisation du pouvoir mise en place dans les organisations pygmées – structurées de manière verticale – est en inadéquation avec les réalités vécues dans le système du pouvoir organisé dans la société pygmée, ce qui entraîne de nombreux problèmes internes.
- 2) **Les conflits entre associations :** ces organisations évoluent, le plus souvent, sur fond de crises, querelles et antagonismes, qui limitent l'efficacité de leurs actions sur le terrain. Ces crises résultent, le plus souvent, des problèmes liés au manque de transparence dans la gestion des fonds et aux suspicions mutuelles – parfois non fondées – entre leaders. Aussi chacune d'elles préfère-t-elle évoluer à sa manière ou en réseaux de circonstance, pour gagner la confiance d'un partenaire qui veut financer tel ou tel autre projet, réduisant ainsi sensiblement leurs capacités d'action collective.
- 3) **Le détournement des objectifs :** certains militants pygmées travaillent beaucoup plus pour leur ascension sociale personnelle, que pour leurs communautés à la base. Initialement conçues pour améliorer les conditions de vie de leur société, les associations pygmées sont loin d'adopter une approche rationnelle, en vue d'atteindre les objectifs qu'elles se sont assignées. Contre toute attente, ces associations se sont vite transformées en un cadre de recherche des moyens de survie individuelle de leurs leaders. À titre illustratif, au cours d'une journée de réflexion organisée à l'Université de Kinshasa – à l'occasion de la Journée de la femme autochtone – les participants étaient stupéfaits des propos d'un leader d'une

association pygmée qui se vantait de ses avoirs et du fait qu'il soit aussi le premier Pygmée à disposer d'une voiture.

- 4) **La difficile collaboration avec les « accompagnants <sup>15</sup>»** : la collaboration de ces « accompagnants » est très mal perçue chez certains militants pygmées qui estiment que, puisque le malheur et les discriminations dont ils sont victimes sont une entreprise des Bantous, il faut laisser aux seuls Pygmées la latitude de chercher les solutions à leurs problèmes. Ce raisonnement à caractère identitaire cache en fait le vrai problème, qui est celui de la gestion des fonds provenant des partenaires. En effet, ces militants pygmées n'apprécient guère que les fonds destinés aux projets des autochtones pygmées, financent aussi les structures tenues par les « accompagnants » bantous. Mais en faisant de cette lutte, une lutte exclusivement réservée aux seuls Pygmées, cela risque de compromettre certaines avancées obtenues grâce à la collaboration de ces « accompagnants », car, comme le reconnaissent Kombo Yetilo et Mwanaikemba Malabe : « [...] jusqu'à ce jour, il n'y a pas encore eu d'actions à impact visible à la base qui aient été l'œuvre de seuls Pygmées » (Kombo Yetilo et Mwanaikemba Malabe, 2013, p.146).
- 5) **L'absence d'une législation spéciale en faveur des Pygmées** : à ce jour, les communautés pygmées, ne sauraient mobiliser efficacement le droit positif congolais, car il n'existe aucun instrument juridique qui garantit leurs droits spécifiques en tant que « communauté (groupe) ethnique minoritaire et vulnérable ». Ce qui limite sensiblement, d'une part, les actions que peuvent mener les Pygmées, tant individuellement que collectivement, et d'autre part, leur capacité de prendre en main leur destin.

Comme cela ressort de ce chapitre, cette recherche ne se limite pas à chercher et à comprendre les modes de vie des Pygmées ainsi que leurs relations avec d'autres communautés. Nous avons plutôt dressé l'état des lieux des droits et de la gouvernance des autochtones pygmées en République démocratique du Congo. Tout au long de ce chapitre il

---

<sup>15</sup> On qualifie d'« accompagnants » les Bantous qui prennent individuellement conscience de la situation des Pygmées et qui s'engagent à œuvrer pour leur cause, le plus souvent en mettant en place des structures d'accompagnement et/ou d'encadrement au profit des Pygmées

a été démontré que les Pygmées sont victimes des discriminations de tous genres – aussi bien de la part d’autres communautés que des pouvoirs publics qui sont pourtant censés les protéger – dont les plus importantes concernent le déni de leurs droits fonciers, ce qui limite sensiblement leur accès aux terres et ressources et menace même leur existence. Le chapitre qui suit analyse le régime autochtone canadien, notre modèle de référence, à travers les enjeux et la gouvernance des Premières nations.

## **CHAPITRE 4 : LE REGIME DE POLITIQUE AUTOCHTONE AU CANADA : ENJEUX ET GOUVERNANCE**

Ce chapitre analyse le régime canadien de politique autochtone, à travers, d'une part, les politiques autochtones en général et celle des Premières nations en particulier, et d'autre part, la gestion des enjeux autochtones au Canada. Mais avant d'aborder ces deux points, il nous semble nécessaire de présenter d'abord succinctement les Autochtones du Canada.

### **4.1. Brève présentation des Autochtones du Canada**

#### **4.1.1. Les Autochtones du Canada : de qui parlons-nous?**

Au Canada, le terme « peuples autochtones » comprend, selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982, les Indiens (ou Premières nations), les Inuits et les Métis<sup>16</sup>. Rodon précise, toutefois, que « [...] cela ne constitue pas une définition à proprement parler [du terme peuples autochtones], mais cela a permis d'élargir la reconnaissance constitutionnelle qui était réservée aux seuls Indiens inscrits dans la Loi constitutionnelle de 1867 » (Rodon, 2003, p.28). Savard note à cet effet : « C'est [donc] cet article qui consacre constitutionnellement le statut d'autochtone » (Savard, 2011, p.683). Chacun de ces trois groupes se distingue des autres aussi bien par la culture et les langues que par les traditions (Simeone, 2011, p.1).

Les Autochtones du Canada peuvent être regroupés en onze familles linguistiques qui correspondent à des aires culturelles bien distinctes. Ces familles linguistiques sont, d'Ouest en Est: *esquimaude-aléoute*, *athapascanne*, *tlingit*, *tsimshiane*, *haïdane*, *wakaskane*, *salish*, *kootenayenne*, *algonquienne*, *siouienne* et *iroquoienne*; ce qui représente 52 langues autochtones parlées. Par ailleurs, il existe plus de 600 bandes indiennes et 53 communautés inuit (Desbiens et Hirt, 2012, p.30, 31).

---

<sup>16</sup> À propos des Métis, Desbiens et Hirt signalent que ce n'est pas le seul fait de naître d'une union mixte qui confère le statut d'Indien, mais plutôt l'appartenance à une telle communauté historique (Desbiens et Hirt, 2012, p.31)

Les termes « Première nation » et « collectivités des Premières nations », bien que ne se trouvant pas dans la *Loi constitutionnelle*, sont fréquemment utilisés pour désigner respectivement les Indiens et les bandes indiennes (Observatoire de l'administration publique, 2006, p.1; Simeone, 2011, p.2). C'est d'ailleurs par ces termes qu'habituellement les Indiens préfèrent s'auto-désigner (Desbiens et Hirt, 2012, p.30). Quant au terme Indien, il n'est resté qu'un terme juridique.

#### **4.1.2. Données sociodémographiques**

Selon le recensement de 2006, la population autochtone du Canada s'élevait à environ 1 172 790 individus, ce qui représentait 3,8% de la population globale du pays. Avec 698 025 personnes, les Premières nations (Indiens inscrits ou non inscrits) constituaient la plus forte proportion – environ 60% – de la population autochtone, suivies des Métis (389 785 personnes) et des Inuits (50 485 personnes) (Statistique Canada, 2006). Il convient de noter qu'en dépit de ce poids démographique relativement faible (3,8%) dans la population globale du Canada (32 millions d'habitants), la population autochtone connaît un fort taux de natalité, les femmes autochtones ayant près de deux fois plus d'enfants que la moyenne nationale (Boileau, 2002).

En outre, c'est une population de plus en plus urbanisée (Statistique Canada, 2006). À cet effet, Peters signale que l'urbanité autochtone est un phénomène en pleine croissance partout au Canada (Peters, 2010). S'il est vrai que la présence autochtone est particulièrement remarquée dans les provinces de l'Ouest, ce phénomène s'est beaucoup accentué au Québec depuis les années 1980, en conséquence « [...] les Autochtones gagnent à la fois en visibilité et en diversité dans les villes québécoises » (Desbiens et Hirt, 2012, p.41)

Il convient toutefois de reconnaître qu'en tenant compte de plusieurs indicateurs sociaux et économiques, les disparités entre la population autochtone et non autochtone persistent en dépit des avancées considérables constatées au cours de la décennie 2000 (Simeone, 2011, p.3). Selon Statistique Canada cette situation n'est toutefois pas la même pour tous les Autochtones, car la situation des Premières nations vivant dans les réserves et celle des

Inuits est plus préoccupante – en termes de chômage, de niveau de revenu, de scolarité et de la prévalence des problèmes de santé – que celle des Métis et des populations indiennes hors réserve (Statistique Canada, 2006).

## **4.2. Organisation sociale et politique des Autochtones**

### **4.2.1. Organisation traditionnelle**

Avant l'arrivée des Européens, les Autochtones possédaient leurs propres institutions sociales, politiques et culturelles. Il est vrai que l'organisation sociale et politique était grandement différente d'une nation à une autre, « [...] allant de la puissante confédération de six nations iroquoises aux Inuits ne possédant pas de structures politiques formalisées ou spécialisées » (Rodon, 2003, p. 55). Par conséquent, Rodon soutient qu'on ne peut parler ni d'une culture politique ni d'une organisation politique traditionnelle autochtone, car, d'une part, comme nous l'avons déjà indiqué, au Canada le terme autochtone couvre une grande diversité de cultures ayant des bases matérielles et culturelles très différentes, et d'autre part, ces systèmes traditionnels n'existent plus, « [ayant] été en grande partie, si ce n'est totalement, éliminés par la colonisation et les politiques d'assimilation des gouvernements canadiens » (Rodon, 2003, p. 55).<sup>17</sup>

Toutefois, Rodon soutient que les sociétés autochtones étaient traditionnellement des sociétés sans État – celles qui ne possèdent pas de structure spécialisée chargée d'exercer le pouvoir politique – et caractérisées par quatre éléments fondamentaux, à savoir : l'utilisation du consensus dans la prise de décision, un contrôle social diffus, le respect de l'autonomie des individus et la redistribution des richesses (Rodon, 2003, p. 51).

---

<sup>17</sup> Il convient néanmoins de signaler que si la colonisation et les politiques d'assimilation ont réussi à déstructurer les sociétés autochtones traditionnelles sur le plan politique, culturellement les populations autochtones ont résisté à l'assimilation et ont gardé une identité propre jusqu'à ce jour (Rodon, 2003, p. 64).

#### 4.2.2. Organisation actuelle

L'organisation sociale et politique des Autochtones, et particulièrement celle des Premières nations, est l'émanation de la *Loi sur les Indiens* adoptée en 1876.<sup>18</sup> C'est cette loi – considérée par beaucoup d'auteurs, à l'instar de Dickason et de Frideres, comme l'instrument principal d'assimilation des Premières nations – (Dickason, 1992; Frideres, 1993), qui encadre tous les aspects de la vie des Indiens.

En effet, si traditionnellement les Premières nations étaient organisées en fonction de leur identité culturelle en tribu ou nation, la *Loi sur les Indiens* a créé la bande, une unité administrative qui divise les différentes nations en petits groupes sur la base, non plus de leur identité culturelle, mais plutôt de leur localisation (Rodon, 2003, p.59), ce qui a eu pour effet de diviser les nations indiennes (Savard, 2011, p.683).

Chaque bande est dirigée par un Conseil de bande composé d'un chef et des conseillers. Ses membres sont soit élus, soit choisis en fonction de la coutume de la bande, pour un mandat d'une durée de deux ans. Les compétences du Conseil de bande sont à la fois d'ordre politique et administratif. En premier lieu, il agit à titre de représentant de la bande tant auprès des autorités fédérales que provinciales. Ensuite, il assure la prestation des services de proximité aux membres de la bande qui en ont droit (éducation, santé, logement, eau potable, services sociaux, administration des fonds, administration de la justice et de la paix) (Simeone, p.9). De plus, il exerce un pouvoir règlementaire délégué en matière de conservation de la faune et d'urbanisme. Enfin, il agit à titre de fournisseur de services pour le compte du ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

Il convient toutefois de noter que le pouvoir du Conseil de bande est limité dans la mesure où le ministre peut, à sa guise, désavouer tout statut administratif qu'il a adopté (Observatoire de l'administration publique, 2006, p.7).

---

<sup>18</sup> Les Inuit ne sont pas assujettis à la *Loi sur les Indiens* (Taylor, 2013; Observatoire de l'administration publique, 2006, p.9).

### 4.2.3. La représentation politique des Autochtones

Il n'existe, à ce jour, aucun mécanisme de représentation des Autochtones au Parlement fédéral ou dans les assemblées législatives provinciales et territoriales (Hawkes, 2001). Comme l'affirment Niemczak et Jutras : « Peu de choses ont été faites pour garantir une représentation politique aux Autochtones » au sein des organes de décision de l'État (Niemczak et Jutras, 2008, p.11). D'ailleurs le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Autochtones avait affirmé dans son deuxième rapport à la Chambre en octobre 1983 que : « [...] la meilleure façon de promouvoir les droits des Indiens est par la voie de l'autonomie politique plutôt que par une représentation spéciale au parlement » (Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, 1983, p.148).

Hawkes ne partage pas ce point de vue. Il estime, pour sa part, que c'est la combinaison de ces deux mécanismes – l'autonomie politique et la représentation au sein des organes de décision de l'État – qui contribuera à la promotion des droits des Autochtones (Hawkes, 2001). Ce qui va d'ailleurs dans le même sens que la Commission royale sur les peuples autochtones qui avait soutenu, en son temps, que la promotion des droits des Autochtones passe par deux mécanismes : d'une part, l'autonomie gouvernementale que réclament les nations autochtones, et d'autre part, une représentation au sein des institutions du fédéralisme. Aussi avait-elle recommandé la création d'une troisième chambre de parlement – la Chambre des Premiers peuples – qui viendrait s'ajouter à la Chambre des communes et au Sénat (Commission royale sur les peuples autochtones, 1996)<sup>19</sup>.

S'il n'existe pas encore, à ce jour, de représentation parlementaire des Autochtones, leur représentation politique est néanmoins assurée au travers des organisations qu'ils ont créées eux-mêmes. À cet effet, Simeone signale que la *Loi sur les Indiens* de 1876 leur interdisait de créer des organisations politiques pour revendiquer leurs intérêts et faire valoir leurs

---

<sup>19</sup> Selon la CRPA : « Cette troisième chambre donnerait aux peuples autochtones du Canada la possibilité de participer à la conduite des affaires du pays, tout en reconnaissant leurs intérêts, leurs cultures et leurs valeurs propres. Les autochtones auraient désormais un moyen permanent de participation au processus décisionnel national, relativement à ce qu'on pourrait appeler des «décisions relevant de responsabilités partagées» » (Commission royale sur les peuples autochtones, 1996)

droits. C'est depuis 1927 que les Autochtones se sont dotés d'organismes de défense et de représentation à tous les échelons de gouvernement (Simeone, 2011, p.9).

En effet, il existe au nival local, régional et provincial plusieurs organismes mandatés pour défendre et représenter les intérêts des communautés autochtones. Au niveau national, l'Assemblée des Premières Nations (APN) est, sans doute, la plus importante organisation autochtone. Elle regroupe plusieurs communautés, et à ce titre représente les Indiens inscrits – bénéficiaires prioritaires des programmes du ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC)<sup>20</sup> –, l'APN est l'organisme autochtone national qui est le plus sollicité par ce Ministère (Simeone, 2011, p.9; Observatoire de l'administration publique, 2006, p.8).

### **4.3. Les politiques autochtones**

Les politiques autochtones sont, le plus souvent, des réponses de l'État (gouvernement fédéral) aux revendications des Autochtones. D'où la nécessité de circonscrire, dans un premier temps, la nature et la portée de ces revendications avant d'analyser les politiques autochtones proprement dites.

#### **4.3.1. Les revendications des Autochtones**

Comme nous l'avons déjà indiqué au chapitre deux, les revendications des peuples autochtones dans le monde peuvent porter sur différents enjeux (Lyck, 2009, p.104). En ce qui concerne les Autochtones du Canada, Rodon note que c'est le pouvoir qui est au centre de leurs luttes et revendications (Rodon, 2003, p.37). En d'autres termes, ils désirent s'affranchir de la tutelle de la Couronne et disposer d'une plus grande autonomie pour ce qui est de la prise en charge de leur destinée (Observatoire de l'administration publique, 2006, p.8). À ce propos, Savard soutient : « [...] privés de tout droit politique jusqu'au XXe siècle, les autochtones ont dû se battre pour recouvrer lentement un niveau relatif d'autonomie » (Savard, 2011, p.685).

---

<sup>20</sup>Anciennement ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC).

En effet, depuis leur contact avec les Européens, les Autochtones veulent conserver un statut distinct pour se protéger de l'assimilation et conquérir une certaine autonomie, (Rodon, 2003, p. 53). Aujourd'hui encore, ils luttent, d'une part, pour « se défaire des effets des politiques et pratiques colonialistes » (Christie, 2007, p.2) et, d'autre part, pour la reconnaissance des droits spéciaux, ce qui, d'après Rodon, pose « un problème formidable à l'État canadien » (Rodon, 2003, p.64).

Mais en dépit de la diversité des peuples autochtones et de la spécificité de certaines revendications, nous pouvons néanmoins ramener toutes ces revendications en deux catégories. Il s'agit, d'une part, des revendications territoriales, et d'autre part, des revendications d'autonomie gouvernementale (Observatoire de l'administration publique, 2006, p.8). Comment les pouvoirs publics ont-ils répondu à ces revendications? C'est ce qui amène à analyser les politiques autochtones.

#### **4.3.2. Nature et portée des politiques autochtones**

##### **4.3.2.1. Aperçu global**

Les politiques autochtones ont fait l'objet de nombreuses études ces dernières décennies (Forest, 1998 ; Dupuis, 2001 ; Salée, 2005, Savard, 2011). Pour Forest (1998) la majorité des Autochtones vivent encore dans de tristes conditions sociales et culturelles, alors que d'une part, le Canada figure parmi les pays du monde les plus riches et les plus développés, et d'autre part, de nombreux programmes visant les Autochtones sont élaborés et mis en œuvre. Le même constat est partagé par d'autres auteurs, dont Salée (2005), Dupuis (2001) et Savard (2011). Si le premier s'interroge sur les raisons de l'écart socio-économique criant entre les Autochtones et les non-autochtones en dépit d'avancées politiques et institutionnelles tangibles ; les deux autres illustrent, par des exemples concrets, cet écart, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Ce qui amène tous ces auteurs à s'interroger sur l'efficacité des politiques autochtones au Canada.

Eu égard aux conditions dans lesquelles vivent les communautés autochtones, ces auteurs en concluent que les politiques autochtones sont un échec. Selon Forest (1998), le manque

de considération des aspirations des Autochtones dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes serait à la base de cet échec. En effet, il se dégage de son analyse des grandes lignes du régime autochtone du Canada que la disproportion évidente entre les moyens consentis et les résultats obtenus serait due à l'ignorance de la structure et des réalités des communautés autochtones, aussi bien par la population en général que par les dirigeants politiques et les administrateurs, qui élaborent et mettent en œuvre des programmes qui ne répondent pas aux aspirations des Autochtones.

Dans la même veine, Salée (2005) estime que l'échec, sinon la valeur toute relative, des politiques autochtones de l'État canadien relève aussi bien de la culture politique canadienne que québécoise, qui influencent non seulement la dynamique des rapports sociaux de pouvoir entre, d'une part les Autochtones et, d'autre part les allochtones, mais également la démarche de l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et autres programmes au profit des Autochtones.

Rien d'étonnant à constater que les conclusions que ces deux auteurs tirent des politiques autochtones au Canada se ressemblent. Pour l'un, ces politiques constituent « l'histoire d'un État arrogant qui s'érige en juge unique du bien-être des citoyens et des citoyennes et qui use de son autorité pour imposer des solutions, parfois jusqu'au mépris des droits et des libertés » (Forest, 1998, p. 269). Pour l'autre, ces politiques en apparence bienveillantes, sont en réalité dictées par la volonté de l'État canadien à demeurer le principal maître d'œuvre du destin des peuples autochtones (Salée, 2005, p.55). Dans le même ordre d'idées, Cotton souligne « [...] les récentes concessions politiques et économiques accordées aux Amérindiens et aux Inuits, [...] sont dictées par l'État lui-même, dans une latitude balisée par ses propres intérêts (Cotton, 2008, p.369).

Mais que sont en réalité ces politiques? Pour répondre aux revendications des Autochtones, l'État canadien a élaboré des politiques aussi bien en rapport avec l'autonomie gouvernementale qu'avec la question des terres, territoires et ressources (Observatoire de l'administration publique, 2006, p.8).

#### 4.3.2.2. La politique d'autonomie gouvernementale autochtone

L'autonomie gouvernementale constitue un aspect important des politiques autochtones, qui sont, rappelons-le, le plus souvent, des réponses de l'État aux revendications des Autochtones. À cet effet, Savard note : « Pour répondre aux pressions des communautés autochtones qui revendiquent la reconnaissance de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, le gouvernement fédéral a adopté, en 1995, la Politique de l'autonomie gouvernementale autochtone » (Savard, 2011, p.687).

Les principaux éléments de cette politique sont (Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1995):

- le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit autochtone existant en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982;
- le droit à l'autonomie gouvernementale sera exercé dans le cadre de la Constitution canadienne (ce qui exclut le droit à la souveraineté au sens international);
- la Charte canadienne des droits et libertés s'appliquera aux gouvernements autochtones;
- le gouvernement fédéral financera les mesures d'autonomie gouvernementale en réaffectant des ressources existantes;
- les lois d'importance fédérale ainsi que les importantes lois provinciales auront préséance sur les lois autochtones ;
- l'harmonisation des lois fédérales, provinciales, territoriales et autochtones.

Dans le cadre de cette politique, l'approche privilégiée par le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale est la négociation (Rodon, 2003, p.68). Il existe cependant trois catégories des dossiers : ceux qui peuvent faire l'objet des négociations, ceux pour lesquels le gouvernement peut négocier dans une certaine mesure, et ceux qui ne peuvent pas être négociés (Wherrett, 1999, p.9).

Les questions négociables sont celles « [...] touchant aux affaires internes de leurs collectivités, les aspects qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et enfin, les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec leur terre et leurs ressources » (Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1995). Entrent dans cette catégorie des questions comme le mariage, la qualité de membre, l'éducation, les pratiques religieuses, les services de police, la santé et les services sociaux (Wherrett, 1999, p.9).

Un certain nombre de questions peuvent faire l'objet des négociations, mais dans une certaine mesure seulement. C'est notamment le cas des questions comme le divorce, l'administration de certaines questions judiciaires, la cogestion des pêches ainsi les jeux du hasard. D'autres questions, par contre, ne peuvent faire l'objet d'aucune négociation; il s'agit, d'une part, des pouvoirs liés à la souveraineté du Canada, à la défense nationale et aux relations extérieures et, d'autre part, aux autres pouvoirs d'intérêt national (Wherrett, 1999, p.9).

Signalons, enfin, que cette politique reconnaît la diversité des situations des communautés autochtones pour ce qui est de sa mise en œuvre (Observatoire de l'administration publique, 2006, p.9). Aussi différents mécanismes sont-ils envisagés pour assurer l'autonomie gouvernementale des groupes autochtones sans territoire par exemple, allant de la mise en place de certaines formes de gouvernement populaire à la négociation de certains dossiers pour lesquels il est possible d'exercer des pouvoirs en l'absence d'une base territoriale, en passant par le transfert des programmes et des services (Wherrett, 1999, p.9).

#### **4.3.2.3. Les politiques de revendications territoriales**

Les revendications des Autochtones ont été avant tout marquées par la quête visant à retrouver le contrôle de leurs terres (Savard, 2011, p.686). Cela a donné lieu à deux types de revendications. En effet, si certaines communautés autochtones se battent pour avoir des compensations pour des engagements gouvernementaux non tenus, d'autres par contre, revendiquent des territoires. Pour répondre à ces « revendications légitimes » (Observatoire de l'administration publique, 2006, p.9), le gouvernement canadien a mis en place deux

politiques distinctes, qui sont : la Politique des revendications territoriales globales et la Politique des revendications particulières.

#### **a) La Politique des revendications territoriales globales**

Bien qu'elle fut acceptée comme énoncé de principe en 1973, la politique de revendications territoriales globales ne fut définitivement adoptée qu'en 1981 (Savard, 2011, p.686). Elle vise à régler les revendications fondées sur l'occupation et l'utilisation traditionnelles des terres, c'est-à-dire sur l'existence de droits ancestraux sur les terres et ressources appartenant aux Autochtones (Rodon, 2003). En termes clairs, les ententes qui sont négociées dans le cadre de cette politique concernent les peuples autochtones dont les droits ancestraux sur les terres et ressources n'ont jamais été éteints, c'est-à-dire qu'ils n'ont jamais été abolis par un traité ou annulés par un autre moyen juridique (Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 2003).

Les revendications qui entrent dans le cadre de cette politique sont qualifiées de globales car leur portée est très large et portent sur une vaste gamme de questions comme les titres fonciers, les droits tréfonciers, les droits de pêche, les redevances financières, la gestion de l'environnement ou encore la gestion des terres et des ressources (Simeone, 2011, p.7; Observatoire de l'administration publique, 2006, p.8).

#### **b) La Politique des revendications particulières**

La Politique des revendications particulières fut adoptée en 1973. Elle vise le règlement des revendications découlant du défaut ou manquement du gouvernement de respecter ses obligations et autres engagements juridiques dans les traités ou les lois (Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 2003a). Ces engagements peuvent porter, entre autres, sur la taille des réserves, l'omission de paiement des annuités prévues, les droits miniers sur les réserves ou encore l'administration par le ministère des Affaires autochtones des fonds générés par les droits de coupe (Rodon, 2003).

Savard signale que cette politique fut adoptée dans le souci d'aider les Premières nations à régler de manière adéquate leurs revendications avec le gouvernement au lieu de présenter leurs griefs devant les tribunaux (Savard, 2011, p.686). Toutefois, le nombre croissant des revendications en instance ainsi que la longueur du processus de règlement des revendications ont poussé le gouvernement à soumettre un projet de loi proposant la création d'un tribunal des revendications particulières en 2007. Ce tribunal qui a été créé par la *Loi sur le tribunal des revendications particulières* est habilité à prendre des décisions exécutoires sur la validité des revendications et à octroyer des indemnités le cas échéant (Simeone, 2011, p.8).

#### **4.4. La gestion des enjeux autochtones**

##### **4.4.1. Aperçu et évolution historique**

La gestion des enjeux autochtones a beaucoup évolué au fil du temps (Savard, 2011, p.681). C'est avec la Proclamation royale de 1763 que la place des nations indiennes a été définie pour la première fois dans les colonies de l'Amérique du Nord. Cette Proclamation garantissait aux Indiens que leurs territoires ne subiraient aucune autre perturbation, au-delà, bien entendu, des colonies existantes. Les Indiens ne pourraient se départir de leurs territoires qu'en les cédant à la Couronne lors d'une assemblée générale des Autochtones (Miller, 1991).

C'est donc cette Proclamation qui est la source de la relation de fiduciaire, qui a d'abord liée la Couronne britannique aux Indiens, « [...] puis fut par la suite reportée à l'État canadien en 1867, alors qu'entraîna en vigueur l'Acte de l'Amérique du Nord britannique » (Savard, 2011, p.682). Abondant dans le même sens, Taylor soutient que le transfèrement de la responsabilité des affaires indiennes au gouvernement canadien, avec la naissance de la Confédération, n'a nullement influencé l'orientation générale de la politique autochtone qui n'a subi aucune modification importante jusqu'au milieu du XXe siècle (Taylor, 2013).

Quelques années seulement après l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle* de 1867, la *Loi sur les Indiens* fut adoptée en 1876, d'abord sous le titre *d'Acte pour amender et*

*refondre les lois concernant les sauvages*. Cette loi est le principal instrument juridique par lequel s'exerce la compétence fédérale concernant les Indiens et les terres qui leur sont réservées (Simeone, 201, p.6). Elle est aussi le principal instrument d'assimilation des Premières nations (Dickason, 1992) et a consacré une absence totale de droits politiques pour les Indiens, droits qu'ils ne recouvrèrent que lors de la seule réforme en profondeur que cette loi ait connue en 1951 (Frideres, 1993)<sup>21</sup>.

Juridiquement la *Loi constitutionnelle* de 1982 constitue une grande avancée en ce qui concerne la question autochtone, car non seulement elle réitère la responsabilité du gouvernement canadien à l'égard des Autochtones, mais elle reconnaît aussi les droits pour ces derniers <sup>22</sup> et consacre constitutionnellement le statut d'autochtone en son article 35. À cet effet Taylor reconnaît : « La reconnaissance dans la *Loi constitutionnelle de 1982* du droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale constitue le fondement de la négociation actuelle d'ententes [...] » (Taylor, 2013) entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux et certaines Premières nations.

#### **4.4.2. La structure de gestion des questions autochtones**

S'il est vrai que la responsabilité des populations autochtones du Canada relève avant tout de la compétence du gouvernement fédéral, du fait de la relation de fiduciaire, cela ne veut pas dire que les gouvernements provinciaux n'ont aucun rôle à jouer, car comme l'affirme l'Observatoire de l'administration publique :

« [...] étant donné que les Autochtones habitent à l'intérieur de frontières provinciales, que les ressources naturelles relèvent de la compétence des provinces et que les Autochtones revendiquent des droits quant à l'utilisation de ces dernières, les gouvernements provinciaux se trouvent dans

---

<sup>21</sup> Il convient toutefois de signaler qu'en 1939, un tribunal avait proclamé que les Inuits ne sont pas soumis à la *Loi sur les Indiens* bien que relevant aussi de la responsabilité du gouvernement fédéral. Par conséquent, de nombreux programmes de développement économique et des services distincts étaient mis en place à leur intention, surtout depuis les années 50 (Taylor, 2013).

<sup>22</sup> Il s'agit aussi bien des droits ancestraux que des droits issus des traités (Savard, 2011, p. 683).

l'obligation de négocier et d'intervenir auprès des Autochtones »  
(Observatoire de l'administration publique, 2006, p.1).

C'est au ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) qu'incombe la responsabilité des populations autochtones. Initialement créé pour gérer les alliances militaires, le Département des Indiens est devenu avec le temps le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, chargé de gérer non seulement les relations entre le Canada et les Premières nations, les Inuits et les Métis, mais aussi toutes les affaires du Nord canadien. Suite à la publication du rapport Hawthorn en 1966, qui critiquait ouvertement la politique d'assimilation du gouvernement à travers le ministère des Affaires indiennes, ce ministère fut réorganisé et réaligné, la même année, afin de mieux répondre aux besoins des Premières nations, des terres indiennes, des Inuits et du Nord (Ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2011).

Son mandat principal est d'assurer les responsabilités politiques, constitutionnelles et légales du gouvernement fédéral envers les Autochtones. Il a donc la responsabilité, d'une part, d'administrer la *Loi sur les Indiens*, ce qui implique, entre autres, d'administrer les terres indiennes et certains fonds appartenant aux Indiens, d'approuver ou de révoquer les règlements administratifs établis par les Conseils de bande et de tenir les registres des Indiens, et d'autre part, de voir au respect de la relation de fiduciaire du gouvernement fédéral auprès des Autochtones (Ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2013).

AADNC est aussi responsable de négocier au nom du gouvernement fédéral, les ententes de revendications territoriales globales, de revendications particulières et d'autonomie gouvernementale. Il doit également voir à mettre sur pied des programmes et des politiques qui visent à établir des collectivités autochtones saines et durables et à répondre à leurs aspirations économiques et sociales (Ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, 2013).

Il convient toutefois de signaler, en ce qui concerne cette dernière responsabilité, que si pendant longtemps, AADNC a été un pourvoyeur des services aux communautés

autochtones, le Ministère avait procédé à la réforme de ses programmes en 1987, afin qu'il devienne un organisme de soutien aux initiatives autochtones. À cet effet, Savard note : « [...] le ministère n'offre plus directement de services aux communautés autochtones, mais transfère plutôt des fonds pour financer des programmes élaborés par les communautés » (Savard, 2011, p. 696). Et d'ajouter : « [...] Les transferts des fonds et des responsabilités [permettent] aux communautés autochtones d'exercer le contrôle nécessaire pour définir des solutions adaptées à leurs besoins et à leur culture » (Savard, 2011, p. 670).

Enfin, s'il est vrai qu'AADNC est le premier responsable de la gestion des affaires autochtones, il convient de noter que d'autres agences et ministères fédéraux interviennent aussi dans les questions autochtones, en fournissant tout une gamme de programmes et services sectoriels. Simeone en dénombre 34 au total (Simeone, 2011, p.6). Nous pouvons citer à titre illustratif :

- Santé Canada : promotion et gestion de la santé des Autochtones;
- Pêches et Océans : responsable de la Stratégie relative aux pêches autochtones;
- la Société canadienne d'hypothèques et de logement : programmes de construction d'habitations répondant à de meilleures normes de santé dans les réserves;
- Patrimoine Canada : valorisation de la culture autochtone.

De tous ces ministères et organismes, Santé Canada – à travers sa Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits – est sans doute, celui qui participe le plus aux enjeux autochtones après AADNC. Elle travaille en collaboration avec les organisations autochtones dans le but de développer des programmes et autres stratégies pour améliorer leur santé. Par ailleurs, comme le fait remarquer Savard : « Santé Canada est le seul ministère fédéral qui offre aujourd'hui des services et des programmes directement aux communautés » (Savard, 2011, p. 696).

Il est donc évident que même au sein du gouvernement fédéral, la gestion des enjeux autochtones est fragmentée entre plusieurs organismes. Dans ces conditions, il n'est pas toujours facile pour AADNC de coordonner l'action de tous ces ministères et agences, «

[...] principalement parce qu'il n'existe pas vraiment de mécanisme dédié à cette tâche. La coordination se fait surtout de façon *ad hoc*, en mettant sur pied différents comités ministériels » (Savard, 2011, p.697).

En ce qui concerne la gestion des enjeux autochtones dans les provinces, il n'existe pas de structure uniforme. Comme l'affirme Savard : « [...] les structures que l'on retrouve dans les [...] provinces adoptent des modèles différents. Certaines provinces centralisent la gestion des affaires autochtones dans un ministère, d'autres adoptent un modèle qui ressemble plus à celui du Québec » (Savard, 2011, p.697). En quoi consiste ce modèle québécois?

Au Québec, il n'existe pas à proprement parler de ministère responsable des affaires autochtones. En effet, le Secrétariat aux affaires autochtones (SAA) – organisme logé au sein du ministère du Conseil exécutif – n'a pas pour mandat de mettre sur pied des programmes au profit des communautés autochtones, comme c'est le cas d'AADNC au fédéral, mais plutôt de « [...] leur faciliter l'accès aux différents programmes gouvernementaux et, dans certains cas, d'adapter les activités gouvernementales à leurs besoins » (Secrétariat aux affaires autochtones, 2004), en plus de veiller à établir des relations harmonieuses et des partenariats entre les communautés autochtones, le gouvernement et la population québécoise (Secrétariat aux affaires autochtones, 2004).

Les enjeux autochtones sont donc traités de manière sectorielle au sein de différents ministères et organismes publics (Observatoire de l'administration publique, 2006), qui sont par ailleurs encouragés à élaborer ou à adapter des programmes pour les Autochtones, chacun dans son domaine de responsabilité (Savard, 2011, p.697). Il est donc clair que le SAA agit à titre de coordonnateur de l'action gouvernementale en milieu autochtone, « il a pour responsabilité d'assurer la cohérence dans les politiques, les interventions, les initiatives et les positions des divers ministères et organismes du Québec engagés dans cette action » (Secrétariat aux affaires autochtones, 2004).

## **CHAPITRE 5 : ANALYSE DES DONNEES ET PRESENTATION DES RESULTATS**

Ce chapitre est consacré à l'analyse des données ainsi qu'à la présentation de nos résultats. Il est divisé en six sections, chacune d'elles constitue en fait une étape de notre modèle d'analyse. Ces six étapes ou sections sont notamment :

- l'inventaire (liste) des politiques en rapport avec la gouvernance locale autochtone au Canada;
- la sélection des politiques en rapport avec les Premières nations et la gestion des terres et des ressources;
- la classification des politiques en fonction de la nature des entités mises en circulation;
- le récapitulatif de la situation des Pygmées en République démocratique du Congo;
- le rapprochement entre politiques canadiennes et la situation des Pygmées en République démocratique du Congo;
- la détermination de la dimension temporelle des politiques retenues.

### **5.1. Étape 1 : L'inventaire (liste) des politiques en rapport avec la gouvernance locale autochtone au Canada**

On observe depuis le début des années 50, un important changement d'orientation des politiques et des programmes fédéraux, qui se traduit, entre autres, par la liberté d'expression dont jouissent les cultures autochtones, la responsabilité confiée aux bandes indiennes d'administrer des programmes gouvernementaux, ainsi que la reconnaissance et la subvention accordées aux organisations politiques autochtones (Gottesman, 2011).

Toutefois, ce n'est que depuis deux décennies qu'on assiste réellement à l'élaboration et la mise en œuvre de nombreuses politiques et programmes axés sur la reconnaissance de

l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Aussi le gouvernement fédéral finance-t-il de nombreux programmes et politiques dans des domaines aussi variés que la santé, le logement, l'éducation postsecondaire, l'emploi et l'aide sociale, les ressources naturelles ainsi que le soutien aux gouvernements des Premières nations (Gottesman, 2011).

Dans cette section, nous présentons un inventaire de ces politiques, tout en prenant soin de préciser l'autorité émettrice et / ou chargée de sa mise en œuvre. Nous élaborons notre analyse dans les sections subséquentes.

Pour élaborer la liste qui suit, nous avons consulté les sites internet de différents ministères et organismes publics qui transigent, d'une façon ou d'une autre, avec les Autochtones afin d'y relever les politiques, programmes et autres initiatives en lien avec le régime de politique autochtone au Canada.

**Tableau 1. Liste des politiques en rapport avec la gouvernance locale autochtone**

<b>Politique (Politique, Programme, Initiative)</b>	<b>Autorité émettrice et/ou chargée de sa mise en œuvre</b>
<b>Dans le domaine de la Santé</b>	
Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations	AADNC
Guide alimentaire canadien pour les Premières nations, les Inuits et les Métis	AADNC
Programme Aliments-poste	AADNC
Programme des sites contaminés du Nord	AADNC
Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord	AADNC
Programme national de lutte contre l'abus d'alcool et de drogues chez les Autochtones	Santé Canada
Initiative sur le diabète chez les Autochtones	Santé Canada

Initiative en santé buccodentaire des enfants	Santé Canada
Programme de lutte contre l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale	Santé Canada
Programme des soins à domicile et en milieu communautaire	Santé Canada
Stratégie de lutte contre la tuberculose pour les membres des Premières nations vivant dans les réserves	Santé Canada
Programme des services de santé non assurés	Santé Canada
Programme de santé environnementale et publique dans les communautés des Premières nations	Santé Canada
<b>Dans le domaine de la culture et du patrimoine</b>	
Journée nationale des Autochtones	Gouverneur général
Initiative des langues autochtones	Patrimoine Canada
Programme de promotion des femmes autochtones	Patrimoine Canada
Radiodiffusion autochtone dans le Nord et projets de distribution	Patrimoine Canada
<b>Dans le domaine du développement économique</b>	
Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones	AADNC
<i>Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations</i>	Parlement
Programme de développement des entreprises autochtones	AADNC
Conseil national de développement économique des Autochtones	Conseil des ministres
Stratégie nationale d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones nationales	AADNC

Programme de développement économique des communautés	AADNC
Programme d'opportunités économiques pour les communautés	AADNC
Politique de développement commercial et industriel des Premières nations	AADNC
Politique de développement commercial et industriel des Premières nations	AADNC
<b>Dans le domaine de l'éducation</b>	
Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières Nations	AADNC
Programme des partenariats en éducation	AADNC
Programme de partenariats postsecondaires	AADNC
Programme d'enseignement primaire et secondaire	AADNC
Programme des centres éducatifs et culturels des Premières nations et des Inuits	AADNC
Programme des partenariats en éducation	AADNC
Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations	AADNC
Programme Nouveau sentier pour l'éducation	AADNC
Programme d'éducation spéciale	AADNC
Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire	AADNC
Programme préparatoire à l'entrée au collège et à l'université	AADNC
<i>Loi sur le contrôle par les Premières nations de leurs systèmes d'éducation</i>	il ne s'agit à ce jour que d'un projet de loi. C'est le Projet C-33 déposé le 10 avril 2014

<b>Dans le domaine de l'emploi</b>	
Stratégie d'emploi pour les jeunes Inuits et des Premières nations	AADNC
Programme Expérience d'emploi d'été pour les étudiants Inuits et des Premières nations	AADNC
Programme Connexion compétences à l'intention des Premières nations et des Inuits	AADNC
Stratégie d'emploi cinquante pour cent autochtone	AADNC
Initiative sur la Participation des Autochtones au Marché du Travail	AADNC et Conseil du Trésor
Comité pour l'avancement de l'emploi autochtone	
Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones	Emploi et développement social Canada
Fonds pour l'emploi des Premières nations	Emploi et développement social Canada
<b>Dans le domaine du logement et des infrastructures</b>	
Fonds d'infrastructure pour les Premières nations	AADNC
Programme écoÉNERGIE pour les collectivités autochtones et nordiques	AADNC
Programme d'immobilisations et d'entretien	AADNC
Politique sur le logement dans les réserves	AADNC
Programme de garanties d'emprunt ministérielles	AADNC
Fonds d'aide au logement du marché des Premières nations	AADNC
Programme d'assurance-prêt dans les réserves	SCHL

Programme d'assurance-prêt dans les réserves avec garantie d'emprunt ministérielle	SCHL
Programme de logement sans but lucratif dans les réserves	SCHL
Programme de développement du potentiel des Autochtones	SCHL
Programmes d'aide à la remise en état des logements	SCHL
Programme d'amélioration des maisons d'hébergement	SCHL
Initiative de stages en habitation pour les jeunes des Premières nations et les jeunes Inuits	SCHL
Programme de Prêt direct	SCHL
<b>Dans le domaine social</b>	
Programme d'aide au revenu	AADNC
Programme de réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants	AADNC
Programme d'aide à la vie autonome	AADNC
Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations	AADNC
Programme d'aide préscolaire aux Autochtones	AADNC
Programme pour la prévention de la violence familiale	AADNC
<b>Dans le domaine de la gestion des terres et des ressources</b>	
Programme de gestion de l'environnement et de terres de réserve	AADNC
Politique de désignation des terres	AADNC
Initiative de foresterie autochtone (anciennement Programme de	AADNC et Ressources

forêts des Premières nations)	naturelles Canada
<b>Dans le domaine de la Gouvernance</b>	
Politique de l'autonomie gouvernementale	AADNC
Politique des revendications particulières	AADNC
Politique des revendications territoriales globales	AADNC
Politique de renforcement des capacités des organisations autochtones représentatives	AADNC
Tribunal des revendications particulières	Parlement
Politique de consultation	AADNC
<i>Loi sur les élections au sein de Premières nations</i>	Parlement
<i>Loi sur la transparence financière des Premières nations</i>	Parlement
<i>Loi sur la gestion financière des Premières nations</i>	Parlement
Programme de l'argent des Premières nations	AADNC
Programmes de soutien aux gouvernements indiens	AADNC

## **5.2. Étape 2 : Sélection des politiques en rapport avec les Premières nations et avec la gouvernance et/ou la gestion des terres et des ressources**

L'inventaire précédent permet de constater que le régime canadien de politique autochtones concerne tous les trois groupes autochtones et couvrent différents aspects de leur vie. Notre sélection s'est faite en analysant l'objectif et le contenu de chacune de ces 80 politiques. Ainsi seules 11 politiques ont été sélectionnées. En effet, nous n'avons retenu que les politiques qui, d'une part, ne concernent que les Premières nations, et d'autre part, appuient de façon directe l'une ou l'autre de deux principales politiques autochtones, à savoir : la politique de l'autonomie gouvernementale autochtone (domaine de la gouvernance) et les

politiques de revendications territoriales globales et particulières (domaine de la gestion des terres et des ressources).

Afin de déterminer la transférabilité et l'applicabilité de ces politiques dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo, nous jugeons utile, à ce niveau déjà, de présenter succinctement le contenu de chacune de onze politiques retenues.

### **1. Le régime de gestion des terres des Premières nations :**

Ce régime résulte de la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations* qui est entrée en vigueur en 1999. Il autorise les Premières nations qui le souhaitent d'adopter leurs propres codes fonciers. Lors de l'entrée en vigueur du code foncier, la Première nation est investie des pouvoirs de gestion relatifs à ses terres. Elle peut à ce titre, gérer les ressources naturelles de ses terres ou encore attribuer des droits, des intérêts et des permis en rapport avec ses terres. Par ailleurs, ces terres sont inaliénables et ne peuvent faire l'objet d'une expropriation qu'au profit de la Couronne et en conformité avec l'accord-cadre préalablement conclu entre les deux parties (Ministère de la Justice, 1999).

Le programme de gestion de l'environnement et de terres de réserve mis en place en 2009 par AADNC entre dans le cadre de ce régime. Il vise le renforcement des capacités des Premières nations afin qu'elles gèrent leurs terres et ressources en vertu de leurs propres codes fonciers et qu'elles assument la responsabilité des activités de gestion foncière au nom du ministre. En conséquence, les Premières nations qui ont adopté leurs propres codes fonciers ne sont plus assujetties aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux terres, aux ressources et à l'environnement.

Notons enfin que dans le cadre de ce même régime, la *Loi sur les Indiens* a été modifiée en 2012. Elle a instauré la notion des « terres désignées », c'est-à-dire celles que les membres d'une Première nation acceptent de louer pour un but bien déterminé. Ces terres restent les terres de réserve. Il convient toutefois de noter que bien que la désignation soit conditionnée au vote des membres de la Première nation concernée, le ministre d'AADNC a le pouvoir d'accepter ou non la désignation des terres.

## **2. La politique sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones :**

Rappelons que cette politique a été adoptée en 1995. Elle consiste à négocier des ententes sur des domaines divers – la structure gouvernementale, la gestion des terres, les soins de santé, les services d'aide à l'enfance, l'éducation, le logement et le développement économique – avec les collectivités des Premières nations. Ces négociations sont destinées à leur donner les outils dont elles ont besoin pour assurer leur autonomie gouvernementale. Elles réunissent autour d'une même table les représentants du gouvernement fédéral, des groupes autochtones, ainsi que ceux du gouvernement provincial (ou territorial) concerné, lorsque ces négociations touchent des questions ayant une incidence sur ses compétences et intérêts (AADNC, 1995).

Il convient de signaler que ces négociations n'aboutissent pas à un seul modèle d'autonomie gouvernementale, car ces ententes sur l'autonomie prennent des formes variées en tenant compte des contextes historique, culturel, politique et économique particuliers aux collectivités, aux régions et aux groupes autochtones visés.

À titre illustratif, les Nisga'a de la Colombie-Britannique ont négocié une entente en 1998 leur attribuant un territoire spécifique qu'ils peuvent exploiter selon des compétences précises négociées avec le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province. L'entente prévoit également une structure gouvernementale régionale au sein du territoire Nisga'a permettant de fédérer les petites communautés au gouvernement Nisga'a dans une forme de quasi-fédération. À l'opposé, les Inuit du Nunavut ont conclu une entente leur donnant des compétences semblables à ceux des provinces et une structure gouvernementale qui épouse beaucoup plus des formes d'un gouvernement territorial que celles du gouvernement régional Nisga'a (Wherrett, 1999).

## **3. La politique de consultation :**

Elle résulte de deux arrêts de la Cour suprême du Canada – arrêts Haida et Taku River en 2004 et arrêt Cris de Mikisew en 2005 – qui a jugé que la Couronne a l'obligation juridique de consulter les Autochtones et, s'il y a lieu, d'accommoder lorsque les activités

de la Couronne peuvent porter atteinte aux droits ancestraux et issus de traités, qu'il s'agisse de droits établis ou potentiels.

Cette obligation de consulter les Autochtones a été réitérée par la Cour suprême dans son arrêt rendu le 26 juin 2014, dans l'affaire de la Nation Tsilhqot'in contre la Colombie-Britannique. Selon la Cour, le gouvernement de la Colombie-Britannique a manqué à son obligation constitutionnelle de consultation qu'elle a envers les Tsilhqot'in, en ce qui concerne notamment l'aménagement du territoire et la délivrance de droits d'exploitation forestière à des tiers (Saint-Hilaire, 2014).

Par conséquent, le respect de l'obligation juridique est une responsabilité dont tous les ministères et organismes publics doivent s'acquitter, et chacun doit gérer l'obligation de consulter qui découle de ses propres activités. En rapport avec cette politique, AADNC a adopté et mis sur pied :

- le Plan d'action fédéral (2007);
- l'Unité de consultation et d'accommodement (2008) : au sein d'AADNC pour la mise en œuvre de ce plan;
- les Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux (2011) : pour respecter l'obligation de consulter.

#### **4. Les programmes de soutien aux gouvernements indiens :**

Ces programmes ont été établis au début des années 80 afin d'aider AADNC à fournir du soutien aux gouvernements des Premières nations. Ils contribuent à payer les coûts permanents des gouvernements et institutions des Premières nations et à renforcer leurs capacités (AADNC, 2013).

Ces programmes sont au nombre de quatre, à savoir :

- **le Programme de financement de soutien des bandes** est censé fournir une assise financière stable dans le but d'aider les Premières nations à assumer les frais du

gouvernement local et de la prestation efficace des services financés par le ministère. Il vise à terme la mise sur pied d'une administration locale compétente<sup>23</sup>.

- **le Programme de financement des conseils tribaux** offre un soutien opérationnel de base aux conseils tribaux pour couvrir les frais d'administration et de gestion liés à l'exploitation d'un organisme régional de prestation de services. Signalons que pour être admissible à un financement continu, le conseil tribal doit se constituer en société selon les lois fédérales ou provinciales et remplir ses obligations corporatives. Grâce à ce programme, les conseils tribaux peuvent contribuer au renforcement des capacités des bandes membres, mais aussi assurer la prestation de programmes et de services regroupés avec le consentement des Premières nations membres.
- **le Programme des avantages sociaux des employés des bandes** a pour but de fournir des fonds aux employeurs indiens admissibles pour couvrir leur quote-part des contributions aux régimes de pension et d'avantages sociaux des employés admissibles. Son objectif est donc de rendre les employeurs indiens suffisamment compétitifs pour attirer et conserver un personnel qualifié dans l'administration des programmes et des services.
- **le Programme de développement professionnel et institutionnel** a pour but de financer des projets de la gouvernance à l'échelle communautaire et institutionnelle afin d'améliorer la capacité des collectivités des Premières nations d'exécuter les fonctions essentielles du gouvernement (leadership, participation communautaire, compétence législative, gestion financière, gestion des ressources humaines, relations externes, administration de base, etc.).

---

<sup>23</sup>L'argent étant distribué sous forme de subvention, les Premières nations peuvent décider comment organiser leur administration locale et le fonctionnement de leur conseil.

## **5. La politique de renforcement des capacités des organisations autochtones représentatives. :**

Cette politique vise à renforcer les capacités financières de principales organisations, c'est-à-dire celles qui représentent des segments importants de la population autochtone. Ces organisations sont mandatées pour représenter les intérêts des Autochtones aux échelons national et provincial. Ainsi, cinq organisations autochtones nationales<sup>24</sup> et plus de 40 organisations autochtones provinciales et régionales sont financées sur une base régulière.

AADNC appuie les travaux de ces organisations en leur versant deux types de financement, d'une part, le financement de base des organisations (qui inclut les salaires, les coûts de location et des services publics) et, d'autre part, le financement de projets (qui est alloué au cas par cas, en fonction du projet et des ressources disponibles).

## **6. La politique des revendications territoriales globales :**

La politique de revendications territoriales globales a été adoptée en 1981. Elle vise à régler les revendications fondées sur l'occupation et l'utilisation traditionnelles des terres. Les ententes négociées dans le cadre de cette politique concernent les peuples autochtones dont les droits ancestraux sur les terres et les ressources n'ont jamais été abolis par un traité ou annulés par un autre moyen juridique. Notons enfin qu'il s'agit d'ententes durables et ayant force obligatoire qui constituent des traités modernes entre des groupes de requérants autochtones, le Canada et la province ou le territoire en question.

## **7. La Politique des revendications particulières :**

Adoptée en 1973, cette politique vise le règlement des revendications découlant du défaut ou manquement du gouvernement de respecter ses obligations et autres engagements juridiques dans les traités ou les lois, par voie de négociation. Les griefs formulés par les Premières nations peuvent porter, soit sur les obligations du Canada en vertu de traités

---

<sup>24</sup> Les cinq organisations autochtones nationales représentatives sont : l'Assemblée des Premières Nations (APN), le Congrès des Peuples Autochtones (CPA), l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK), le Ralliement national des Métis (RNM), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) (Simeone, p.9).

historiques (exemple la taille des réserves ou l'omission de paiement des annuités prévues) soit sur la façon dont il a géré les fonds ou les biens des Premières nations (les droits miniers sur les réserves ou les fonds générés par les droits de coupe par exemple).

#### **8. Le Tribunal des revendications particulières :**

Il a été institué par la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* – élaborée conjointement avec l'Assemblée des Premières nations – qui a reçu la sanction royale en juin 2008 et est entrée en vigueur le 16 octobre 2008. Cet organisme d'arbitrage indépendant a l'autorité de rendre des décisions exécutoires sur la validité des revendications particulières et sur les indemnisations accordées. Quatre scénarios permettent à une Première nation de choisir de s'en remettre au Tribunal :

- lorsque le gouvernement fédéral refuse de négocier une revendication;
- lorsque le Canada ne respecte pas l'échéancier de trois ans pour évaluer la revendication prévu dans la loi;
- à tout moment au cours du processus pourvu que les parties en conviennent;
- si aucun règlement définitif n'a été conclu après trois ans de négociation.

#### **9. La Loi sur les élections au sein de Premières nations :**

La *Loi sur les élections au sein de Premières nations* a été adoptée et a reçu la sanction royale le 11 avril 2014. Selon le gouvernement, c'est dans le souci de doter les Premières nations des institutions et des administrations plus robustes, plus stables et plus efficaces que cette loi a été adoptée. Elle prévoit la mise en place d'un nouveau système électoral, moderne et transparent, que chaque collectivité des Premières nations peut choisir d'adopter individuellement.

Entre autres améliorations qu'apporte cette nouvelle loi – par rapport au système électoral prévu dans la *Loi sur les Indiens* – nous pouvons mentionner (Ministère de la Justice, 2014) :

- des mandats de quatre ans;
- des dispositions qui permettent à des groupes de Premières nations de tenir leurs élections à une date commune et d'harmoniser la durée de leur mandat;
- des critères d'admissibilité précis pour les candidats au poste de chef;
- aucun rôle pour le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien dans la réception et l'enquête des appels électoraux, ainsi que dans la prise de décision à l'égard de ceux-ci.

À ces neuf politiques, programmes et initiatives, nous avons jugé utile d'ajouter deux autres, certes plus anciens, mais qui ont un impact direct et des plus considérables, sur non seulement la vie des Premières nations, mais aussi sur leur organisation et leur gouvernance. Ces deux anciennes politiques, qui ont déjà fait l'objet d'un développement dans le quatrième chapitre, sont, d'une part, la *Loi sur les Indiens*, et d'autre part, la **création d'une structure de gestion des questions autochtones**, en l'occurrence AADNC.

Ce sont au total onze politiques qui ont été retenues dans le cadre de notre analyse, car elles sont en rapport à la fois avec les Premières Nations et leur habilitation, dans le domaine soit de la gouvernance, soit de la gestion des terres et ressources.

### **5.3. Étape 3 : Classification des politiques en fonction de la nature des entités mises en circulation**

Dans cette section, nous allons classer, à l'aide d'un tableau, les onze politiques retenues, en fonction de la nature des entités mises en circulation. Pour déterminer la nature de chaque entité, nous avons tenu compte de deux éléments, à savoir : d'une part, l'autorité émettrice de la politique (exemple : le parlement ou AADNC), et d'autre part, le contenu même de la politique (exemple : une mesure incitative, une procédure de travail ou encore une définition générale d'un problème public).

Rappelons qu'en se basant sur la nature des entités mises en circulation, on distingue les orientations politiques générales (savoirs relatifs aux problèmes publics), les éléments programmatiques (les programmes et les projets), les instruments législatifs (notamment les lois et les recommandations), les instruments règlementaires (comme les mesures incitatives et les transferts de fonds) ainsi que les instruments organisationnels de mise en œuvre d'une politique (des méthodes et procédures de travail, des stratégies, des statuts ou encore des techniques de gestion).

Par ailleurs, il n'est pas exclu qu'une politique se retrouve dans plus d'une classification. En effet, une politique peut se présenter à la fois sous la forme d'un programme (élément programmatique) et avoir pour but un transfert des fonds (instrument règlementaire).

**Tableau 2. Classification des politiques en fonction de la nature des entités**

	<b>Politique</b>	<b>Nature des entités (contenu des politiques)</b>
1.	<i>Loi sur les Indiens</i>	Instrument législatif
2.	Création d'une structure de gestion des questions autochtones	Instrument organisationnel de mise en œuvre
3.	Politique des revendications territoriales globales	Orientation politique générale
4.	Politique des revendications particulières	Orientation politique générale
5.	Programmes de soutien aux gouvernements indiens	Élément programmatique et Instrument règlementaire
6.	Politique de l'autonomie gouvernementale	Orientation politique générale
7.	Politique de consultation	Orientation politique générale
8.	Tribunal des revendications particulières	Instrument organisationnel de mise en œuvre
9.	Régime de gestion des terres des Premières nations	Orientation politique générale

10.	Politique de renforcement des capacités des organisations autochtones représentatives	Orientation politique générale et Instrument réglementaire
11.	<i>Loi sur les élections au sein de Premières nations</i>	Instrument législatif

#### 5.4. Étape 4 : Récapitulatif de la situation des Pygmées

La situation des Pygmées de la République démocratique du Congo est résumée dans le tableau qui suit, que nous avons élaboré sur base des données et informations contenues dans le deuxième chapitre de ce mémoire. Rappelons que les Pygmées sont encore, à ce jour, un peuple discriminé et sont victimes de violations des droits à l'égalité et à la dignité. À cet effet, le tableau 5 décrit la situation des Pygmées dans trois domaines :

- le statut juridique;
- le mode de vie et les réalités sociale et politique;
- les droits et la gouvernance foncière.

**Tableau 3. Tableau récapitulatif de la situation des Pygmées**

Domaines	Caractéristiques
<b>Statut juridique</b>	Pas de reconnaissance constitutionnelle
	Pas de protection statutaire juridique
	L'identité des peuples pygmées comme peuples distincts et autochtones n'est pas reconnue par l'État congolais
	Il n'existe à ce jour aucune disposition constitutionnelle ou législative qui reconnaît aux Pygmées leur statut de peuple autochtone ou de groupe minoritaire
	Leurs cultures et modes de vie diffèrent de ceux de la société en général
	Leur culture est menacée
	C'est un peuple en voie d'extinction (disparition)
	Ils vivent dans des zones géographiques isolées et difficiles d'accès
	Ils dépendent de la forêt et de ses ressources pour leur bien-être et leur

<b>Mode de vie, réalités sociale et politique</b>	intégrité culturel, économique, physique et spirituel
	Peuples nomades (mobiles). Leurs déplacements se font à l'intérieur d'une aire particulière de forêt, territoire restreint aux limites définissables
	Campements faiblement peuplés
	Pouvoir symbolique et de type horizontal
	Pas de chef proprement dit, le pouvoir réside dans le groupe qui décide de manière consensuelle
	Leurs organisations sont faibles et inefficaces
<b>Droits et gouvernance foncière</b>	Ils sont intentionnellement exclus des affaires publiques
	Ils sont dépossédés de leurs terres aussi bien des communautés voisines, des entreprises agro-forestières que des pouvoirs publics censés les protéger
	Il n'existe aucun mécanisme permettant d'assurer le libre consentement préalable libre et éclairé en rapport avec les projets et autres activités entreprises dans leurs terres ancestrales
	Ils ne participent pas de façon effective au processus de réformes du secteur forestier (qui ne respectent pas leurs droits fonciers collectifs ainsi que leurs cultures) ni aux décisions concernant les activités et autres projets qui se déploient sur leurs territoires
	Il n'existe aucun mécanisme d'indemnisation équitable pour la perte des terres qui ne peuvent être restituées (en cas de spoliation)
	Il n'existe aucune procédure judiciaire d'appel ou de recours contre la décision du Ministre de l'environnement d'octroyer des concessions forestières sur les terres traditionnelles des peuples autochtones
	Il n'existe aucune structure étatique d'encadrement et/ou de mise en œuvre de la politique gouvernementale en rapport avec les Pygmées
	Victimes de violations des droits fonciers : droit à la libre disposition des terres, richesses et ressources naturelles, ainsi que droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement
	Leurs terres et territoires ne sont ni délimités ni démarqués, ils n'ont pas de titres fonciers

## 5.5. Étape 5 : Le rapprochement entre les politiques canadiennes et la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo

Pour déterminer l'applicabilité et la transférabilité des politiques canadiennes retenues, nous avons procédé par une comparaison – à l'aide d'un tableau – de ces politiques avec les différentes réalités de la situation des Pygmées, telles que résumées dans le tableau 5. Cette comparaison nous a permis de dégager les politiques transférables, c'est-à-dire celles qui correspondent – ou répondent – à des problématiques particulières. Les politiques qui ne cadrent pas avec les réalités et les spécificités pygmées et de la République démocratique du Congo ont, quant à elles, été jugées non transférables.

### 5.5.1. Éléments de rapprochement

Pour faire le rapprochement entre les politiques canadiennes retenues à l'étape 3 et la situation des Pygmées (étape 4), nous nous sommes servi d'un tableau qui nous a permis de visualiser si chacune des politiques correspond à une problématique chez les Pygmées.

**Tableau 4. Éléments de rapprochement entre les politiques retenues et la situation des Pygmées**

<b>Politique en rapport avec les Premières nations</b>	<b>Problématique pygmée correspondante</b>
<i>Loi sur les Indiens</i>	Les Pygmées n'ont aucune reconnaissance constitutionnelle ou législative. Par conséquent, ils ne jouissent pas de protection statutaire juridique, car leur identité comme peuples distincts et autochtones n'est pas reconnue par l'État congolais
Création d'une structure de gestion des questions autochtones	Il n'existe à ce jour aucune structure étatique d'encadrement et/ou de mise en œuvre de la politique gouvernementale en rapport avec les Pygmées
Politique des revendications	Leurs terres et territoires ne sont ni délimités ni démarqués.

territoriales globales	Ils n'ont pas de titres fonciers, en conséquence, ils sont dépossédés de leurs terres. Victimes de violations des droits fonciers : droit à la libre disposition des terres, richesses et ressources naturelles, ainsi que droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement Par ailleurs Il n'existe aucun mécanisme d'indemnisation équitable pour la perte des terres qui ne peuvent être restituées (en cas de spoliation)
Politique des revendications particulières	
Politique de l'autonomie gouvernementale	Les Pygmées ne participent pas de façon effective au processus de réformes du secteur forestier qui, du reste, ne respectent pas leurs droits fonciers collectifs ainsi que leurs cultures et mode de vie. En outre, Ils sont intentionnellement exclus des affaires publiques.
Politique de consultation	Il n'existe aucun mécanisme permettant d'assurer le libre consentement préalable libre et éclairé des Pygmées en rapport avec les projets et autres activités entreprises dans leurs terres ancestrales
Tribunal des revendications particulières	Il n'existe aucune procédure judiciaire d'appel ou de recours contre la décision du Ministre de l'environnement d'octroyer des concessions forestières sur les terres traditionnelles des peuples autochtones
Régime de gestion des terres des Premières nations	Les Pygmées dépendent de la forêt et de ses ressources pour leur bien-être et leur intégrité culturel, économique, physique et spirituel, mais ils sont dépossédés de leurs terres (forêts). Par ailleurs, il n'existe aucun mécanisme d'indemnisation équitable pour la perte des terres qui ne peuvent être restituées (en cas de spoliation)
Politique de renforcement des capacités des organisations	Les organisations pygmées sont inefficaces, faibles et non viables. Elles accusent une déficience grave sur les plans

autochtones représentatives	des ressources humaines et financières, ce qui réduit sensiblement leurs moyens d'action
Programmes de soutien aux gouvernements indiens	Les Pygmées sont intentionnellement exclus des affaires publiques. Leur mode d'organisation politique et sociale est différent du reste de la société congolaise, le pouvoir étant symbolique et de type horizontal. Ils n'ont pas de chef proprement dit et le pouvoir réside dans le groupe qui décide de manière consensuelle et collective
<i>Loi sur les élections au sein de Premières nations</i>	

Il ressort de ce tableau que chacune de onze politiques retenues répond à une ou plusieurs problématiques en rapport avec la situation des Pygmées et pourrait de ce fait servir de cadre de référence pour les résoudre, du moins en ce qui concerne les idées (savoirs). Mais est-ce à dire qu'elles sont toutes transférables et applicables dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo?

### **5.5.2. De l'applicabilité des politiques retenues**

Il est question ici d'analyser chacune de onze politiques canadiennes retenues afin de déterminer leur transférabilité et leur applicabilité dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo.

#### **1. Création d'une structure de gestion des questions autochtones :**

Il n'existe à ce jour aucune structure étatique d'encadrement et/ou de mise en œuvre de la politique gouvernementale en rapport avec les Pygmées. Certes, différents ministères interviennent, de temps à autre, dans les questions autochtones, chacun dans son domaine de compétence. C'est notamment le cas des ministères de l'environnement, de la justice, de l'éducation, de la santé ou des affaires coutumières. À cela s'ajoute l'apport des partenaires internationaux, qu'il s'agisse des organisations internationales (comme l'Unesco et l'OIT) ou encore des ONG internationales (comme l'IGWA et le Forest peoples Program). Mais ces interventions restent timides, disparates et ne cadrent pas toujours avec les besoins des

communautés pygmées. D'où l'importance d'une structure qui puisse assurer la cohérence dans les politiques, les interventions, les initiatives et les positions des divers ministères et organismes partenaires engagés dans cette action.

La politique canadienne en cette matière pourrait donc inspirer les autorités de la République démocratique du Congo. Certes, le Canada a opté pour une structure ministérielle (AADNC). Cela tient, faut-il le rappeler, non seulement à son histoire, mais aussi à la complexité des enjeux autochtones. Si l'idée d'une structure est transférable en République démocratique du Congo, ce ne signifie pas qu'il faille centraliser la gestion des affaires pygmées dans un ministère car, d'une part, ces questions sont déjà traitées de manière sectorielle au sein de différents ministères et organismes partenaires, et d'autre part, pour des raisons financières. En effet, la création, l'organisation et le fonctionnement d'un ministère requiert beaucoup plus des moyens financiers.

Par conséquent, le modèle québécois, le SAA, nous paraît plus adapté au contexte congolais et aux attentes des Pygmées. En effet, comme nous l'avons déjà noté, le SAA n'a pas pour mandat de mettre en place des programmes au profit des communautés autochtones, comme c'est le cas d'AADNC au fédéral, mais plutôt de coordonner l'action gouvernementale, de leur faciliter l'accès aux différents programmes gouvernementaux, d'adapter les activités gouvernementales à leurs besoins et de veiller à établir des relations harmonieuses entre les communautés autochtones, le gouvernement et la population québécoise.

Ainsi, au regard des réalités des Pygmées et du contexte national congolais, cette structure de coordination des questions pygmées<sup>25</sup>, pourrait avoir pour mandat de (d') :

- œuvrer pour l'établissement des relations harmonieuses entre les communautés pygmées, le gouvernement et la population congolaise en général;

---

<sup>25</sup> Pour une gestion efficace des questions pygmées, cette structure pourra être rattachée au cabinet du Premier ministre et organisée en service, en bureau ou encore en commission permanente. Elle devra comprendre, outre les fonctionnaires de l'État, des représentants des communautés pygmées et des organisations d'appui aux Pygmées.

- coordonner et d'assurer la cohérence dans les politiques, les interventions, les initiatives et les positions des divers ministères et organismes partenaires engagés;
- adapter les programmes, projets et activités du gouvernement et des organismes partenaires aux besoins des communautés pygmées, et de leur faciliter l'accès à ces différentes initiatives.

## **2. Politique des revendications territoriales globales :**

Rappelons qu'à ce jour, les revendications des Pygmées de la République démocratique du Congo portent essentiellement sur leurs droits fonciers, c'est-à-dire la reconnaissance et la protection par l'État et d'autres communautés de leurs droits de vivre sur leurs terres ancestrales (traditionnelles) et de les exploiter selon leurs usages et coutumes. La politique des revendications territoriales globales qui vise à régler les revendications fondées sur l'occupation et l'utilisation traditionnelles des terres pourrait-elle être applicable dans ce contexte?

En effet, rappelons que cette politique est essentiellement basée sur la négociation d'ententes avec les Premières nations concernées. Elle pourrait très bien inspirer les autorités congolaises. Signalons qu'en République démocratique du Congo, la gestion des forêts engendre deux logiques antagonistes. Il y a, d'une part, la logique des communautés autochtones qui croient que les terres dans lesquelles elles vivent et déploient leurs activités leur appartiennent en vertu de la coutume, et d'autre part, l'État qui, en vertu de la loi foncière, se considère comme le seul et unique propriétaire terrien<sup>26</sup>. Pour lui, les communautés autochtones n'ont que les droits d'occupation et d'usage des terres, mais pas le droit de propriété.

Seule la négociation d'ententes entre les représentants de l'État et les communautés pygmées pourrait aplanir les divergences<sup>27</sup>, en rapprochant ces deux points de vue

<sup>26</sup> L'article 53 de la *Loi foncière* de 1973 stipule que le sol et le sous-sol appartiennent à l'État.

<sup>27</sup> Étant donné que les Pygmées n'ont pas de chef désigné, ils pourraient se faire représenter, dans ces négociations) aussi bien par le conseil des anciens (la structure informelle qui décide des questions importantes impliquant la vie dans la communauté) que par des organisations de défense des droits des peuples pygmées.

diamétralement opposés, mais aussi et surtout promouvoir le droit des Pygmées à un environnement satisfaisant propice à leur développement, qui tiendrait compte de leurs usages et coutumes. Ces ententes devraient porter, entre autres, sur la délimitation et/ou démarcation des terres appartenant exclusivement aux communautés pygmées, leurs droits à la libre disposition des terres, richesses et ressources naturelles.

Par contre, si l'idée des négociations qui sous-tend cette politique est transférable et applicable en République démocratique du Congo, il n'en va pas de même pour le contenu de cette politique, car d'une part, les réalités des Pygmées diffèrent grandement de celles des Premières nations, et d'autre part, cette politique ne concerne pas toutes les communautés des Premières nations, mais seulement celles dont les droits ancestraux sur les terres et ressources n'ont jamais été abolis par un traité ou annulés par un autre moyen juridique. Or, les droits ancestraux de toutes les communautés pygmées du pays ont été abolis par un instrument juridique (la *Loi foncière* de 1973).

Les négociations à entreprendre devront donc concerner, toutes proportions gardées, les communautés pygmées dans leur ensemble. Il faudra pour cela envisager une solution globale, qui puisse dans un premier temps, définir clairement les droits fonciers de toutes les communautés — c'est-à-dire la libre disposition des terres, richesses et ressources naturelles — qui sont encore à ce jour, ignorés et méconnus. Ensuite, il faudra créer une assise territoriale sur laquelle chaque communauté pourra exercer ses droits; ce qui implique la délimitation et/ou démarcation des terres exclusivement pygmées<sup>28</sup>, sur la base non pas du droit coutumier bantou, mais de leurs propres coutumes. Ces terres devaient être suffisamment larges et viables, afin de leur permettre de se mouvoir dans une aire géographique, car comme nous l'avons démontré précédemment, les Pygmées sont encore à ce jour un peuple nomade, sinon mobile.

---

<sup>28</sup> La Cour suprême du Canada avait rappelé dans son arrêt rendu dans l'affaire Delgamuukw en 1997 que le « titre aborigène comprend *le droit exclusif d'utiliser et d'occuper des terres*, c'est-à-dire de le faire à l'exclusion des non-autochtones et des membres d'autres nations autochtones » (Parlement du Canada, 2000, c'est nous qui soulignons).

Par ailleurs, ces droits fonciers des autochtones pygmées devraient être imprescriptibles et inaliénables, et ne pourraient faire l'objet d'un transfert, ni à une autre communauté ni à une entreprise, sauf en cas d'expropriation légale. Cela signifie que les populations autochtones ne pourraient pas être déplacées de terres qu'elles possèdent ou qu'elles utilisent traditionnellement, sauf en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Et même dans cette hypothèse, il faudra, non seulement, une indemnisation juste et équitable telle que le prévoit le Code foncier congolais, mais aussi une relocalisation sur une autre terre viable.

Tout cela nécessite la négociation d'ententes entre les deux parties, afin que les aspirations, les intérêts et les coutumes des Pygmées soient pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle politique. La politique des revendications territoriales constitue donc *mutatis mutandis* une bonne référence pour les autorités congolaises.

### **3. Politique des revendications particulières :**

Comme nous l'avons signifié ci-haut, la politique des revendications particulières vise le règlement des revendications découlant d'un manquement du gouvernement de respecter ses obligations et autres engagements juridiques dans les traités ou les lois. Il est vrai qu'il n'existe en République démocratique du Congo, ni des traités (ou d'autres types d'accords) liant l'État aux communautés pygmées, ni des textes législatifs qui définissent les obligations de l'État envers ces communautés, mais la politique des revendications particulières pourrait néanmoins très bien inspirer les autorités congolaises.

Bien que la situation sociale des communautés pygmées soit identique dans tout le pays — ils connaissent tous les discriminations de mêmes genres —, le degré de spoliation de leurs terres n'est pourtant pas le même. En effet, certaines communautés pygmées ne disposent plus de terres, elles les partagent avec les communautés bantoues; d'autres disposent encore de leurs terres (forêts traditionnelles), mais celles-ci ont été affectées par l'État à d'autres usages; d'autres encore disposent toujours de leurs terres (espaces traditionnels) (Forest monitor, 2010).

D'où l'intérêt de prendre en compte la spécificité et les revendications particulières de chaque communauté. Pour le premier groupe, il faudra définir les modalités de partage des terres (forêts) avec les communautés bantoues afin de promouvoir une cohabitation pacifique. Pour le deuxième groupe, il faudra envisager des mesures compensatoires pour des terres perdues, au profit d'autres acteurs, et qui ne peuvent être restituées. Il faut pour cela mettre en place une politique de négociations qui tiendrait compte de la spécificité de chaque communauté. La politique des revendications particulières constitue de ce fait une bonne référence et peut être transférée en République démocratique du Congo, car elle prône la conclusion d'ententes différentes en fonction des collectivités, des régions et des groupes visés.

Signalons enfin qu'il est question ici de transférer les idées et les principes qui sous-tendent cette politique, mais pas les contenus, car comme nous l'avons déjà dit, les relations que les Premières nations entretiennent avec l'État canadien sont très différentes de celles que les Pygmées ont avec l'État congolais.

#### **4. Tribunal des revendications particulières :**

Si le contenu de la politique des revendications particulières n'est pas applicable dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo, l'idée d'un organisme (instance) d'arbitrage indépendant est, quant à elle, applicable. En effet, comme nous l'avons indiqué précédemment, les Pygmées sont souvent dépossédés de leurs terres, et ce, sans recours possible. En effet, le Code forestier qui régit actuellement le pays ne prévoit aucune procédure judiciaire d'appel ou de recours contre la décision du gouvernement (Ministre de l'environnement) d'octroyer des concessions forestières sur les terres traditionnelles des communautés pygmées.

La mise en place d'une instance judiciaire indépendante irait d'ailleurs dans le même sens que la recommandation du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, qui avait demandé à l'État congolais de veiller à ce que le droit de recourir aux tribunaux ou à toute autre instance indépendante spécialement créée à cet effet soit reconnu aux populations autochtones, pour leur permettre de se défendre lorsqu'elles contestent la décision du

Ministre de l'environnement d'octroyer des concessions forestières sur les terres traditionnelles des peuples autochtones ou lors qu'elles défendent d'autres aspects de leur gouvernance.

L'idée d'un organisme d'arbitrage indépendant revêt encore toute son importance, car comme nous l'avons déjà dit au troisième chapitre, c'est la culture bantoue qui a inspiré et qui intervient encore comme référent dans l'organisation de la société congolaise ainsi que de l'État lui-même, y compris les institutions judiciaires. Or, la culture et l'organisation sociale et politique des Pygmées sont, non seulement spécifiques, mais aussi et surtout très différentes de celle de la société bantoue. Un organisme d'arbitrage indépendant, à l'instar du Tribunal des revendications particulières, qui tiendrait compte des spécificités et des particularismes de la culture et de la société pygmées s'avère, de ce fait, nécessaire pour promouvoir le respect des droits de ces communautés, mais également une vraie gouvernance autochtone en République démocratique du Congo.

#### **5. Programmes de soutien aux gouvernements indiens :**

Rappelons que ces programmes sont au nombre de quatre : le Programme de financement de soutien des bandes, le Programme des avantages sociaux des employés des bandes, le Programme de financement des conseils tribaux et le Programme de développement professionnel et institutionnel. Ces programmes ne sont pas transférables dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo, car comme nous l'avons déjà signalé, la notion et l'organisation de pouvoir – et du gouvernement – est très différente entre les Premières nations et les Pygmées.

Dans les sociétés pygmées, le pouvoir est symbolique, il n'est pas contraignant. Chaque membre est indépendant et prend ses responsabilités. Les décisions concernant la communauté sont prises par consensus et chaque membre s'efforce de les observer afin de préserver la paix sociale et l'ordre social établi par les ancêtres. En outre, les relations du pouvoir ne sont pas hiérarchiques – verticales –, mais plutôt horizontales. Il n'y a pas de chef ni d'institutions politiques spécialisées, comme c'est le cas chez les Premières nations (chef de bande, conseil de bande, conseil tribal). Par conséquent, une telle politique ne

cadre ni avec les réalités ni avec les spécificités pygmées, et n'est donc pas transférable en République démocratique du Congo.

## **6. Politique de l'autonomie gouvernementale :**

À ce jour, le droit positif congolais ne reconnaît pas la spécificité de l'organisation sociale et politique des Pygmées, qui est, par ailleurs, très différente de celle de la société bantoue. Aussi luttent-ils pour la reconnaissance et la protection de leur droit à posséder et contrôler leurs terres et ressources, à les exploiter selon leurs usages et coutumes et à s'assurer de pouvoir transmettre leur culture et leur patrimoine aux générations futures. De plus, ils sont intentionnellement exclus des affaires publiques. D'où l'importance d'une politique d'autonomie gouvernementale.

Certes, il convient de rappeler que la politique d'autonomie gouvernementale autochtone consiste, au Canada, à négocier des ententes sur des domaines divers – la structure gouvernementale, la gestion des terres, les soins de santé, les services d'aide à l'enfance, l'éducation, le logement et le développement économique – avec les collectivités des Premières nations. Ces négociations aboutissent à différents modèles d'autonomie gouvernementale en tenant compte des contextes historique, culturel, politique et économique particulier aux collectivités, aux régions et aux groupes autochtones visés.

La politique d'autonomie gouvernementale pourrait donc inspirer les autorités congolaises dans l'habilitation des droits des Pygmées, c'est-à-dire leur reconnaître le droit de contrôler leurs terres et ressources, de les exploiter selon leurs propres usages et coutumes, et de transmettre leur culture et leur patrimoine aux générations futures.

Toutefois, si l'idée d'une politique d'autonomie gouvernementale est transférable en République démocratique du Congo, le contenu de cette politique ne l'est pas. En effet, il serait illusoire, dans le contexte des Pygmées, d'envisager des négociations d'ententes d'autonomie avec le gouvernement congolais qui puissent aboutir à différents modèles d'autonomie, comme c'est le cas au Canada, car comme nous l'avons déjà souligné, toutes les communautés pygmées de la République démocratique du Congo ont le même type

d'organisation sociale et politique, connaissent les mêmes problèmes, vivent dans les mêmes conditions et ont les mêmes aspirations. Il faut donc envisager et développer pour toutes les communautés pygmées un seul modèle d'autonomie gouvernementale qui tienne compte aussi bien de leurs réalités que de leurs besoins, attentes et revendications, qui du reste, sont les mêmes pour toutes ces communautés.

### **7. Politique de consultation :**

Il sied de rappeler qu'il n'existe, à ce jour, aucun mécanisme dans le droit congolais pouvant assurer le consentement préalable, libre et éclairé des Pygmées en rapport avec les projets et autres activités entrepris dans leurs terres ancestrales. Par conséquent, des aires protégées sont installées sur les terres appartenant aux communautés pygmées et des concessions forestières sont octroyées à des sociétés, sans aucune consultation, ni indemnisation, ni même une simple information. Et pourtant, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, a réaffirmé que la Convention, dont la République démocratique du Congo est partie signataire, exige la reconnaissance et le respect des droits des autochtones – en l'occurrence les Pygmées – sur les terres et ressources, ainsi que de leur droit à participer et à consentir à toute activité susceptible de porter atteinte à leurs droits.

La politique de consultation développée au Canada – qui établit que les ministères et autres organismes publics ont l'obligation juridique de consulter les Autochtones et, s'il y a lieu, d'accommoder leurs activités si elles peuvent porter atteinte à leurs droits (ancestraux et issus de traités) – pourrait, de ce fait, très bien inspirer les autorités congolaises. En effet, il a été démontré, par les experts – nationaux et internationaux – de la question pygmée, que la faible implication, sinon l'exclusion, des communautés pygmées dans le processus décisionnel relatif à la gestion de leurs terres et ressources et d'autres affaires les concernant, constitue l'une des principales causes de la situation actuelle des Pygmées (Forest monitor, 2010). D'où la nécessité d'appliquer les principes du « Consentement libre, préalable et informé » (CLIP). La consultation reste de ce fait le moyen le plus efficace auquel les autorités congolaises pourraient recourir dans le cadre du CLIP. L'idée

d'une politique de consultation est donc transférable dans le contexte de la République démocratique du Congo. Elle s'avère même une nécessité.

Comme nous l'avons vu précédemment, en République démocratique du Congo, plusieurs ministères transigent avec les Pygmées. Il faudra pour cela, comme c'est le cas au Canada, que le gouvernement mette à la disposition des fonctionnaires et autres agents de l'État un document (guide) qui définit les lignes directrices harmonisées pour les aider à respecter l'obligation de consulter.

Par ailleurs, pour des raisons d'efficacité et d'efficience, la structure de coordination des questions pygmées dont nous avons préconisé la création plus haut, pourrait aussi jouer le rôle de l'unité permanente de consultation. À ce titre, elle pourra organiser et administrer des consultations au nom de différents ministères et organismes concernés.

#### **8. Régime de gestion des terres des Premières nations :**

Il n'existe pas encore, à ce jour, une loi – ou même une disposition légale – qui régit la gestion des terres des Pygmées, pour la simple raison que ces derniers ne jouissent d'aucun statut particulier en République démocratique du Congo. L'État congolais n'a donc ni délimité ni démarqué les terres et territoires des communautés pygmées où ils peuvent vivre et déployer leurs activités conformément à leurs usages et coutumes. Par conséquent, on ne peut pas parler de régime foncier pour les Pygmées. Rappelons que deux traits caractérisent leur situation foncière. Il s'agit, d'une part, de la méconnaissance de leurs droits fonciers, et d'autre part, des dispositions constitutionnelles et légales discriminatoires.

Aussi, la politique de gestion des terres des Premières nations pourrait-elle bien être transférée en République démocratique du Congo. Certes, il ne s'agira pas d'autoriser les communautés des Pygmées qui le souhaitent d'adopter leurs propres codes fonciers, comme c'est le cas pour les Premières nations du Canada, car comme nous l'avons dit, la situation foncière des Pygmées est la même dans tout le pays. Il sera plutôt question d'adopter un régime foncier qui puisse régir toutes les communautés pygmées du pays, et qui définisse leurs droits et les pouvoirs relativement à leurs terres et ressources, les conditions

exceptionnelles d'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi que les mesures compensatoires en cas d'expropriation (indemnisation, relocalisation,...). Ce régime pourrait faire l'objet, soit d'une loi à part entière, soit d'une section de l'actuel code foncier (dans cette hypothèse il faudra une révision de l'actuelle loi foncière), soit encore d'une section de la loi sur les Autochtones pygmées.

Dans le cadre de ce régime foncier, il faudra que les autorités congolaises délimitent et démarquent les terres (portions forestières) exclusivement réservées aux Pygmées afin qu'ils y vivent et y déploient leurs activités conformément à leurs usages et coutumes. Cela est d'autant plus important pour éviter que ces terres ne soient plus considérées comme « vacantes » et ne soient plus attribuées à des tiers (particuliers ou entreprises).

Notons toutefois que si l'idée de mettre en place un régime foncier est transférable, certains programmes ou réalités de cette politique ne peuvent s'appliquer en République démocratique du Congo. Il s'agit d'abord du Programme de gestion de l'environnement et de terres de réserve qui vise le renforcement des capacités des Premières nations afin qu'elles gèrent leurs terres et ressources en vertu de leurs propres codes fonciers. Cela ne pourrait s'appliquer en République démocratique du Congo car comme nous venons de le montrer, il est illusoire de demander à chaque communauté pygmée d'élaborer son propre code foncier. Il en va de même pour la notion des « terres désignées » qui autorise les membres d'une Première nation de louer les terres de réserves pour un but bien déterminé. La notion de location des terres, comme nous l'avons vu au troisième chapitre, étant étrange et étrangère à la culture et à la société pygmées.

### **9. Politique de renforcement des capacités des organisations autochtones représentatives :**

Comme cela a été démontré dans le troisième chapitre, il y a de plus en plus d'organisations pygmées en République démocratique du Congo. Mais leurs actions restent souvent faibles et inefficaces. Le renforcement des capacités de ces organisations s'avère indispensable afin qu'elles jouent pleinement leur rôle, celui de sensibiliser, de défendre et de promouvoir les droits et intérêts des Pygmées. Par conséquent, la politique canadienne en cette matière

pourrait bien être transférée, car à ce jour, seuls les partenaires extérieurs financent les activités de ces organisations.

Rappelons que la politique canadienne vise à renforcer les capacités de principales organisations autochtones (cinq organisations nationales et plus de 40 organisations provinciales et régionales) à travers deux types de financement : le financement de base de ces organisations (incluant notamment les salaires, les coûts de location et des services publics) et le financement de projets (qui est alloué au cas par cas, en fonction du projet et des ressources disponibles).

L'applicabilité de cette politique dans le contexte des organisations pygmées pourrait se faire aussi de deux façons. Dans un premier temps, les autorités congolaises devront sélectionner les organisations pygmées véritablement représentatives. Ces organisations pourront ainsi recevoir un financement régulier, sur base d'ententes pluriannuelles, pour faire face à leurs dépenses courantes de fonctionnement comme les salaires, les coûts de location et des services publics. Cette responsabilité (sélection des organisations, décaissement, ...) pourrait être confiée à la structure gouvernementale chargée de la coordination des questions pygmées. Dans un deuxième temps, chaque ministère ou organisme concerné pourrait financer des projets de n'importe quelle organisation pygmée – pas nécessairement les plus représentatives – en fonction, bien entendu, de la nature du projet et des ressources disponibles.<sup>29</sup> Toutefois, pour une administration efficace et cohérente des actions, la structure gouvernementale chargée de la coordination des

---

<sup>29</sup> La différence entre le financement de base (qui ne concerne que les organisations véritablement représentatives des Pygmées) et le financement par projet (qui concernent toutes les organisations qui élaborent et mettent en œuvre des projets au profit des communautés pygmées) serait importante car, d'une part, comme nous l'avons déjà expliqué, les Pygmées n'apprécient pas que les frais de fonctionnement des structures non représentatives relèvent du financement qui leur est destiné. D'autre part, le financement par projet permettra aux « accompagnants bantous » de continuer à développer des projets afin que cette lutte ne soit pas exclusivement réservée aux seuls Pygmées, ce qui pourrait compromettre quelques avancées, quoi que timides, obtenues grâce à l'implication directe de ces « accompagnants ».

questions pygmées, devra servir d'intermédiaire entre, d'une part, ces ministères et organismes, et d'autre part, les organisations pygmées soumissionnaires des projets.<sup>30</sup>

Par ailleurs, pour pallier le manque de transparence, les suspicions quant à la gestion des fonds ainsi que le détournement des objectifs (recherche de prestige et enrichissement personnel des leaders) qui ternissent souvent l'image des organisations pygmées, il faudra mettre sur pied un mécanisme efficace de contrôle et de reddition des comptes.

Notons enfin que dans le contexte des Pygmées, le renforcement des capacités de leurs organisations, ne doit pas seulement concerner l'aspect financier, mais aussi et surtout, l'investissement en capital humain. Cela passe par la formation (scolarisation) des jeunes pygmées. Rappelons qu'à ce jour seuls quelques rares Pygmées scolarisés ont pris conscience du rôle important qu'ils peuvent jouer dans la défense des droits et intérêts de leurs communautés et créent des associations. Il faudra pour cela que l'État congolais, avec l'appui des partenaires comme l'Unesco ou l'Unicef, envisage des solutions pour encourager les Pygmées à scolariser leurs enfants, car plus ces enfants pygmées seront scolarisés, plus il y aura des leaders pygmées à même de diriger leurs propres organisations – axées sur la défense et la promotion de leurs droits et intérêts – et de prendre en mains le destin de leurs communautés. Cela passe inexorablement à travers des mesures et autres programmes incitatifs à la scolarisation, comme c'est le cas au Canada.

#### **10. Loi sur les Indiens :**

Rappelons qu'à ce jour, les communautés pygmées de la République démocratique du Congo, ne sauraient mobiliser efficacement le droit positif congolais, car il n'existe aucun instrument juridique qui garantisse leurs droits spécifiques en tant que « communauté (groupe) ethnique minoritaire et vulnérable ». En outre, le cadre normatif congolais de protection et de promotion des droits de l'homme, composé des textes légaux de portée générale, qui a été élaboré et adopté sans tenir compte des particularités de la communauté

---

<sup>30</sup> Ce rôle d'intermédiaire consistera par exemple à sélectionner les projets les plus pertinents, en fonction des exigences des ministères et organismes bailleurs des fonds mais aussi de vrais besoins et attentes des communautés pygmées.

pygmée a toujours montré ses limites lorsqu'il s'agit d'assurer aux Pygmées la jouissance effective de la plénitude de leurs droits et intérêts.

Ce qui limite sensiblement, d'une part, les actions que peuvent mener les Pygmées, tant individuellement que collectivement, et d'autre part, leur capacité de prendre en main leur destin. Par conséquent, l'élaboration et l'adoption d'une loi qui reconnaisse aux Pygmées le statut de peuple autochtone et/ou de groupe (communauté) minoritaire et distincte s'avère importante.

Signalons toutefois que si cette politique peut être transférable, du moins en ce qui concerne l'idée d'une loi, le contenu de la *Loi sur les Indiens* ne peut être transféré. D'abord, parce que le contexte dans lequel cette loi qui régit les relations entre les Premières nations et l'État canadien a été adoptée est très différent de celui des Pygmées. Ensuite, comme nous l'avons déjà signalé dans le troisième chapitre, la *Loi sur les Indiens* constitue l'instrument principal d'assimilation des Premières nations. Enfin, parce que cette loi, en créant la bande, a déstructuré l'identité culturelle des Premières nations. Par conséquent, dupliquer en République démocratique du Congo le contenu de la *Loi sur les Indiens* irait à l'encontre même de l'objectif poursuivi dans ce travail, celui de promouvoir la gouvernance des Pygmées.

Plusieurs sections peuvent figurer dans cette loi, notamment celles relatives aux droits civils et politiques, aux droits culturels, aux droits sociaux (droits à l'éducation et à la santé), aux droits fonciers (droits à la propriété, l'accès à l'utilisation des terres et ressources, les conditions d'expropriation pour cause d'utilité publique), des mécanismes de consultation, mais aussi du rôle, du mandat et des responsabilités de la structure gouvernementale qui sera chargée des questions pygmées.

#### **11. *Loi sur les élections au sein de Premières nations :***

Bien qu'elle ne constitue à ce jour qu'un simple projet, une telle politique ne peut être transférée en République démocratique du Congo, parce que la notion même d'élections est inappropriée à la société pygmée. L'élection des dirigeants et/ou des institutions pygmées

serait en inadéquation avec les réalités vécues dans le système du pouvoir organisé dans la société pygmée, qui est, rappelons-le, une société de type horizontale et consensuelle. Une telle loi – ou même une simple – idée, engendrerait une hiérarchisation du pouvoir et entraînerait de nombreux conflits tant internes (au sein des communautés) qu’externes (entre les pygmées et les autorités nationales).

Il ressort de ce qui précède que, bien que toutes les onze politiques retenues peuvent inspirer les autorités congolaises et les Pygmées dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques à protéger et à promouvoir les droits des Autochtones, dans la mesure où elles répondent à des problématiques que l’on retrouve chez les Pygmées; leur transférabilité et leur applicabilité dans le contexte congolais dépendent de plusieurs facteurs, notamment les réalités politiques, sociales et culturelles du pays, mais aussi et surtout les spécificités, les coutumes et les aspirations des Pygmées. Ainsi, les Programmes de soutien aux gouvernements indiens ainsi que de la Loi sur les élections au sein de Premières Nations ne sont ni transférables ni applicables en République démocratique du Congo.

Par conséquent, seules neuf politiques ont le potentiel de faire l’objet d’un transfert et de s’appliquer dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo. Ces politiques sont :

- la *Loi sur les Indiens*;
- la création d’une structure de gestion des questions autochtones ;
- la Politique des revendications territoriales globales;
- la Politique des revendications particulières;
- la Politique de l’autonomie gouvernementale;
- la Politique de consultation;
- le Tribunal des revendications particulières;
- le régime de gestion des terres des Premières nations;
- la Politique de renforcement des capacités des organisations autochtones représentatives.

## **5.6. Étape 6 : Détermination de la dimension temporelle des politiques transférables**

Rappelons qu'en parlant de la dimension temporelle, il est question de déterminer si le transfert de chacune de politiques transférables devrait concerner une phase bien déterminée de la politique (transfert séquentiel) ou la politique dans son ensemble (transfert global).

Comme cela a été démontré tout au long de notre étude, il n'existe encore, en République démocratique du Congo, aucune politique en rapport avec les Pygmées. Par conséquent, les idées et les savoirs contenus dans les neuf politiques transférables pourraient très bien inspirer les autorités congolaises en ce qui concerne les phases de la mise à l'agenda, de la définition des objectifs et de l'élaboration des politiques.

Par contre, la mise en œuvre dépend de plusieurs facteurs, notamment des éléments culturels dans le pays importateur. Or comme nous l'avons vu, les contextes politique, culturel et social sont différents entre, d'une part, le Canada et les Premières nations, et d'autre part, la République démocratique du Congo et les Pygmées. En conséquence, aucune des neuf politiques en rapport avec les Premières nations transférables ne peut être transférée et s'appliquer dans sa globalité en République démocratique du Congo. D'ailleurs une telle entreprise est non seulement illusoire, mais elle risque de se révéler inefficace et de reproduire en République démocratique du Congo les limites et les failles constatées au Canada.

Par conséquent, il ne peut s'agir que des transferts séquentiels, dans la mesure où les autorités congolaises pourraient s'inspirer des idées et des savoirs contenus dans ces neuf politiques, programmes et initiatives transférables dans la mise à l'agenda, la définition des objectifs et l'élaboration d'un régime autochtone au profit des Pygmées, un régime qui contribuerait à promouvoir et protéger leurs droits.

Le tableau qui suit résume de manière claire et systématique les éléments de transferts séquentiels. Il précise pour chaque politique les éléments transférables et la séquence (phase) concernée.

**Tableau 5. Dimension temporelle des politiques transférables**

Politique	Éléments transférables	Phases applicables			Dimension temporelle
		Conception	Mise en œuvre	Évaluation	
<i>Loi sur les Indiens</i>	Seule l'idée d'une loi est transférable, pas son contenu	oui	non	non	Transfert séquentiel
Création d'une structure de gestion des questions autochtones	Seule l'idée d'une structure de gestion est transférable, pas sa nature. Le modèle québécois (SAA) mieux adapté au contexte des Pygmées	oui	non	non	Transfert séquentiel
Politique des revendications territoriales globales	Seule l'idée des négociations qui sous-tend cette politique est transférable, pas son contenu	oui	non	non	Transfert séquentiel
Politique des revendications particulières	Seuls l'idée et les principes qui sous-tendent cette politique (négociations adaptées aux réalités de chaque communauté), pas son contenu	oui	non	non	Transfert séquentiel
Politique de l'autonomie	Seule l'idée d'une politique	oui	non	non	Transfert séquentiel

gouvernementale	d'autonomie gouvernementale est transférable, pas son contenu				
Politique de consultation	L'idée et les grands principes qui sous-tendent la politique de consultation	oui	non	non	Transfert séquentiel
Tribunal des revendications particulières	L'idée de mettre en place une instance judiciaire (ou organe d'arbitrage) indépendante	oui	non	non	Transfert séquentiel
Régime de gestion des terres des Premières nations	l'idée de mettre en place un régime foncier est transférable, pas son contenu	oui	non	non	Transfert séquentiel
Politique de renforcement des capacités des organisations autochtones représentatives.	L'idée et les principes qui sous-tendent cette politique	oui	non	non	Transfert séquentiel

## CHAPITRE 6 : CONCLUSION GENERALE

Au terme de cette recherche, nous voulons effectuer un retour sur la démarche que nous avons adoptée afin de répondre à notre questionnement initial, rappeler les principaux résultats de recherche et voir dans quelle mesure ils nous permettent de répondre à notre question de recherche principale qui est la suivante : quelles sont les politiques visant l'habilitation des Premières nations du Canada qui peuvent être transférées et servir de cadres de référence à l'État congolais en ce qui a trait à la protection des droits des communautés pygmées?

Pour mener à bien notre recherche, nous l'avons inscrite dans le cadre de l'approche théorique des Transferts de politiques publiques, car notre recherche avait pour ambition de scruter dans le régime de politique autochtone canadien (pays exportateur), dans le but de déterminer les politiques publiques conçues et mises en œuvre comme solutions aux problèmes des Autochtones, qui pourraient éventuellement inspirer les autorités congolaises (pays importateur) dans l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes nécessaires pouvant contribuer à l'émergence d'une gouvernance autochtone locale et à l'habilitation des droits des Pygmées.

Nous nous sommes particulièrement intéressés au modèle de Delpeuch. Cet auteur a regroupé en quatre catégories les différentes typologies en matière de catégorisations de Transferts. Comme nous l'avons démontré, selon cet auteur, les quatre paramètres clés pour classifier les transferts des politiques sont notamment : la nature des entités, l'ordre de grandeur d'imposition, le degré de ressemblance au modèle et les caractéristiques géographiques et temporelles.

En ce qui concerne le cadre méthodologique, notre recherche a adopté essentiellement une méthode d'analyse qualitative dans la mesure où elle avait pour but de comprendre le régime de politique autochtone canadien, afin de parvenir à une explication des politiques

transférables du Canada vers la République démocratique du Congo pour appuyer la gouvernance locale des Pygmées. Cette approche s'est justifiée pour deux autres raisons. D'une part, notre recherche n'avait pas pour but de vérifier une hypothèse particulière, et d'autre part, elle a porté sur des données difficilement quantifiables.

Par ailleurs, pour colliger les faits et autres informations — relatifs aussi bien au régime de politique autochtone canadien qu'à la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo — qui nous ont permis de répondre à notre question de recherche, nous avons eu recours essentiellement à la technique documentaire. Toutefois, étant donné que l'objectif de notre collecte documentaire n'était pas de procéder à une analyse thématique systématique du contenu de différents documents, mais plutôt de réunir les informations de réponse pertinentes à nos questions de recherche, notre analyse documentaire s'est faite à l'aide d'une « construction d'explication » (Mace et Pétry, 2000, p.110), ainsi que par un modèle d'analyse que nous avons conçu en adaptant la catégorisation des Transferts selon Delpeuch.

Toutefois, dans l'élaboration de ce modèle d'analyse, seules ont été prises en compte la catégorisation en fonction de la nature des entités mises en circulation ainsi que la catégorisation en tenant compte de la temporalité. Quant à l'ordre de grandeur d'imposition, au degré de ressemblance au modèle et aux caractéristiques géographiques, ils ont été exclus de notre modèle, car ils ne se justifiaient pas dans le cadre de notre analyse.

D'abord, la distinction des transferts selon leur ordre de grandeur (transferts volontaires et transferts forcés) n'avait pas sa raison d'être dans la mesure où les autorités congolaises ne sont sous aucune contrainte exogène les obligeant à adopter les politiques autochtones conçues et mises en œuvre au Canada. Ensuite, la distinction des transferts selon le degré de ressemblance au modèle (imitation et inspiration) ne se justifiait pas non plus, car tout au long de notre recherche il n'a pas été question de transposer en République démocratique du Congo le régime canadien de gouvernance autochtone, qui induit de facto un degré d'inspiration. Enfin, la distinction en tenant compte de la dimension géographique

(transferts nationaux et transferts internationaux) n'avait pas non plus sa raison d'être dans le cadre de notre recherche, car il est évident que les transferts dont il question sont des transferts internationaux, c'est-à-dire d'un État exportateur ou modèle de référence (le Canada) vers un État importateur (la République démocratique du Congo).

Le troisième chapitre a porté un regard critique et a mis en évidence la situation des Autochtones pygmées en République démocratique du Congo. Celle-ci peut se résumer en trois points :

- les rapports inégalitaires avec d'autres communautés : les rapports de cohabitation entre les Pygmées et d'autres communautés attestent la présence d'un conflit latent mais permanent, qui se traduit par des discriminations de tous genres ainsi que des violations des droits humains;
- le déni de leurs droits : les Pygmées connaissent, non seulement, le déni de leurs droits civiques et politiques, mais aussi celui de leurs droits économiques et sociaux. Par conséquent, ils sont très marginalisés et fortement discriminés; ce qui constitue une menace aussi bien pour leurs cultures que pour leur existence;
- l'absence d'une législation spécifique en leur faveur : le cadre normatif et institutionnel général de protection et de promotion des droits de l'homme qui a été élaboré et adopté, en République démocratique du Congo, sans tenir compte des particularités de la communauté pygmée, a toujours montré ses limites lorsqu'il s'agit d'assurer aux Pygmées la jouissance de la plénitude de leurs droits et intérêts.

Par ailleurs, compte tenu des relations particulières que les peuples autochtones entretiennent avec leurs terres et territoires traditionnels, nous avons aussi dressé l'état des lieux de la situation foncière des Pygmées en République démocratique du Congo, qui se traduit d'une part, par la méconnaissance de leurs droits fonciers, et d'autre part, par des dispositions légales discriminatoires. C'est ce qui explique d'ailleurs, qu'à ce jour, leurs revendications portent essentiellement sur leurs droits fonciers, c'est-à-dire la reconnaissance et la protection par l'État et d'autres communautés de leurs droits de vivre sur leurs terres ancestrales et de les exploiter selon leurs usages et coutumes.

Le régime de politique autochtone au Canada a fait l'objet du quatrième chapitre. Pour ce faire, nous avons analysé, dans un premier temps, les politiques conçues et mises en œuvre au profit des Autochtones et plus particulièrement les Premières nations. Nous avons ensuite analysé la gestion des enjeux autochtones. En ce qui concerne les politiques autochtones, nous avons démontré qu'elles sont, le plus souvent, des réponses de l'État canadien aux différentes revendications des Autochtones. Mais en dépit de la diversité des peuples autochtones et de la spécificité de certaines revendications, nous avons ramené toutes ces revendications en deux catégories : les revendications territoriales d'une part, et d'autre part, les revendications d'autonomie gouvernementale. Par conséquent, les principales politiques autochtones au Canada sont notamment : la politique d'autonomie gouvernementale et les politiques de revendications territoriales (globales et particulières). Ces politiques ont néanmoins donné lieu à d'autres politiques (programmes, initiatives, interventions) publiques que nous avons examinées dans le cinquième chapitre.

Quant à la gestion des enjeux autochtones, nous avons vu qu'elle a beaucoup évolué avec le temps. Toutefois, du fait de la relation de fiduciaire, la responsabilité des populations autochtones du Canada relève encore de la compétence du gouvernement fédéral, bien que les gouvernements provinciaux jouent aussi un rôle dans une certaine mesure. C'est donc le ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada qui a reçu mandat d'assurer les responsabilités politiques, constitutionnelles et légales du gouvernement fédéral envers les Autochtones. Toutefois, la gestion des enjeux autochtones reste encore fragmentée, dans la mesure où plusieurs ministères et organismes publics transigent avec les Autochtones, chacun dans son domaine de compétences.

Le cinquième chapitre était consacré à l'analyse des données – à l'aide de notre modèle d'analyse – ainsi qu'à la présentation de nos résultats. Après avoir dressé, dans un premier temps, la liste des politiques – 80 au total – qui entrent dans le cadre du régime autochtone canadien dans différents domaines (santé, culture et patrimoine, développement économique, éducation, emploi, logement et infrastructures, social, gestion des terres et des ressources, et gouvernance), et préciser l'autorité émettrice et/ou chargée de la mise en œuvre de chacune d'elles, nous avons, dans un deuxième temps, procédé à un travail de

sélection, en excluant de notre analyse les politiques qui ne concernent pas les Premières nations et celles qui ne sont pas en lien avec la gouvernance et/ou la gestion des terres et des ressources.

Ainsi seules onze politiques avaient été retenues, dont neuf relativement nouvelles (le régime de gestion des terres des Premières nations, la politique sur l'autonomie gouvernementale; la politique de consultation; les programmes de soutien aux gouvernements indiens; la politique de renforcement des capacités des organisations autochtones représentatives; la politique des revendications territoriales globales; la politique des revendications particulières; le Tribunal des revendications particulières et la *Loi sur les élections au sein de Premières nations*) et deux beaucoup plus anciennes (la *Loi sur les Indiens* et la création d'une structure de gestion des questions autochtones). Nous avons aussi pris soin de commenter succinctement chacune de ces politiques.

Nous avons ensuite fait un rapprochement entre ces onze politiques et la situation des Pygmées de la République démocratique du Congo. Ce rapprochement a montré que chacune de onze politiques retenues rejoint une ou plusieurs problématiques que l'on retrouve chez les Pygmées et pourrait, de ce fait, servir de cadre de référence, du moins en ce qui concerne les idées (savoirs), pour développer des politiques au profit des Pygmées et aider ainsi à améliorer leur situation.

Toutefois, notre analyse a révélé que bien que toutes les onze politiques pourraient inspirer les autorités congolaises dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques au profit des Pygmées, mais aussi ces derniers dans la formulation de leurs revendications, leur transférabilité et leur applicabilité dans le contexte congolais dépendent de plusieurs facteurs, notamment des réalités politiques, sociales et culturelles du pays, mais également des spécificités, coutumes et aspirations des Pygmées. Ainsi, nous avons vu que les Programmes de soutien aux gouvernements indiens ainsi que la *Loi sur les élections au sein de Premières Nations* ne sont ni transférables ni applicables en République démocratique du Congo.

De ce fait, seules neuf politiques conçues et mises en œuvre dans le cadre du régime de politique des Premières nations pourraient être transférées dans le contexte des Pygmées de la République démocratique du Congo. Il s'agit de *La Loi sur les Indiens*; de la création du ministère; de la politique des revendications territoriales globales; de la politique des revendications particulières; de la politique de l'autonomie gouvernementale; de la politique de consultation; du Tribunal des revendications particulières; du régime de gestion des terres des Premières nations; et de la politique de renforcement des capacités des organisations autochtones représentatives.

Nous avons de nouveau eu recours à la catégorisation de Delpeuch pour déterminer la dimension temporelle du transfert (global ou séquentiel) de chacune de neuf politiques transférables. Nous avons démontré à cet effet qu'il ne peut s'agir que des transferts séquentiels. Comme nous l'avons vu, il n'existe encore, en République démocratique du Congo, aucune politique en rapport avec les Pygmées. Les autorités congolaises pourraient s'inspirer des idées et des savoirs contenus dans ces neuf politiques – indépendamment de leur nature (orientation politique générale, instrument législatif, instrument règlementaire, élément programmatique ou instrument organisationnel de mise en œuvre) – pour développer un régime de politique autochtone qui tiendrait compte, d'une part, des spécificités, attentes et aspirations des Pygmées, et d'autre part, des réalités culturelles du pays. En d'autres termes, ces politiques ne sont transférables qu'aux phases initiales, c'est-à-dire la mise à l'agenda, la définition des objectifs et l'élaboration de la politique.

Par ailleurs, en rapport avec l'approche des transferts de politiques, notre analyse nous permet de conclure que (qu'):

- en tenant compte de leur contenu, le transfert peut concerner toute catégorie de politique : orientation politique générale, instrument législatif, instrument règlementaire, élément programmatique ou instrument organisationnel de mise en œuvre;
- il est plus facile de s'inspirer des idées, des savoirs et des grands principes qui sous-tendent les politiques que de transférer des solutions concrètes ou toutes faites. Par

conséquent, ce sont les phases initiales d'une politique (la mise à l'agenda, la définition des objectifs et l'élaboration de la politique).qui se prêtent le mieux aux transferts

- il est plus facile de procéder à un transfert séquentiel qu'à un transfert global; un transfert global est non seulement illusoire, mais risque de se révéler inefficace ou carrément échouer, car les réalités culturelles et les vécus ne sont jamais identiques entre le pays exportateur et le pays importateur;

Toute recherche, aussi sérieuse soit-elle dans sa démarche, présente des limites et nous devons bien entendu reconnaître qu'il en est de même pour ce mémoire. La première tient au fait que, comme nous l'avons signalé au premier chapitre, peu de travaux scientifiques seulement ont porté sur la gouvernance locale des populations autochtones d'Afrique centrale, les Pygmées. Par conséquent, nous avons plus consulté des documents – essentiellement des rapports – provenant d'organisations internationales et d'ONG, qui sont parfois intéressées.

La deuxième limite concerne la perspective de notre recherche. En effet, celle-ci n'a pas porté sur un transfert en particulier, mais plutôt sur l'explication des transferts. Sa portée reste de ce fait d'ordre général et essentiellement théorique. Toutefois, cette deuxième limite pourrait faire l'objet de recherches ultérieures, par exemple, en approfondissant l'étude de l'une ou de l'autre de neuf politiques transférables et en analysant les conditions de sa transférabilité. Cette recherche ouvre donc des pistes de recherche intéressantes.

En définitive, en adoptant l'approche des transferts de politiques, cette recherche nous a permis, d'une part, d'explorer de nouvelles façons de concevoir le développement de l'autonomie des populations autochtones d'Afrique centrale en général, et des Pygmées de la République démocratique du Congo en particulier, et d'autre part, d'éprouver la théorie des transferts de politiques dans un autre champ d'études que celui habituellement retenu dans la littérature. De recherches ultérieures pourraient adopter la même approche pour d'autres pays ou régions du monde. C'est en cela que tient son originalité.

## Bibliographie et références

ARTUS, Isabelle (2011). « Au Congo, les pygmées réclament l'application de la loi les protégeant », <http://www.rfi.fr/afrique/20110811-congo-populations-autochtones-reclament-application-loi-protégeant>.

BAHUCHET, Serge (1987). « Les Pygmées », *Ethnies*, n°6-7, automne, p.20-32.

BAHUCHET, Serge (1991). « Les pygmées d'aujourd'hui en Afrique centrale », *Journal des Africanistes*, fascicule 1, Paris, CNRS. BANQUE MONDIALE (2009). *Democratic Republic of Congo, Strategic Framework for the Preparation of a Pygmy Development Program*, Rapport n°51108-ZR, Washington, Département du Développement durable.

BAYART, Jean-François (2001). « Autochtonie, Démocratie et Citoyenneté en Afrique », *Critique internationale*, vol.1, n°10, p.177-184.

BELLIER, Irène (2006). « Identité globalisée et droits collectifs: les enjeux des peuples autochtones dans la constellation onusienne », *Autrepart*, 38(2), p. 99-118.

BENNETT, Colin, 1991, « What Is Policy Convergence and What Causes It? », *British Journal of Political Science*, 21(2), p. 215-233.

BERNIER, Pierre et Benoît RIGAUD (2009). « Le contexte et les enjeux de la gouvernance autochtone au Québec », *Télescope*, volume 15, n° 3, p.1-13.

BEROUD, Sophie (2010). « Retour sur quelques enjeux de la politique comparée », *Les cahiers Irice*, 2010/1 n° 5, p. 21-35.

BIGOMBE, Patrice (2009). « Repenser les approches et responsabiliser les Pygmées », <http://www.fpae.net/story/repenser-les-approches-et-responsabiliser-les-pygmees>.

BISENGUE, Victor (2004). *Contribution à l'histoire ancienne des Pygmées : l'exemple des Aka*, Paris, L'Harmattan.

BIRKLAND, Thomas (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, New York, Armonk.

BOILEAU, Josée (2002). « Natalité: l'avenir est autochtone », *Le Devoir*, 20 juillet.

BORDELEAU, Yvan (1997). *Méthodes d'analyse et d'intervention en milieu organisationnel : Ressources humaines et efficience*, Montréal, Éditions nouvelles.

BROWN, Eric et coll. (2001). *Welfare, Work and American Indians: The Impact of Welfare Reform. A Report of the National Congress of American Indians*, Washington, D.C., <http://ncai.com/welfareref.htm>.

BRUNEAU, Jean-Claude (2009). « Les nouvelles provinces de la République démocratique du Congo : construction territoriale et ethnicités », *L'Espace Politique*, 7, 2009-1, <http://espacepolitique.revues.org/index1296.html>

BULMER, Simon et Pauline PADGETT (2004). « Policy Transfer in the Europe Union: An Institutionnalist Perspective », *British Journal of Political Science*, vol.35, n°1, 2004, p.103-126.

CELLRD, A. (1997). « L'analyse documentaire » in Poupart, Deslauriers, Groulx, Laperrière et Mayer, Pires (dir.), *La recherche qualitative: enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Groupe de recherche interdisciplinaire sur les méthodes qualitatives, Montréal, Gaëtan Morin, p. 275-296.

CENTRE D'ACCOMPAGNEMENT DES AUTOCHTONES PYGMEES ET DES MINORITES VULNERABLES et coll. (2006). *Discrimination raciale persistante et généralisée à l'égard des peuples autochtones en République démocratique du Congo*, Rapport de recherche, Bukavu.

CENTRE D'ACCOMPAGNEMENT DES AUTOCHTONES PYGMEES ET DES MINORITES VULNERABLES (2008). *Rapport supplémentaire sur le Rapport périodique de la République démocratique du Congo à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, Bukavu

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA (2013). « Projet de loi C-9 », [http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/412/Government/C-9/C-9\\_1/C-9\\_1.PDF](http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/412/Government/C-9/C-9_1/C-9_1.PDF).

CRHISTIE, Gordon (2007). *L'identité nationale des Autochtones et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale*, Papier de recherche pour le Centre National pour la gouvernance des Premières nations, Université de la Colombie-Britannique.

COMITÉ SPÉCIAL SUR L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS (1983). *Deuxième rapport à la Chambre des communes*, Ottawa.

COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES et GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LES AFFAIRES AUTOCHTONES (2005). *Rapport du groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples sur les populations/communautés autochtones*, Banjul-Copenhague.

COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES (2007). *Rapport du groupe de travail d'experts de la Commission africaine des droits de l'Homme*

*et des Peuples sur les populations/communautés autochtones en République du Congo, Banjul.*

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES (1996a). *Rapport de la commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES (1996b). *Rapport de la commission royale sur les peuples autochtones, vol.2, une relation à définir*, Ottawa.

CORNET, Joseph (1982). « Les Pygmées au Zaïre », *Études scientifiques*, mars 1982, p.1-39

COTTON, Marie-Ève (2008). « Maitres chez nous ? Racisme envers les peuples autochtones au Québec et au Canada », *L'Autre*, volume 9, n°3, p.361-37.

DEHOUMON, Mathieu (2011). « Droits des minorités : Protéger les Pygmées d'Afrique centrale contre les discriminations », [http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/57/42/34/PDF/Droits\\_des\\_minorites\\_pygmees\\_afrique.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/57/42/34/PDF/Droits_des_minorites_pygmees_afrique.pdf)

DELPEUCH, Thierry (2008). « L'analyse des transferts internationaux des politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, n° 27, décembre 2008, p.1-69.

DELPEUCH, Thierry (2009a). « Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques », *L'Économie politique*, (3) n° 43, p.77-99.

DELPEUCH, Thierry (2009b). « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: panorama des Policy Transfer Studies », *Critique internationale*, (2) n° 43, p.153-165.

DESBIENS, Caroline et Irène HIRT, (2012). « Les Autochtones au Canada : espaces et peuples en mutation », *L'Information géographique*, 2012/4 Vol. 76, p.29-46.

DESLAURIERS, Jean-Pierre (1991). *Recherche qualitative, guide pratique*, Montréal, McGray-Hill.

DICKASON, Olive-Patricia (1992). *Canada's First Nations. A History of Founding peoples from Earliest Times*, Toronto, Oxford University Press.

DOLOWITZ, David et David MARSH (1996). « Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, n° 44, 1996, p.343-357.

DOLOWITZ, David (2000a). *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA?*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press.

DOLOWITZ, David et David MARSH (2000b). « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), p.5-24.

DUMOULIN, Laurence et Sabine SAURUGGER (2010). « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, (3) n° 48, p.9-24.

DUPUIS, Renée (2001). *Quel Canada pour les Autochtones ? La fin de l'exclusion*, Québec, Boréal.

ELKINS, Zachary et Beth SIMMONS (2005). « On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598 (1), p.33-51.

ETINGA, Stéphane (2006). « Implications des pygmées dans les attributions des concessions forestières », *Le Potentiel*, n°3855, du 20 octobre.

EVANS, Mark (2004). « In conclusion – Policy Transfer in Global Perspective », dans Evans, Mark (dir.), *Policy Transfer in Global perspective*, Aldershot, Ashgate.

FLARAS, Augie et Jean Leonard ELLIOT (1992), *The Nation within: Aboriginal-State Relations in Canada, the United States, and New Zealand*, Toronto, Oxford University Press.

FONDATION NOTRE-DAME DE LA FORET (2013). « Organisation sociale et politique au sein des campements pygmées », <http://fondaf-bipindi.solidarites.info/organisation-sociale.php>

FOREST MONITOR (2010). « Les problématiques de peuples autochtones et de la gestion des conflits en relation avec les forêts des communautés locales », Note exécutive du neuvième Forum national, [http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/Nat\\_forum\\_9\\_PA\\_conflicts\\_Note\\_Executive\\_webfinal\\_update\\_3.pdf](http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/Nat_forum_9_PA_conflicts_Note_Executive_webfinal_update_3.pdf)

FOREST PEOPLES PROGRAMME (2009). « La consultation des peuples autochtones et autres populations touchées par les initiatives de REDD en RDC: Un exemple de bonne pratique? » <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/04/drcreddbriefingmar10fr.pdf>

FOREST, Pierre-Gerlier (1998). « Les politiques autochtones au Canada », dans Tremblay, Manon (dir.), *Les politiques publiques canadiennes*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 265-304.

FREEMAN, Luke et coll. (2010). « Consentement préalable libre et éclairé : implications pour une gestion durable des forêts du bassin du Congo », dans German, Laura et coll. (dir.), *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*, CIFOR, Bogor, Indonésie.

FRIDERES, James (1993). *Aboriginal Peoples in Canada, Contemporary Conflicts*, 4<sup>e</sup> édition, Scarborough, Prentice-Hall Canada.

GAGNÉ, Natacha (2012). « Les dimensions politiques de la coexistence avec les populations autochtones dans les États pluralistes modernes », *Monde d'idées*, [https://socialsciences.uottawa.ca/sites/default/files/public/research/eng/documents/NGagne\\_MondeIdees.pdf](https://socialsciences.uottawa.ca/sites/default/files/public/research/eng/documents/NGagne_MondeIdees.pdf)

GOTTESMAN, Dan (2011). « Programmes gouvernementaux concernant les Autochtones », L'Encyclopédie canadienne, Fondation historique du Canada, <http://thecanadianencyclopedia.com/fr/article/government-programs-concerning-aboriginal-people/>.

GOVERNEMENT DU CANADA-MINISTÈRE DE LA JUSTICE(1999), « Loi sur la gestion des terres des premières nations », <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11.8/TexteComplet.html>.

GOVERNEMENT DU CANADA-MINISTÈRE DE LA JUSTICE (2014), « Loi sur les élections au sein des Premières nations », <http://laws.justice.gc.ca/PDF/F-11.65.pdf>.

GOVERNEMENT DU CANADA-MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA (1995). *Guide de la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale des autochtones*, Ottawa.

GOVERNEMENT DU CANADA-MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA (2003). « Politique sur les revendications territoriales globales et état des revendications », [http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/brieff\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/brieff_f.html).

GOVERNEMENT DU CANADA-MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA (2003a). « Les revendications particulières », <http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/info>.

GOVERNEMENT DU CANADA-MINISTÈRE DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA (2011). « Consultation et accommodement des Autochtones. Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter », <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014664/1100100014675>.

GOUVERNEMENT DU CANADA-MINISTÈRE DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA (2011). « Une histoire des Affaires indiennes et du Nord Canada », <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314977281262/1314977321448>).

GOUVERNEMENT DU CANADA-MINISTÈRE DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA (2013). « Mandat, rôles et responsabilités », <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010337/1100100010347>

GOUVERNEMENT DU CANADA MINISTÈRE DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD CANADA (2013). « Programmes de soutien aux gouvernements indiens », <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100013809/1100100013810>).

GOUVERNEMENT DU QUEBEC-SECÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES (2004). « Relations avec les autochtones », [http://www.saa.gouv.qc.ca/rerelations\\_autochtones/rerelations\\_autochtones.htm](http://www.saa.gouv.qc.ca/rerelations_autochtones/rerelations_autochtones.htm).

HALL, Peter (1993). « Policy Paradigm, Social Learning and the State – The Case of Economic Policy Making », *Comparative Politics*, 25(3), p.275-296.

HAMEL, Gwénaëlle (2012). « Situation des Aborigènes australiens : inégalités sociales et réponses politiques », *Informations sociales*, vol.3, n°171, p.70-78.

HASSENTEUFEL, Patrick (2004). « Convergence », dans Boussaguet, Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

HAWKES, David (2001). « Les peuples autochtones : autonomie et relations intergouvernementales », *Revue internationale des sciences sociales*, vol.1, n°167, p.167-176.

HOWLETT, Michael et M. RAMESH (2003). *Studing Public Policy Cycles and Subsystems*, 2<sup>nd</sup> ed., Toronto, Oxford University Press.

JACINTO, Claudia (2009). « Transfert de politiques et apprentissage politique dans les politiques de développement des capacités », Aperçus de la Conférence du Norrag, <http://www.rocare.org/norrag/synthese%20conference%20Juin%202009.pdf>.

KAUFFMAN, Paul (2003). *Diversity and Indigenous Policy Outcomes: Comparisons between Four Nations*, Proceedings of the Third International Conference on Diversity Organizations, Communities and Nations, Février.

KERR, Clark (1983). *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*, Cambridge, Harvard University Press.

KNILL, Christoph (2005). « Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors », *Journal of European Public Policy*, 12(5), p.764-774.

KOMBO YETILO, Jéthro (2010). « La sous-administration territoriale en République démocratique du Congo. État des lieux et perspectives, *Pyramides*, n°19, 2010/1, p.105-124.

KOMBO YETILO, Jéthro et Michael MWANAIKEMBA MALABE (2013). « Le droit congolais à l'épreuve de la cohésion sociale dans les espaces partagés. Regard sur la cohabitation entre les Pygmées et les Bantous en République démocratique du Congo », dans Brouillet, Eugénie et Louis-Philippe Lampron (dir.), *La mobilisation du droit et la protection des collectivités minoritaires*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p.139-151.

LAJOIE, Andrée et coll. (2004). « La réforme de la gestion des terres des Premières Nations : pour qui ? », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n° 1, 2004, p. 33-57.

LAJOIE, Andrée et Pierre NOREAU (2005). « Peuples autochtones et gouvernance en contexte canadien : difficultés de l'autonomie gouvernementale autochtone et perspectives de recherche », dans Eberhard, Christoph (dir.), *Droit, gouvernance et développement durable*, Paris, Karthala, p.165-180.

LAZER, David (2005). « Regulatory capitalism as a Networked order: The international system as an informational Network », *The Annals of the American Academy of Political and Social science*, vol. 598 (1), p.52-66.

LEVI-FAUR, David (2005). « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *The Annals of the American Academy of Political and Social science*, vol. 598 (1), p.12-32.

LEWIS, Jérôme (2001). *Les Pygmées Batwa de la région des Grands Lacs*, Rapport du Minority Rights Group International, p.16-21.

LYCK, Lise (2009). « Gouvernement et développement de la gouvernance au Groenland », *Télescope*, vol. 15, n°3, Automne, p.98-107.

MACE, Gordon (1988). *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Québec. Les Presses de l'université Laval.

MACE, Gordon et François PETRY (2000). *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Québec, Presses de l'Université Laval.

MESEGUER, Covadonga (2005). « Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.598 (1), p.67-82.

MILLER, James Rodge (1991). *Sweet promises: A Reader in Indian-White Relations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

MONGEAU, Pierre (2009). *Réaliser son mémoire ou sa thèse*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

MUGANGU MATABARO, Séverin (2008). « La crise foncière à l'Est de la RDC », dans Marysse, S., Reyntjens, F. et S. Vandeginste. (dir), *L'Afrique des Grands Lacs-Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, p. 385-414.

MUKITO, Walyuva et Mudimba MBAYA (1997). « Conditions de vie et perspectives du développement chez les Pygmées de la localité de Mbau », dans Mbaya, Mudimba (dir), *Le développement endogène au Zaïre. Conception de la majorité silencieuse*, Kinshasa, Facultés catholiques de Kinshasa.

MULEY, Adolphine (2007). « Lutte contre les discriminations commises à l'encontre des populations autochtones en RDC : le recours au droit international », <http://base.d-ph.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-7185.html>.

MWILANYA WILONDJIA, Néhémie (2004). *Les mécanismes congolais de protection et de promotion des droits de l'homme*, Tome I, Kinshasa, Agapao.

NDAYWEL E NZIEM, Isidore (1998). *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République Démocratique*, Paris – Bruxelles, De Boeck & Larcier.

NIEMCZAK, Peter et Célia JUTRAS (2008). *La représentation politique des Autochtones au Canada et à l'étranger*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.

NKOY ELELA, Désiré (2005). *Situation des « autochtones » pygmées (Batwa) en République Démocratique du Congo : enjeux des Droits Humains*, Kinshasa, Chaire Unesco de l'Université de Kinshasa.

NOBIRABO MUSAFIRI, Prosper (2008). « Dépossession des droits fonciers des autochtones en RDC : perspectives historiques et d'avenir », dans Forest Peoples Program, *Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique : Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques*, Rapport de recherche n°3, Royaume-Uni. p.1-36.

OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2006). « Les institutions politiques autochtones », *L'État québécois en perspective*, ENAP, <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2009/05/30104636.pdf>.

OBSERVATOIRE CONGOLAIS DES DROITS DE L'HOMME (2004). *Résumé du rapport de l'OCDH sur deux missions d'enquête menées sur les violations des droits des minorités pygmées au Congo-Brazzaville*, [http://www.unmondepygme.com/data/File/rapport\\_-ocdh\\_-2004.pdf](http://www.unmondepygme.com/data/File/rapport_-ocdh_-2004.pdf).

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL et COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES (2009). *Aperçu du rapport du projet de recherche relatif à la protection des droits des peuples Autochtones dans 24 pays africains*, Genève-Banjul.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (2009). *Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique : un guide sur la convention n° 169 de l'OIT*, Genève.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES (2007). « Peuples autochtones – Terres, territoires et ressources naturelles », [http://www.un.org/fr/events/indigenoustday/pdf/Backgrounder\\_LTNR\\_FINAL\\_FR.pdf](http://www.un.org/fr/events/indigenoustday/pdf/Backgrounder_LTNR_FINAL_FR.pdf).

PAL, Leslie (2006). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Time*, Toronto, Thomson Nelson.

PAPILLON, Martin (2005). « Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique: les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'État-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne », *Lien social et Politiques*, n°53, p.129-142.

PARLEMENT DU CANADA (2000). « Titre aborigène : la décision de la Cour suprême dans Delgamuukw c. Colombie-Britannique », (<http://www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp459-f.htm>).

PETERS, Evelyn (2010). « Aborinal People in Canadian Cities », dans Banning, Keith, Courchene, Thomas et Leslie Seidle (dir.), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*, Ottawa, Institut de recherche sur les politiques publiques, p. 207-246.

PIRES, Alvaro (1997). « À propos de quelques enjeux épistémologiques et méthodologiques en sciences sociales », Poupart, J. et coll. (dir.), *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin, p.24-75.

RADAELLI, Claudio (2003). « The Europeanization of Public Policy », dans Featherstone, Kevin et Claudio Radaelli (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, p.27-56.

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (2002). *Loi n° 011/2002 du 28 août 2002 portant Code forestier en République démocratique du Congo*, <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20economique/Code%20Forestier/rdc-loiforets.pdf>.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2006). *Constitution de la RDC*, du 18 février 2006.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2007). *Rapport Périodique de la République Démocratique du Congo à la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, Kinshasa, juin.

RODON, Thierry (2003). *En partenariat avec l'État. Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada*, Québec, Presses de l'Université Laval.

ROSE, Richard (1991). « What is lesson-drawing », *Journal of Public Policy*, volume 11, n° 1, p. 3-30.

ROY, Michael (1998). « L'histoire des Pygmées selon eux », *Le Courrier*, 8 et 9 août.

SAINT-HILAIRE, Maxime (2014). « Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique : ce qu'il ne faut pas trop tarder à savoir. Partie 1 : introduction », <https://doubleaspectblog.wordpress.com/author/maximesthilaire/>

SALÉE, Daniel (2005). « Peuples autochtones, racisme et pouvoir d'État en contextes canadien et québécois : éléments pour une ré-analyse », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 17, n° 2, 2005, p. 54-74.

SAVARD, Jean-François et Marie-Ève BÉLAND (2009). « Une relation nécessaire : le rôle de l'État canadien dans l'habilitation de la gouvernance locale des Premières nations », *Télescope*, volume 15, n°3, p. 116-127.

SAVARD, Jean-François (2011). « Enjeux contemporains des questions autochtones », dans Michaud, Nelson (dir.). *Secrets d'État ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.681-702.

SCHWIMMER, Éric (1995). « Les minorités nationales au Québec et en Nouvelle-Zélande », *Anthropologie et Sociétés*, vol.19, n°3, p.127-150.

SIMEONE, Tonina (2011). *Aide-mémoire sur les questions autochtones*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.

STATISTIQUE CANADA (2006). *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations*, Recensement de 2006, n° au catalogue 97-558-XIF.

STONE, Diane (2004). « Transfer Agents and Global Networks in the `Transnationalization` of Policy », *Journal of European Public Policy*, vol.11, n°3, p.545-566.

STRANG, David et John MAYER (1993). « Institutional Conditions of Diffusion », *Theory and society*, 22 (4), p.487-511.

TAYLOR, John Leonard (2006). « Politique gouvernementale concernant les Autochtones », *L'Encyclopédie canadienne*, Fondation historique du Canada, <http://thecanadianencyclopedia.com/fr/article/aboriginal-people-government-policy/>.

TOENGAHO LOKUNDO, Faustin (2009). « La réforme sur la décentralisation et le découpage territorial : portée, forces et faiblesses », *Congo-Afrique*, n°433, mars, p.213-231.

TSHIBWABWA, Jacques et Catherine ODIMBA (2009). « Dynamique interculturelle, politiques étatiques et processus de mondialisation : regards sur les minorités autochtones pygmées », *Études interculturelles*, février 2009, p.47-69.

VUNDUAWE TE PEMAKO, Félix (2009), « La dynamique de la décentralisation territoriale en RD Congo(2) », *Congo-Afrique*, n°433, mars, p. 165-185.

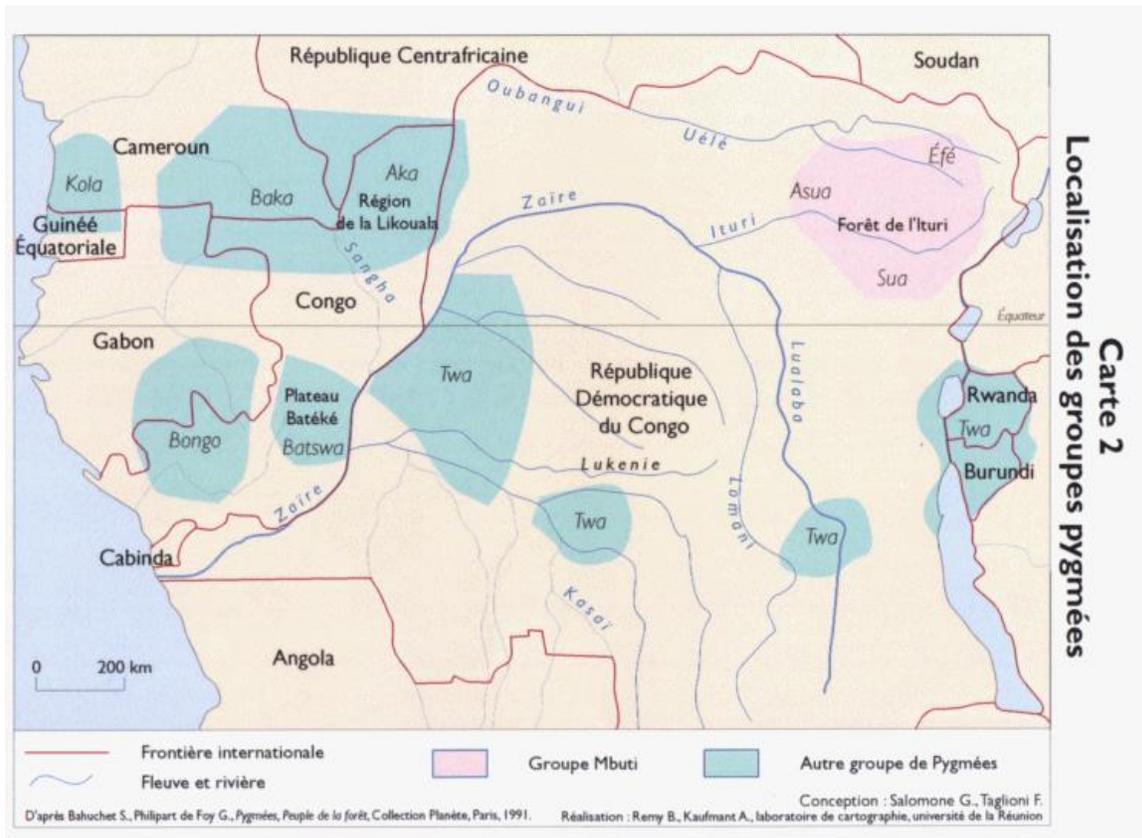
WESTNEY, Eleanor (1987). *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Harvard University Press.

WHERRETT, Jill (1999). *L'autonomie gouvernementale des Autochtones*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.

WOLMAN, Harold (1992). « Understanding Cross-National Policy Transfer: The Case of Britain and the US », *Governance*, vol.5, n° 1, p.27-41.

YAMBAYAMBA SHUKU, Norbert (1998). *Les ONG : Regard et perspectives*, Kinshasa, l'Épiphanie.

## ANNEXE A : Localisation géographique de Pygmées d'Afrique centrale



Source : Bahuchet, Serge (1991). *Pygmées, Peuple de la forêt*, Paris, collection Planète.