

Conseil d'administration

335^e session, Genève, 14-28 mars 2019

GB.335/POL/2

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

POL

Date: 21 février 2019

Original: anglais

DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Plan stratégique en vue de mener des activités concernant la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, en collaboration avec les entités du système des Nations Unies et les organisations régionales concernées

Objet du document

Le présent document énonce un plan stratégique donnant suite à la demande formulée par le Conseil d'administration à sa 334^e session (octobre-novembre 2018). Le Conseil d'administration est invité à examiner ce plan et à fournir des orientations pour sa mise en œuvre (voir le projet de décision au paragraphe 20).

Objectif stratégique pertinent: Tous les objectifs stratégiques.

Principal résultat/élément transversal déterminant: Résultat 2: Ratification et application des normes internationales du travail.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Voir partie III du présent document.

Unité auteur: Département des conditions de travail et de l'égalité (WORKQUALITY).

Documents connexes: GB.334/POL/2; GB.334/POL/PV; convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989; résolution de la Conférence internationale du Travail concernant l'action de l'OIT en faveur des peuples indigènes et tribaux.

I. Introduction

1. Lors de sa 334^e session (octobre-novembre 2018), le Conseil d'administration a fait le point sur la suite donnée à la Stratégie de l'OIT concernant les droits des peuples autochtones dans le cadre du développement inclusif et durable, approuvée par lui en novembre 2015. A cette occasion, il a demandé au Directeur général de lui présenter, à sa 335^e session, un «plan stratégique visant à garantir la compréhension de la portée de la convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et son application, conformément aux critères de l'OIT, par les autres entités du système des Nations Unies et les organisations régionales concernées»¹.
2. Comme suite à la demande formulée par le Conseil d'administration, la partie III du présent document énonce un plan stratégique pour la collaboration avec les entités du système des Nations Unies et les organisations régionales. Ce plan vise fondamentalement à mettre à profit le mandat de l'OIT et sa contribution au renforcement de la cohérence et des synergies dans l'ensemble du système multilatéral, afin de promouvoir et de réaliser les droits des peuples indigènes et tribaux dans le cadre du développement inclusif et durable et conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030. La partie II ci-après contient les informations générales pertinentes.

II. Questions relatives aux peuples autochtones, aux entités du système des Nations Unies et aux organisations régionales: contexte

3. L'OIT a toujours joué un rôle de premier plan dans les efforts internationaux visant à promouvoir les droits des peuples autochtones et à encourager activement la collaboration à l'échelle du système des Nations Unies dans ce domaine.
4. Avant la convention n° 169, le BIT avait déjà élaboré la convention (n° 107) relative aux populations autochtones et tribales, 1957, avec la participation de plusieurs organismes des Nations Unies et avait dirigé un vaste programme régional de coopération technique en faveur des peuples autochtones de la région andine, entre les années cinquante et les années soixante-dix. Depuis l'adoption de la convention n° 169, les entités du système des Nations Unies sont invitées à communiquer des informations pertinentes à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) dans le cadre de l'examen des rapports sur l'application des conventions n°s 107 et 169, présentés au titre de l'article 22 de la Constitution de l'OIT.
5. Le BIT a des interactions régulières avec les organismes, mécanismes et autres entités des Nations Unies sur les questions autochtones; il fournit aux organes conventionnels de l'ONU des résumés des commentaires et rapports émis sur ces questions par les organes de contrôle de l'OIT dans le cadre de l'examen de l'application des conventions n°s 107, 111 et 169 et d'autres instruments pertinents, et des fonctionnaires du Bureau assistent parfois aux séances de ces organes onusiens². De plus, l'OIT fait partie des membres fondateurs du Groupe d'appui interorganisations sur les questions concernant les peuples autochtones (ci-après le

¹ Voir le document [GB.334/POL/PV](#), paragr. 56 c).

² Parmi les organes conventionnels de l'ONU, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'intéressent fréquemment aux questions autochtones.

«Groupe d'appui interorganisations») et du Partenariat des Nations Unies pour les peuples autochtones³.

6. Depuis l'adoption de la convention n° 169 il y a trente ans, on assiste à une prise de conscience croissante, de la part de la communauté internationale, des questions relatives aux peuples indigènes et tribaux et à leurs préoccupations, comme l'atteste la création de plusieurs organismes, mandats et instruments dédiés à ces peuples. Dans ce contexte, l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2007 et de la Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones par l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains en 2016 a marqué une étape importante.
7. Le système des Nations Unies compte aujourd'hui trois mécanismes spécifiquement chargés des questions relatives aux peuples autochtones: l'Instance permanente sur les questions autochtones, qui est un organe consultatif du Conseil économique et social; le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones; et le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones. Tant le Rapporteur spécial que le mécanisme d'experts font rapport au Conseil des droits de l'homme.
8. Les secrétariats d'un grand nombre d'organismes des Nations Unies se sont dotés de référents, d'unités ou de programmes dédiés aux peuples autochtones, ou mènent dans ce domaine des activités qui s'effectuent de plus en plus à l'échelon national. Les référents pour les questions autochtones de plus d'une quarantaine de ces organismes sont en contact par l'intermédiaire du Groupe d'appui interorganisations⁴, qui facilite l'échange d'informations, le partage de données d'expérience, la réflexion collective et la prise de positions communes. Le groupe offre également un espace propice à l'établissement de liens de collaboration avec les représentants des peuples autochtones. Il est présidé à titre permanent par le Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'ONU, la vice-présidence étant assurée par rotation annuelle. Comme suite à la discussion que le Conseil d'administration a tenue en novembre 2018 sur les droits des peuples autochtones dans le cadre du développement inclusif et durable, l'OIT a pris la vice-présidence du groupe pour 2019, année coïncidant avec son centenaire et le trentième anniversaire de l'adoption de la convention n° 169. Elle accueillera en outre la réunion annuelle du groupe en septembre 2019.
9. Le Groupe d'appui interorganisations a prêté son concours à la formulation d'un plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies. A l'issue de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones de 2014, le Secrétaire général de l'ONU a chargé le DAES de diriger l'élaboration et la coordination d'un plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies visant à garantir l'unité de l'action menée pour réaliser les objectifs définis dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones⁵. Ce plan a été établi dans le cadre du Groupe d'appui interorganisations et communiqué au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies en novembre 2015. Le groupe présente une

³ Le Partenariat des Nations Unies pour les peuples autochtones a été mis en place en 2012 afin de renforcer l'appui opérationnel apporté dans le cadre du système des Nations Unies aux Etats membres pour réaliser les droits de ces peuples.

⁴ Dans la région Amérique latine et Caraïbes, il existe un Groupe interorganisations régional des peuples autochtones (Grupo Interagencial Regional de Pueblos Indígenas, GIRPI), présidé actuellement par l'OIT et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes).

⁵ Voir le document [E/C.19/2016/5](#).

fois par an au DAES un rapport sur ses activités relatives au plan d'action, et le DAES soumet des rapports de synthèse à l'Instance permanente sur les questions autochtones ⁶.

10. Au niveau régional, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Commission interaméricaine des droits de l'homme établissent un lien entre la convention n° 169 et leur mandat pour ce qui est de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Par ailleurs, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples s'intéressent aux questions autochtones au titre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. A l'inverse, le Conseil de l'Europe ne prête qu'une attention limitée à ces questions.

III. Plan pour une action stratégique

11. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones est l'instrument de portée mondiale le plus récent à ce sujet, mais la convention n° 169 est le seul traité multilatéral ouvert à la ratification qui traite de manière spécifique et globale des droits des peuples indigènes et tribaux. Un grand nombre des dispositions de la déclaration sont inspirées de la convention n° 169, et l'application effective de cette dernière contribue à la réalisation des objectifs de la déclaration. Comme l'a fait observer la CEACR, «la convention et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée en 2007, constituent deux instruments juridiques de nature et de portée différentes qui se complètent et se renforcent mutuellement».
12. Avec la convention n° 169 et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, les Etats Membres et les organisations du système des Nations Unies disposent d'une base solide pour agir en faveur des peuples indigènes et tribaux, la défense et la protection de leurs droits faisant partie intégrante du développement inclusif et durable. Il est donc du ressort et de la responsabilité de l'OIT de fournir des orientations sur la portée et la signification des dispositions de la convention, et ses organes de contrôle jouent un rôle essentiel à cet égard.
13. Il importe, pour que les Etats Membres puissent effectivement appliquer les dispositions de la convention n° 169, qu'ils en comprennent bien la portée et la signification, ce qui n'est pas toujours chose aisée, vu la multitude d'organismes et de mécanismes qui s'y intéressent et qui, en particulier lorsqu'ils ne relèvent pas de l'OIT, n'interprètent pas forcément ses dispositions de la même manière que le BIT. C'est la raison pour laquelle le plan stratégique vise avant tout à améliorer la diffusion des orientations formulées par les organes de contrôle, ainsi que d'autres documents d'orientation du BIT, dont le manuel de 2013 à l'usage des mandants ⁷.
14. Forte de son mandat normatif et de son rôle de chef de file s'agissant de la convention n° 169, l'OIT a contribué de façon décisive à l'action menée au sein du système des Nations Unies pour promouvoir les droits et le bien-être des peuples indigènes et tribaux, notamment par le contrôle de l'application des normes, le tripartisme et le dialogue social; le rôle positif des mandants qui, au niveau national, peuvent appuyer et guider l'application des normes; les compétences techniques et les solutions concrètes mises en œuvre pour transposer les droits dans la réalité; enfin, la capacité de nouer des liens avec les peuples indigènes et tribaux en

⁶ Les rapports de synthèse et documents de réunion de la session de 2018 de l'instance sont disponibles à l'adresse suivante: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/unpfi-sessions-2/2017-2.html>.

⁷ Disponible à l'adresse suivante: https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_211976/lang--fr/index.htm.

tant que titulaires de droits et acteurs du développement et de la lutte contre les changements climatiques. L'objectif du plan stratégique est d'accroître et d'optimiser la contribution de l'OIT en associant les mandants à des modalités de dialogue et de collaboration inédites et novatrices propres à favoriser la cohérence.

A. Améliorer la visibilité et la diffusion des orientations fournies par les organes de contrôle

15. Le Bureau entend concevoir des outils pour diffuser sans réserve auprès des entités des Nations Unies et acteurs régionaux concernés, notamment de leurs organes d'experts et secrétariats respectifs, et mettre à leur disposition les commentaires, conclusions, recommandations et orientations formulées par les organes de contrôle de l'OIT sur la convention n° 169. A cette fin, il prévoit d'élaborer une compilation annuelle des commentaires de la CEACR et des conclusions de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du Travail, des fiches par pays sur les mesures prises pour appliquer la convention et les orientations correspondantes des organes de contrôle, et une compilation thématique d'extraits des commentaires de la CEACR et des rapports des comités tripartites concernant les réclamations présentées en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT. De plus, les portails Web de l'OIT aux niveaux régional et international dédiés aux peuples autochtones offriront un accès convivial aux contenus de la base de données NORMLEX ayant trait à la convention.
16. Grâce à ces différents outils, il sera possible non seulement de diffuser l'information auprès des organismes et mécanismes des Nations Unies et des organisations régionales, mais aussi de faciliter l'accès des mandants et bureaux extérieurs de l'OIT et des experts du BIT aux orientations des organes de contrôle, pour qu'ils puissent se mobiliser plus efficacement avec les partenaires des Nations Unies au niveau des pays. Vu les nombreux liens existant entre la convention n° 169 et les objectifs de développement durable, ces outils aideront également les mandants et le Bureau à porter haut et fort les questions touchant à la convention dans les programmes par pays de promotion du travail décent, les stratégies nationales pour l'avenir du travail, les bilans communs de pays des Nations Unies et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.

B. Dialoguer avec les entités des Nations Unies et les organisations régionales

17. En sus de la participation de l'OIT aux réunions pertinentes des organismes et mécanismes des Nations Unies et des organisations régionales, le Bureau propose d'instituer un dialogue périodique sur les questions d'intérêt commun et les préoccupations liées à la convention n° 169. Ce dialogue réunirait mandants de l'OIT et représentants d'organismes et de mécanismes des Nations Unies et d'organisations régionales. En 2019, il pourrait se tenir à Genève, à l'occasion du trentième anniversaire de la convention, pendant ou immédiatement avant ou après la session annuelle du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, prévue pour juillet. Pourraient y prendre part, notamment, les membres de l'Instance permanente sur les questions autochtones, les membres du mécanisme d'experts, la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones, les membres de la CEACR et les représentants des groupes des employeurs et des travailleurs et des gouvernements intéressés. Les participants pourraient réfléchir aux moyens de favoriser des échanges réguliers, y compris aux niveaux national et régional, entre les mandants de l'OIT, les organismes et mécanismes des Nations Unies et les organisations régionales. Suivant les orientations fournies par le Conseil d'administration, le Bureau engagera les consultations voulues, notamment avec ses homologues au sein du système des Nations Unies, ainsi que des travaux préparatoires pour la tenue de ce dialogue.

C. Accroître la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies

18. Les organes de contrôle de l'OIT, tout comme les organismes et mécanismes des Nations Unies et régionaux, exercent leurs mandats respectifs en toute indépendance. Cela étant, il est de la responsabilité collective des entités des Nations Unies de mener en faveur des droits et du développement des peuples autochtones une action cohérente et coordonnée. Si c'est précisément la raison pour laquelle un plan d'action a été élaboré à l'échelle du système, le Bureau considère qu'il serait opportun d'évaluer ce plan, qui a servi de cadre pour l'établissement de rapports, mais dont le potentiel en tant qu'outil de renforcement de la cohérence et de l'unité d'action à l'échelle du système des Nations Unies n'a pas encore été réalisé. Une telle évaluation pourrait déboucher sur un plan d'action révisé, ajusté à l'architecture du système des Nations Unies issue de sa réforme, compte tenu des enseignements à retenir. Ce plan pourrait être assorti d'une déclaration de politique générale du système des Nations Unies, déclaration de haut niveau qui à ce jour fait défaut. Le Bureau compte engager à ce sujet des consultations avec ses partenaires des Nations Unies.

D. Renforcer les capacités

19. Les entités des Nations Unies et les organisations régionales participent à différentes activités visant à renforcer les capacités des parties prenantes au niveau national en ce qui concerne les droits des peuples indigènes et tribaux. Cela étant, il n'existe pas aujourd'hui de méthodologie ou de support de formation commun, ni d'activité de formation conjointe. Le Bureau s'attachera avec les autres membres du Groupe d'appui interorganisations à faire l'inventaire des outils existants, en collaboration avec les représentants des peuples autochtones, et étudiera l'élaboration de nouveaux outils propres à renforcer l'unité d'action des Nations Unies et qui tiennent compte de la convention n° 169 et des orientations de l'OIT concernant cet instrument. Des outils seront également nécessaires pour former le personnel des entités des Nations Unies, notamment les nouveaux coordonnateurs résidents, afin qu'ils connaissent et comprennent les dispositions de la convention. Le Bureau compte en outre examiner la possibilité de mener avec les organisations concernées des activités de formation et de sensibilisation conjointes, en mettant ses compétences à leur disposition.

Projet de décision

20. *Le Conseil d'administration demande au Directeur général:*

- a) *de mettre en œuvre le plan stratégique en tenant compte des orientations qu'il a données;*
- b) *de prendre en considération le plan stratégique et les orientations données pendant la discussion pour élaborer les futures propositions de programme et de budget, afin de permettre au Bureau d'engager une action suivie et stratégique en collaboration avec les entités du système des Nations Unies et les organisations régionales dans toutes les régions, en particulier en Amérique latine;*
- c) *de lui soumettre un rapport sur la mise en œuvre du plan stratégique la prochaine fois qu'il examinera la suite donnée à la Stratégie de l'OIT concernant les droits des peuples autochtones dans le cadre du développement inclusif et durable.*

Annexe

Plan d'action provisoire

Améliorer la visibilité et la diffusion des orientations fournies par les organes de contrôle ainsi que du manuel de 2013	Compilation annuelle des commentaires de la CEACR et des conclusions de la Commission de l'application des normes sur la convention n° 169	30 avril 2019
	Compilation thématique d'extraits des commentaires de la CEACR et des rapports sur les réclamations présentées en vertu de l'article 24	30 avril 2019
	Fonction de recherche thématique dans la base de données NORMLEX intégrée aux portails Web de l'OIT aux niveaux régional et international dédiés aux peuples autochtones	30 juin 2019
	Fiches par pays	28 février 2020
Dialoguer avec les entités des Nations Unies et les organisations régionales	Consultations avec les organismes et mécanismes des Nations Unies en vue d'organiser un dialogue avec les mandants de l'OIT au siège de l'Organisation en juillet 2019	Avril 2019
	Consultations avec les organismes et mécanismes des Nations Unies en vue d'établir un dialogue inclusif sur les mesures à mettre en œuvre au niveau des pays	Avril-septembre 2019
	Dix-huitième session de l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations Unies (New York): manifestation parallèle à l'occasion du trentième anniversaire de la convention n° 169, avec la participation des mandants	Avril 2019
Accroître la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies	L'OIT assure la vice-présidence du Groupe interorganisations d'appui et du Groupe interorganisations des peuples autochtones (GIRPI) pour la région Amérique latine et Caraïbes	2019
	Mobilisation de soutiens en faveur d'une évaluation en 2019 du plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies	31 décembre 2019
	Organisation d'une table ronde de haut niveau en ouverture de la réunion annuelle du Groupe interorganisations d'appui, à l'occasion du trentième anniversaire de la convention n° 169	Septembre 2019
Renforcer les capacités	Inventaire des supports de formation des entités des Nations Unies et des organisations régionales sur les droits des peuples autochtones	Décembre 2019
	Consultations avec les entités des Nations Unies et organisations régionales concernées en vue d'élaborer des activités et des supports de formation conjoints	Décembre 2019